



Principes pour une nouvelle politique de croissance

Analyse rétrospective et perspective sur la stratégie future

Rapport donnant suite au postulat Leutenegger Oberholzer du 27 novembre 2013 (13.3907)

Condensé

Présentation du rapport

Bien qu'elle ne dispose pas de matières premières, la Suisse est l'un des pays les plus riches de la planète. Cela tient certes à de multiples facteurs, mais les conditions-cadre que l'Etat impose aux acteurs économiques ont une importance cruciale. En particulier la concurrence entre les entreprises garantit que l'économie puisse s'épanouir et la prospérité de la population croître.

Le Conseil fédéral attribue donc beaucoup d'importance à une politique de croissance orientée vers le long terme et favorable à la concurrence. Après la faiblesse de la croissance des années 90, il a adopté, au titre de «politique de croissance», différentes mesures destinées à doper la croissance de la productivité du travail.

Le présent rapport examine la politique de croissance pratiquée jusqu'ici et fait apparaître de nouveaux domaines d'action où il pourrait être judicieux de procéder à des réformes économiques. Il répond ainsi au postulat 13.3907 de la conseillère nationale Leutenegger Oberholzer, qui demandait au Conseil fédéral de présenter la situation économique en Suisse et d'en identifier les éventuelles faiblesses.

Avec l'acceptation du nouvel art. 121a dans la Constitution fédérale, la libre-circulation des personnes et indirectement les relations bilatérales avec l'UE ont été remises en question, alors qu'elles ont été des piliers importants de la politique de croissance jusqu'à présent. Parallèlement il est prévisible que, nonobstant la bonne conjoncture encore actuelle, la Suisse se voie confronter à moyen terme à de grands défis économiques à cause d'un environnement économique médiocre en Europe. Le moment semble donc être opportun pour réexaminer la politique de croissance passée et pour procéder à une évaluation des possibilités de réformes économiques, au vu du potentiel d'optimisation économique existant et des leçons à tirer des récentes crises financières.

Evolution positive du PIB et du PIB par habitant ces dernières années

L'économie suisse est parvenue à surmonter partiellement le fléchissement marqué de la croissance des années 90 et a réalisé en comparaison internationale des taux de croissance du PIB supérieurs à la moyenne. Depuis la crise financière, en particulier, l'économie suisse s'est montrée extrêmement robuste. L'amélioration de la performance s'exprime en particulier à travers la croissance du PIB, mais aussi, sous forme atténuée, par la croissance du PIB par habitant (corrige de l'accroissement démographique dû à l'immigration). La croissance réelle du PIB par habitant a augmenté par rapport aux années 90 (2003-2013: 1,1% par an; 1992-2002: 0,7%) et la Suisse dépasse ici aussi légèrement la moyenne des autres pays comparables. Ce constat vaut aussi pour les dernières années depuis la crise financière, pendant lesquelles le PIB par habitant de la Suisse n'a certes guère progressé, suite à l'essoufflement de la conjoncture mondiale, mais ne s'est tout de même pas contracté, contrairement à celui de nombreux pays.

La ventilation de la croissance du PIB par habitant entre ses deux moteurs – emploi et productivité du travail – montre que, ces dix dernières années, un volume accru de travail, dû à une nouvelle hausse du taux déjà élevé d'activité, a donné en Suisse des impulsions positives à la croissance du PIB par habitant. Ainsi, la Suisse a pu accentuer une fois encore l'un de ses atouts, à savoir une exploitation comparativement bonne du potentiel de main-d'œuvre. En contraste à cette amélioration réjouissante de l'exploitation du facteur travail, la tendance ne s'est pas redressée en ce qui concerne la productivité. Au contraire, l'augmentation de la productivité du travail a continué à ralentir en Suisse ces dernières années, en particulier depuis la crise financière. On observe toutefois un ralentissement semblable de la croissance de la productivité au cours des dernières années dans de nombreux pays.

Réexamen de la politique de croissance

L'analyse de l'évolution de la productivité par branche indique qu'en Suisse, c'est surtout l'affaiblissement de la croissance de la productivité dans quelques secteurs qui aurait contribué de façon déterminante au ralentissement de la productivité générale. En tête de liste figure le secteur financier, dont l'évolution de la productivité a été modeste depuis le tournant du millénaire. A cela s'ajoute que, depuis la crise financière, les fortes hausses de productivité qui caractérisaient l'industrie et le commerce de gros ont connu des ralentissements. Avec leur évolution médiocre de la productivité, les branches axées sur l'économie intérieure (comme le secteur de la construction ou les services privés et parapublics) n'ont pu compenser ce fléchissement.

Le rapport jette aussi un coup d'œil à la question de l'incidence de la répartition sur la croissance économique. Dans la littérature scientifique, l'on discute depuis longtemps du rôle des interactions entre croissance économique et répartition du revenu ou de la fortune. On ne saurait parler pour le moment d'une opinion concordante. Les études empiriques indiquent cependant qu'à court terme, les inégalités notables de revenu pourraient avoir un effet plutôt stimulant sur le développement économique, mais plutôt engourdissant à long terme. En ce qui concerne la répartition de la fortune, le débat actuel tourne à la controverse et l'on ne distingue pas de consensus.

En Suisse, le revenu est réparti de façon relativement égale, en comparaison internationale, surtout si l'on considère les revenus marchands (i.e. du travail et du capital avant redistribution). Sur ce point, la Suisse affiche la répartition la plus équilibrée (derrière la Corée du sud) des pays de l'OCDE. Comme, en comparaison internationale, l'ampleur de la redistribution étant relativement modérée en Suisse, la répartition des revenus disponibles s'y situe dans le peloton européen en fin de compte. En ce qui concerne la répartition du patrimoine en Suisse, la comparaison internationale est malaisée, faute de comparabilité des données disponibles.

Bilan de la politique de croissance

Aujourd'hui comme hier, il est évident pour le Conseil fédéral qu'une politique de croissance durable et axée sur le long terme doit se concentrer sur le bien-être de la population et non seulement sur la seule quantité produite. Il ne s'agit pas d'améliorer la performance économique en accroissant seulement l'emploi et le capital, mais en particulier en utilisant plus efficacement les facteurs de production et en stimulant l'innovation. C'est pourquoi la politique de croissance du Conseil fédéral a été et est encore orientée en premier lieu vers l'amélioration de la croissance de la productivité du travail.

Même si toutes les mesures n'ont pas été mises en œuvre à l'heure qu'il est, il est permis de constater que la politique de croissance du Conseil fédéral doit être jugée globalement de manière positive. Si quelques projets ont échoué, comme le taux unique de TVA ou la 11^e révision de l'AVS, d'autres réformes structurelles importantes, comme la modification de la loi sur le marché intérieur, la libre circulation des personnes ou la réforme de la fiscalité des entreprises II, ont pu être mises en œuvre. Même en l'absence d'études spécifiques sur la politique de croissance, on peut admettre, au vu de l'évolution économique réjouissante de ces dernières années, surtout en comparaison avec l'étranger, que les réformes effectuées en Suisse dans le cadre de la politique de croissance ont eu un effet positif.

Mesures requises

A examiner les forces et faiblesses de l'économie suisse, il ressort que les conditions-cadre y sont excellentes, du point de vue économique, mais qu'elles pourraient être encore améliorées. Comme forces, l'on citera en particulier la liberté économique, la flexibilité du marché du travail, l'excellente formation de la population, la haute qualité des infrastructures, la bonne politique fiscale, le niveau élevé de la qualité de vie, la fiabilité des institutions publiques et un

Réexamen de la politique de croissance

certain scepticisme vis-à-vis d'une politique économique interventionniste et vouée au maintien des structures. Tous ces atouts contribuent au fait que la Suisse est actuellement l'un des pays les plus compétitifs du monde.

Cependant, du point de vue purement économique, il faut aussi relever quelques faiblesses. Sur le marché intérieur, malgré trois trains de mesures en faveur de la croissance, la concurrence pourrait être encore améliorée substantiellement. Citons par exemple des réformes insuffisantes dans les industries de réseau, l'empêchement des importations parallèles, les domaines où l'Etat entre en concurrence avec des acteurs privés, ou encore le manque de transparence pour les aides d'Etat. Il persiste en outre un vaste potentiel pour ouvrir des marchés aux entreprises suisses. Enfin la surcharge administrative et les coûts des réglementations freinent l'évolution de la productivité, donc la croissance. On relèvera également un goulet d'étranglement en ce qui concerne la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée. Dans l'ensemble, l'on peut donc constater que, du point de vue économique, la Suisse a toujours besoin de réformes.

Pour la politique économique, une leçon de la récente crise financière est que certains facteurs ont rendu quelques économies nationales plus résistantes que d'autres. Plus une économie retrouve rapidement le chemin de sa croissance potentielle, moins une crise affectera sa prospérité. La comparaison internationale des facteurs déterminants (marché du travail, dette nationale, etc.) montre que l'économie suisse est extrêmement résiliente et ne requière que peu de mesures d'amélioration. La seule exception est le taux élevé – en comparaison internationale – de l'endettement des ménages.

La notion de croissance économique, et en particulier ses effets collatéraux, est jugée de façon toujours plus critique dans le débat public. L'analyse présentée ici jette un éclairage plus différencié sur ces différentes critiques.

- Sur le marché du travail, il n'a pas été possible de constater d'effets d'éviction dus à la forte immigration de ces dernières années. La main-d'œuvre étrangère engagée a largement un effet complémentaire sur les emplois préexistants. Il existe en revanche un potentiel en matière d'exploitation du réservoir de main-d'œuvre spécialisée.
- A part la croissance démographique, les causes de l'augmentation des surfaces d'habitat et du mitage croissant doivent être recherchées du côté de l'extension de la surface demandée par chaque personne. Les décisions relevant de l'aménagement du territoire jouent cependant aussi un rôle important (développement décentralisé ou compact de l'urbanisation, construction hors des zones constructibles, etc.).
- Les facteurs qui affectent l'offre et la demande de logement sont nombreux. Le lien de causalité entre prix de l'immobilier et croissance démographique n'est pas prouvé sans équivoque dans les études disponibles. Par contre on ne peut exclure que le droit du bail ait un effet sur l'élasticité de l'offre.
- En ce qui concerne les infrastructures de transport, il se trouve que les nouvelles capacités sont exploitées à fond relativement rapidement. Du point de vue économique, la question particulièrement problématique est la non-application du principe de causalité dans le financement des transports, non-application qui incite à une (trop) forte utilisation des transports, payé par la collectivité.
- L'amélioration de la qualité de l'environnement, en Suisse, prouve que la pollution n'est pas forcément uniquement la conséquence directe de la croissance économique. Le progrès technologique fait en outre que l'intensité de l'utilisation des ressources peut être découplée de la croissance économique. Il reste malgré tout de gros défis, en particulier dans la politique climatique, la biodiversité et l'utilisation du sol. Les effets sur l'environnement de la consommation suisse ont régressé entre 1996 et 2011 en Suisse, mais ont augmenté à l'étranger.

Comme le met nettement en lumière le présent examen de la politique de croissance, la voie empruntée par le Conseil fédéral est fondamentalement la bonne. Etant donné les réformes qui sont toujours encore nécessaires, une politique de croissance axée sur le long terme aura

Réexamen de la politique de croissance

toujours une importance cruciale. Elle devra continuer à se concentrer sur les mesures favorisant la croissance de la productivité du travail. A part cela, il faudrait envisager de nouvelles mesures qui renforcent d'une part la résilience de l'économie nationale aux crises économiques et qui atténuent de l'autre les effets collatéraux indésirables de la croissance économique.

Sommaire

1	Introduction	11
1.1	Motivation et structure.....	11
1.2	Une politique de croissance. Pour quoi faire?	13
2	Faits et chiffres concernant l'évolution économique	17
2.1	L'évolution de l'économie suisse.....	17
2.1.1	Tendances macroéconomiques des dernières années.....	17
2.1.2	Croissance économique de la Suisse en comparaison internationale....	23
2.1.3	Digression: importance économique des Accords bilatéraux I avec l'Union européenne	29
2.2	L'évolution de la productivité du travail.....	35
2.2.1	Notions et concepts	35
2.2.2	Evolution de la productivité agrégée du travail de la Suisse	38
2.2.3	Productivité du travail par branche.....	49
2.2.4	Résumé et conclusions	55
2.3	Prospérité et bien-être: PIB et autres indicateurs	58
2.3.1	Que mesure le PIB?	58
2.3.2	De la prospérité au bien-être: le concept multidimensionnel de l'OCDE	60
2.3.3	Lien étroit entre le PIB et les indicateurs du bien-être.....	62
2.3.4	Evolution du bien-être au fil du temps: durabilité	64
2.3.5	Conclusion et perspectives.....	65
2.4	Répartition des revenus et de la fortune.....	65
2.4.1	Répartition et croissance	65
2.4.2	Répartition des revenus et de la fortune en Suisse et en comparaison internationale.....	67
3	Examen de la politique de la croissance	76
3.1	Débuts de la politique de croissance.....	76
3.2	Elaboration d'un premier paquet de mesures.....	77
3.3	Poursuite de la politique de croissance	79
3.4	Bilan de la politique de croissance jusqu'à fin 2014	80
4	Forces et faiblesses des conditions-cadre économiques suisses	84
4.1	Forces des conditions-cadre économiques de la Suisse	84
4.2	Faiblesses des conditions-cadre économiques de la Suisse.....	96
4.2.1	Absence de concurrence dans différents domaines du marché intérieur	96
4.2.2	Possibilités limitées d'accéder à de nouveaux marchés	100
4.2.3	Charge administrative et réglementaire imposée aux entreprises.....	102
4.2.4	Pénurie de personnel qualifié	106
4.3	Conclusion.....	108
5	Enseignements de la crise: accroître la résilience de l'économie suisse	109
5.1	Contexte	109
5.1.1	Importance de la résilience.....	109
5.1.2	La Suisse est-elle résiliente en comparaison internationale ?.....	111
5.2	Facteurs déterminants de la résilience.....	113

Réexamen de la politique de croissance

5.2.1	Endettement.....	113
5.2.2	Transmission de chocs.....	116
5.2.3	Résilience et politique de croissance	117
5.3	Champs d'action	118
5.3.1	Stabilisateurs automatiques et marché du travail.....	119
5.3.2	Endettement du secteur public	122
5.3.3	Endettement du secteur financier	124
5.3.4	Endettement des ménages privés	126
5.3.5	Ouverture internationale et déséquilibres extérieurs	128
6	Effets collatéraux possibles de la croissance	131
6.1	Marché du travail	131
6.2	Territoire et surfaces bâties.....	136
6.3	Marché du logement	144
6.4	Infrastructures.....	151
6.5	Environnement.....	157
7	Résumé et recommandations	164
7.1	Résumé	164
7.2	Recommandations.....	167
8	Bibliographie.....	170
9	Annexe.....	183
9.1	Description des paquets de croissance.....	183
9.1.1	Train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance (2004).....	183
9.1.2	Politique de croissance 2008-2011.....	186
9.1.3	Politique de croissance 2012-2015.....	190
9.2	Glossaire	192

Table des figures

Figure 1	Estimation du PIB réel de la Suisse depuis 1900	13
Figure 2	PIB réel de la Suisse	17
Figure 3	PIB – composantes de la dépense, Valeurs trimestrielles réelles, indexées (2008/1 = 100).....	18
Figure 4	Exportations par branche, Valeurs trimestrielles réelles, indexées (2004 = 100).....	18
Figure 5	Evolution de la valeur ajoutée par secteur, Evolution annuelle réelle, indexée (2000 = 100).....	20
Figure 6	Evolution de l'emploi par secteur, Emploi en équivalents plein temps, indexé (2000 = 100).....	20
Figure 7	Evolution de la part de différentes branches dans l'emploi	22
Figure 8	Taux d'emploi par pays Part des actifs occupés par rapport à la population en âge de travailler, en %.....	23
Figure 9	Taux de chômage par pays En %.....	23
Figure 10	Evolution du PIB réel en comparaison internationale	24
Figure 11	Evolution du PIB réel par habitant en comparaison internationale	25
Figure 12	Evolution du PIB réel de la Suisse par rapport aux régions limitrophes	28
Figure 13	Taux de chômage (taux harmonisés conformément à Eurostat)	29
Figure 14	Les moteurs de la croissance	36
Figure 15	Evolution de la productivité du travail de la Suisse	39
Figure 16	Evolution relative de la productivité du travail	40
Figure 17	Contributions de la productivité du travail et du facteur travail à la croissance du PIB par habitant	41
Figure 18	Contributions de la productivité du travail et du facteur travail à la croissance du PIB par habitant	42
Figure 19	PIB réel, « BIP commandé » et « gains dus aux échanges ».....	46
Figure 20	Evolution du volume du travail, du capital et de l'intensité en capital ..	49
Figure 21	Contributions de l'intensité du capital et de la productivité multifactorielle à la productivité du travail	49
Figure 22	Niveau de productivité du travail par branche	50
Figure 23	Evolution de la productivité du travail par branche	51
Figure 24	Contribution de certains secteurs à la croissance de la productivité ...	52
Figure 25	Décomposition de la croissance annuelle de la productivité en un effet de croissance sectorielle et un effet structurel	54
Figure 26	Cadre conceptuel de l'OCDE pour mesurer le bien-être	60
Figure 27	Comparaison avec des pays de l'OCDE ayant un haut niveau de bien-être	62
Figure 28	Evolution du rapport interquintile (S80/S20) entre 1998 et 2011 sur l'ensemble de la population	68
Figure 29	Rapport interquintile S80/20 en comparaison internationale, sur la base du revenu disponible équivalent	69
Figure 30	Coefficient de Gini du revenu disponible équivalent	70
Figure 31	Répartition des revenus primaires et des revenus disponibles dans l'OCDE (coefficient de Gini)	71
Figure 32	Evolution de la valeur moyenne des fortunes cantonales en Suisse de 2003 à 2010 (aux prix de 2010)	72

Figure 33	Evolution du coefficient de Gini pour les fortunes cantonales en Suisse, 2003 à 2010	73
Figure 34	PIB par habitant (à parité du pouvoir d'achat)	76
Figure 35	Indice mondial de compétitivité de l'IMD	85
Figure 36	Indice de la liberté économique 2014	86
Figure 37	Taux d'activité	87
Figure 38	Résultats PISA en mathématiques, 2012	88
Figure 39	Abonnement à large bande pour 100 habitants	90
Figure 40	Taux d'endettement du secteur public	91
Figure 41	Charge fiscale des entreprises en % du PIB, 2011	92
Figure 42	Index de la qualité de vie selon les sondages de l'IMD	93
Figure 43	Confiance dans le parlement et la justice, 2012	94
Figure 44	Indicateur agrégé de la réglementation des marchés de produits, OCDE 2013	98
Figure 45	Indicateur de la réglementation dans le domaine énergie, transports et communications, 2013	98
Figure 46	Indicateur du contrôle étatique, 2013	100
Figure 47	Facilité de faire des affaires, distance à la frontière réglementaire	103
Figure 48	Conséquences à court et à long termes de la crise sur la croissance économique, cas des Etats-Unis et de l'Espagne	110
Figure 49	PIB et niveau de production potentiel, en milliards de francs	111
Figure 50	Volatilité macroéconomique	112
Figure 51	Chute et reprise du PIB depuis 2007	113
Figure 52	Endettement par secteur économique (en % du PIB)	114
Figure 53	Rapport entre l'endettement et les actifs financiers des entreprises du secteur non financier (2011)	116
Figure 54	Fortune brute et endettement des ménages privés	127
Figure 55	Importance relative des composantes de la croissance démographique	133
Figure 56	Structure la qualification des étrangers actifs issus de l'UE-27/AELE	134
Figure 57	Résultat de répartition de l'AVS avec et sans les cotisations des ressortissants de l'UE/AELE entrés en Suisse	135
Figure 58	Densité démographique Suisse en comparaison européenne	138
Figure 59	Surface de l'habitat en Suisse, état actuel et variation	138
Figure 60	Evolution des surfaces d'habitat, de la population et des emplois (EPT)	139
Figure 61	Evolution du mitage en Suisse	141
Figure 62	Loyer des appartements	145
Figure 63	Evolution des loyers moyens existants et des nouveaux loyers à Zurich	146
Figure 64	Prix des appartements en propriété (PPE) et des maisons individuelles (MI)	147
Figure 65	Région lémanique	148
Figure 66	Ampleur des embouteillages sur le réseau des routes nationales	154
Figure 67	Pointes de trafic selon le motif de déplacement en 2010, moyenne journalière	154
Figure 68	Emissions suisses de dioxyde de soufre en milliers de tonnes	158

Liste des tableaux

Tableau 1	Hausse du PIB réel et du PIB par habitant en comparaison internationale.....	26
Tableau 2	Comparaison internationale de la productivité horaire et du volume de travail	43
Tableau 3	Dimensions et indicateurs pour la mesure du bien-être	61
Tableau 4	Mesure de l'inégalité de la répartition des composantes de la fortune .	74
Tableau 5	Répartition des richesses dans une sélection de pays en 2000	75
Tableau 6	Tableau synoptique des politiques de croissance depuis 2004	81
Tableau 7	Surface habitable moyenne par habitant.....	149
Tableau 8	Tableau synoptique de la mise en œuvre du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance, mars 2008	185
Tableau 9	Tableau synoptique de la mise en œuvre de la politique de croissance 2008-2011 à fin 2011	189

Liste des encadrés

Encadré 1	Les effets du franc fort sur la croissance économique	19
Encadré 2	L'évolution économique de la Suisse comparée aux régions limitrophes.....	28
Encadré 3	Les statistiques sous-estiment-elles la croissance de la productivité de la Suisse?	44

1 Introduction

1.1 Motivation et structure

De bonnes conditions-cadre sont déterminantes pour la prospérité d'une économie

La Suisse est l'un des pays les plus riches du monde. Une comparaison internationale de statistiques portant sur la prospérité le montre clairement. Pourtant, contrairement à d'autres pays riches, elle ne dispose pas de sources naturelles de matières premières dont la vente sur les marchés mondiaux lui permettrait de réaliser des marges fort lucratives. On ne peut donc pas le dire assez: la prospérité de la Suisse n'est pas providentielle.

Si les facteurs sous-tendant cette situation sont multiples (cf. p. ex. Breiding & Schwarz, 2011), il ne fait aucun doute que le cadre établi par l'Etat pour les activités économiques est déterminant. Si l'Etat mettait en place des barrières et des réglementations entravant le développement économique, la prospérité de la population s'en ressentirait rapidement. A l'inverse, si le cadre mis en place par l'Etat est judicieux, les perspectives sont prometteuses. Seule la concurrence entre les acteurs économiques est propre à permettre à une économie de se développer durablement, et donc de prospérer.

La politique de croissance du Conseil fédéral se concentre sur la productivité du travail

Ayant pris conscience de ce fait il y a déjà longtemps, le Conseil fédéral accorde une grande importance à ce que la politique de croissance s'inscrive dans une perspective à long terme et favorise la concurrence. Suite à la faible croissance durant les années 90 en particulier, il a planché sur divers projets concrets de réformes de la politique économique, dont il espérait qu'ils stimuleraient la croissance. Sous le terme de «politique de croissance» ont été décidées des mesures qui, sur le long terme, doivent augmenter la croissance de la productivité du travail, en décrochant de nouveaux marchés, en supprimant des entraves commerciales et en promouvant la concurrence sur le marché domestique suisse.

A l'époque déjà, le Conseil fédéral savait qu'une politique de croissance durable et s'inscrivant dans une perspective à long terme doit se concentrer non seulement sur la dimension quantitative, mais encore qualitative de la croissance économique. La performance économique ne doit pas découler uniquement d'une croissance de l'emploi et du capital, mais bien d'une utilisation plus efficiente et plus productive des facteurs de production. Idéalement, cette évolution tient en particulier à l'intensification de la concurrence sur le marché intérieur.

Le Conseil fédéral réexamine sa politique de croissance

Malgré cela, la notion de croissance économique, et en particulier ses effets connexes, font l'objet de critiques plus poussées que par le passé dans le débat public. Les décideurs politiques doivent constamment examiner les questions soulevées dans ce contexte. Le Conseil fédéral ne souhaitant pas se soustraire à la discussion, il a décidé de soumettre sa politique de croissance à un examen approfondi.

Il souhaite en particulier examiner trois points. Tout d'abord, déterminer si une politique de croissance est encore nécessaire et, dans l'affirmative, identifier les potentiels d'optimisation. Le présent rapport dresse le bilan de la politique de croissance poursuivie à ce jour, identifie les forces et les faiblesses de la politique économique de la Suisse et détermine

Réexamen de la politique de croissance

les mesures qui permettront d'aboutir à une nouvelle politique de croissance.

Deuxièmement, le moment semble opportun pour tirer les enseignements de la récente crise financière sur le plan économique. Il s'agit en particulier d'examiner s'il est possible d'améliorer la résilience de l'économie suisse et, dans l'affirmative, de quelle manière.

Troisièmement, se pose la question des effets connexes indésirables d'une croissance purement quantitative et de la manière dont ils peuvent être atténués. Les résultats de l'analyse doivent fournir une première base pour les réformes à venir, qui auront pour objectif d'instituer, en Suisse, une politique de croissance s'inscrivant dans une perspective à long terme.

Parallèlement, via le postulat 13.3907 Leutenegger Oberholzer «Croissance affaiblie en Suisse», le Parlement a chargé le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur le développement économique de la Suisse. Le présent rapport expose par conséquent aussi l'évolution économique réelle du produit intérieur brut par habitant et la compare à celle des pays voisins ou des régions limitrophes. Il aborde également la répartition des salaires et de la fortune en Suisse et compare la situation à celle d'autres pays.

Structure du rapport

Le premier chapitre expose une nouvelle fois clairement les raisons sous-tendant une politique de croissance s'inscrivant dans une perspective à long terme et les caractéristiques de la politique de croissance.

Le deuxième présente en détail les chiffres et les faits décrivant l'évolution de l'économie suisse et de la répartition au cours des dernières décennies. Il démontre que l'évolution de la productivité a été insatisfaisante ces dernières années. On y trouvera également une évaluation de concepts complémentaires pour la mesure de la prospérité qui viennent compléter le PIB.

Le troisième chapitre examine la politique de croissance menée à ce jour par le Conseil fédéral.

Le quatrième chapitre met en lumière les forces et les faiblesses des conditions-cadre pour l'économie suisse et en déduit les lacunes à combler.

Le cinquième chapitre tire les enseignements de la crise et examine en particulier quelles conditions-cadre économiques renforcent la résilience en cas de crise. La situation de la Suisse est évaluée à l'aune de ces facteurs et les lacunes à combler en sont déduites.

Le sixième chapitre traite des effets connexes. Il y est décrit comment la croissance quantitative peut se répercuter sur le marché du travail, l'utilisation de l'espace et les surfaces d'habitat, les infrastructures, le marché du logement et l'environnement et la manière d'atténuer d'éventuels effets négatifs.

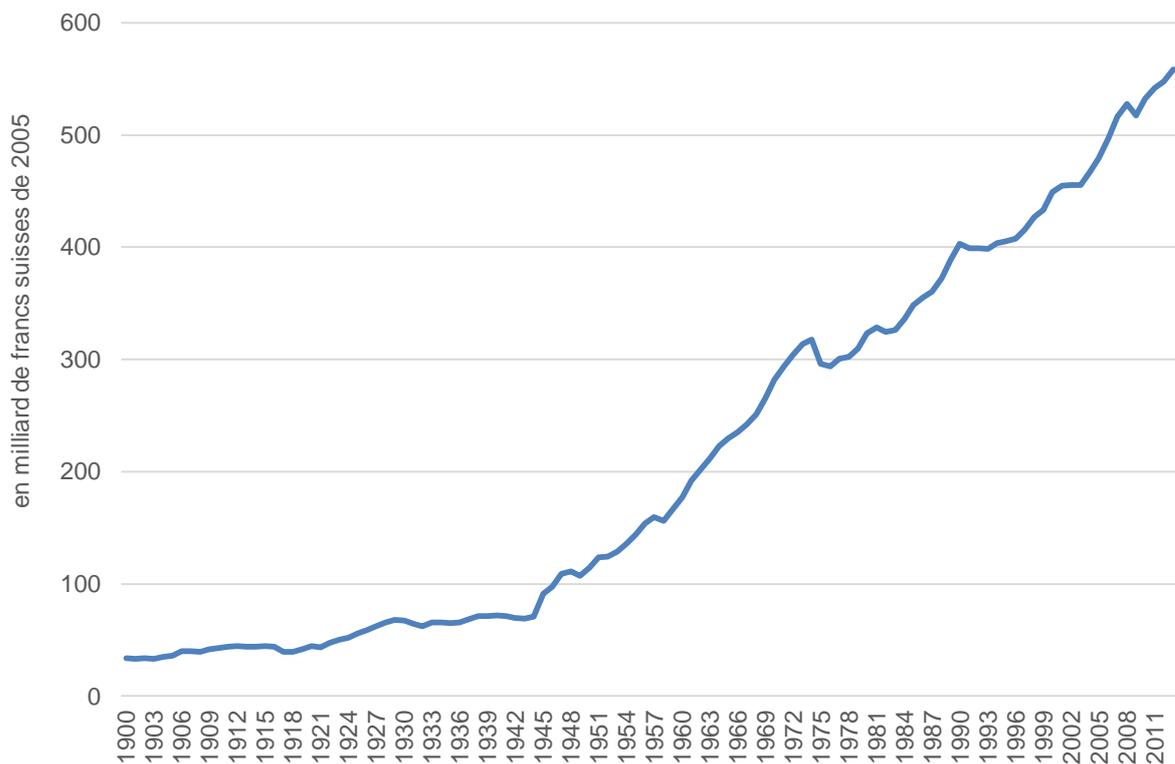
Le septième chapitre résume les principaux résultats de l'analyse et en déduit des recommandations pour la nouvelle politique de croissance.

1.2 Une politique de croissance. Pour quoi faire?

La croissance tendancielle en % ralentit, mais reste forte à long terme

Au cours des années 50, la croissance économique de la Suisse a connu une accélération impressionnante, «historique», d'une certaine manière, mais qui perdure aujourd'hui. Historique, parce que jamais auparavant elle n'a été aussi dynamique: l'augmentation réelle du produit intérieur brut (PIB) s'est élevée à 1,6 % en moyenne annuelle entre 1800 et 1850, à 2,6 % entre 1850 et 1900, et à 2,5 % entre 1900 et 1950. De 1950 à 2000, ce taux de croissance est passé à 2,8 %. Durable, cette évolution l'est si l'on considère que le développement économique moyen annuel depuis 2000 est toujours de 1,7 %, et ce malgré deux récessions au cours de la première décennie des années 2000, dont l'une due à la plus grande crise économique et financière de l'histoire économique récente (cf. figure 1).

Figure 1 Estimation du PIB réel de la Suisse depuis 1900



Source: SECO & Maddison Historical GDP databank

L'augmentation du niveau de vie a été considérable,...

La force de la croissance économique factuelle tient moins à l'augmentation de la performance économique en termes de PIB qu'au développement du bien-être matériel, qui nous semble un dû aujourd'hui, et qui est bien plus important au quotidien. Grâce à la croissance économique réelle, le niveau de vie des gens augmente de manière impressionnante sur de longues périodes.

Réexamen de la politique de croissance

... l'augmentation du bien-être aussi

La population mondiale s'est multipliée par six depuis 1800. Au cours de la même période, l'espérance de vie moyenne a doublé et le revenu réel s'est multiplié par neuf (Ridley, 2010). Même si l'on effectue une comparaison sur des périodes moins longues, l'effet de la croissance économique sur le bien-être au quotidien est manifeste: en 2005, la population disposait d'un revenu réel trois fois supérieur à ce qui était le cas en 1955. Grâce à un meilleur approvisionnement en denrées alimentaires, elle pouvait absorber un tiers de calories supplémentaires, et l'espérance de vie était d'un tiers plus longue, notamment en raison d'une forte réduction de la mortalité infantile.

En Suisse, les séries temporelles historiques ne sont pas très nombreuses, mais à titre d'illustration, les évolutions suivantes n'en demeurent pas moins impressionnantes (OFS, 1998): à l'époque de la création de l'Etat fédéral, environ un enfant sur quatre mourait au cours de sa première année de vie; au milieu des années 90, la probabilité qu'un nourrisson meure au cours des douze premiers mois était inférieure à 1:200. Les progrès de la médecine ont permis une évolution similaire pour ce qui est de la tuberculose et des maladies infectieuses depuis la fin du XIX^e siècle¹.

«Plus» ne veut pas toujours dire «mieux»

Le progrès technologique a entraîné une augmentation manifeste et importante de la qualité de vie comme corollaire du développement économique, du moins dans les pays industrialisés. Mais cela équivaut-il à une augmentation de la satisfaction de la population? En général, on suppose que l'augmentation du bien-être matériel entraîne une augmentation de la satisfaction. La recherche sur le bonheur a remis en question cet automatisme et indique dans quelle mesure «une meilleure» performance économique implique «une meilleure» qualité de vie sous forme de bonheur (Frey & Frey, 2010; Frey & Stutzer, 2009; Bernanke, 2010; Comité scientifique, 2010).

L'augmentation du bien-être dépend de la croissance

Dès le XVIII^e siècle, on s'est demandé pourquoi certains pays parvenaient à prospérer sur le plan économique, tandis que dans d'autres pays la population était condamnée, des générations durant, à vivre dans la pauvreté sans aucun espoir de s'assurer ne serait-ce que la satisfaction des besoins vitaux. Du point de vue économique, l'explication semble claire: la croissance économique est déterminante pour le développement de la prospérité des économies. Ce qui est moins évident, c'est d'identifier l'importance des déterminants de la croissance à un stade de développement spécifique. La théorie de la croissance donne quelques pistes pour guider la politique économique (Aghion & Howitt, 2009; Helpman, 2004).

La croissance va de pair avec l'innovation et l'esprit d'entreprise

Depuis quelques années, la notion de croissance économique fait l'objet de critiques sur le plan politique. Comme cela a été le cas dans les années 70 et 1980, les voix s'élèvent pour réclamer une «croissance zéro». Souvent, le terme «croissance» est perçu comme un phénomène purement quantitatif. Pourtant, le concept de la «croissance» ne se résume pas au nombre de téléviseurs et de smartphones que l'on peut acquérir. Il est essentiel de comprendre ce concept au-delà de sa dimension purement quantitative. La croissance naît de la volonté des individus de

¹ Sachant que des progrès notables ont été enregistrés dès les années 1880 pour ce qui est des maladies infectieuses.

Réexamen de la politique de croissance

créer des choses nouvelles. Le processus d'innovation est indissociable de la croissance économique et de la prospérité.

La croissance a de multiples facettes

Grâce à l'innovation et au développement économique, les possibilités dont nous jouissons aujourd'hui pour façonner notre vie sont bien différentes de celles d'il y a 30 ans. Dans plusieurs secteurs, les emplois sont devenus plus intéressants et opèrent dans un environnement incluant davantage de considérations médicales². Nous disposons d'un choix infiniment plus large en matière de divertissement et d'activités de loisirs. Et, facteur tout aussi important, il existe aujourd'hui une multitude de possibilités d'épanouissement individuel: nombreux sont ceux qui peuvent suivre des cours de perfectionnement ou travailler à temps partiel pour réaliser des objectifs personnels.

D'autres acquis considérables de la croissance économique prise dans sa juste acception sont l'espérance de vie augmentée de 20 ans à compter du départ à la retraite et les heures de travail hebdomadaires, qui sont sans commune mesure avec les 70 heures en vigueur à l'époque de nos arrière-grands-parents. De même, les progrès médicaux nous garantissent une qualité de vie dont on ne pouvait que rêver par le passé. Enfin, une croissance économique durable permet de financer un Etat social performant ainsi qu'une offre culturelle riche et variée.

A la différence de la théorie de la croissance, qui se concentre sur les tendances à long terme affectant la création de valeur ajoutée, l'observation de la conjoncture s'intéresse surtout aux évolutions cycliques sur l'utilisation du potentiel économique ou aux fluctuations de certaines grandeurs macroéconomiques, comme le PIB, le chômage, les taux d'intérêt, les taux de change, ou l'inflation. L'analyse de la conjoncture permet une évaluation quasiment en temps réel de la situation, nécessaire pour la politique économique, en distinguant les variations saisonnières, les phases de reprise, de boom, de ralentissement et de récession. En contraste, pour simplifier, la croissance tendancielle est déterminée davantage par l'augmentation de l'offre des facteurs de production, autour desquels la conjoncture évolue en suivant surtout l'évolution de la demande agrégée. L'analyse de la croissance tendancielle s'occupe donc davantage du niveau de production techniquement possible, ce qui est déterminé surtout par les heures travaillées, le niveau de capital et la productivité. Alors que du point de vue de l'évolution conjoncturelle la production potentielle agrégée est limitée, du point de vue de la théorie de la croissance, l'offre des facteurs de production et le potentiel technologique peuvent continuer d'augmenter à long terme élevant ainsi constamment la quantité produite de biens et services. Les ressources nécessaires à la production, c'est-à-dire les facteurs de production, ne sont ainsi pas considérées comme des grandeurs fixes dans le long terme. Le processus de croissance à long terme est donc basé sur l'accumulation des facteurs de production et sur leur utilisation plus productive en synergie.

² Par exemple: OECD (2014e) „Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz“, Bericht im Rahmen des zweiten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP2-IV), Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/13, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bern.

Réexamen de la politique de croissance

La politique de croissance doit mettre au jour les réformes nécessaires

Pour que la Suisse reste une économie prospère et continue de déployer les effets positifs liés à ce statut, il est primordial que la politique économique s'attache inconditionnellement à créer de bonnes conditions-cadre, s'inscrivant sur la durée, afin de procurer aux ménages et aux entreprises les meilleures chances de s'épanouir. La politique de croissance du Conseil fédéral peut apporter sa pierre à l'édifice en identifiant les réformes qui s'imposent et en s'y attelant. Les conditions seront ainsi réunies pour que l'économie suisse continue de prospérer.

2 Faits et chiffres concernant l'évolution économique

2.1 L'évolution de l'économie suisse

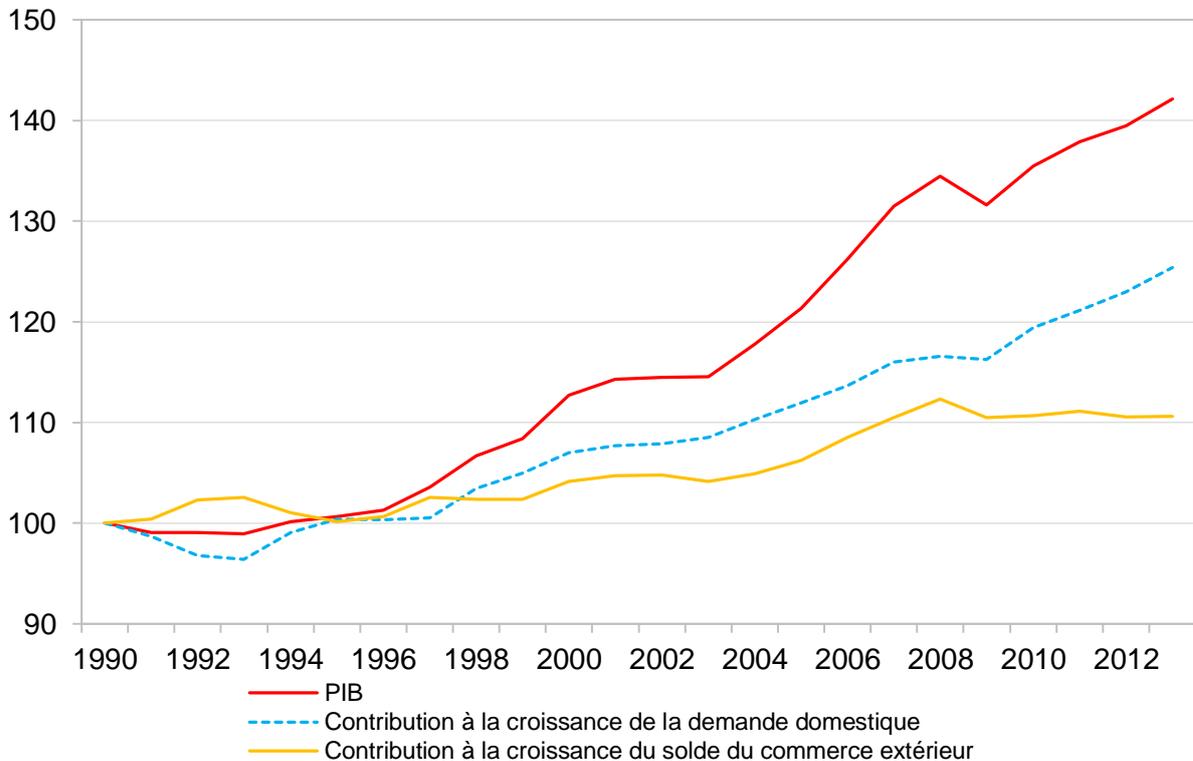
2.1.1 Tendances macroéconomiques des dernières années

L'économie suisse connaît une embellie depuis le début du millénaire...

Après une décennie 90 décevante, caractérisée par un ralentissement durable de la croissance et une hausse du taux de chômage, l'économie suisse a connu une embellie à partir du début des années 2000. La dynamique économique, mesurée au PIB réel, a depuis enregistré plusieurs accélérations (cf. figure 2). La croissance du PIB, en moyenne supérieure à 2% par an au cours de la dernière décennie (2003 à 2013), s'est nettement renforcée par rapport aux années 90 (1,3% entre 1992 et 2002).

Figure 2 PIB réel de la Suisse

Evolution annuelle du PIB, demande intérieure et commerce extérieur, indice 1990 = 100



Source: SECO

... malgré un climat économique mondial changeant: la reprise globale a débouché sur la sévère crise financière et économique, dont les effets se font encore ressentir aujourd'hui

Les dernières années ont été marquées par un climat conjoncturel changeant. Entre 2003 et 2007, la Suisse a participé à la reprise globale et a enregistré une croissance vigoureuse du PIB, portée par des impulsions venant tant de la demande intérieure (dépenses de consommation, investissements dans la construction et les biens d'équipement) que du commerce extérieur (la contribution grandissante de la demande intérieure et du commerce extérieur à la croissance est visible sur la figure 2). La reprise a été interrompue en 2008 par la crise financière, suivie de plusieurs années difficiles pour l'économie mondiale. Il est réjouissant de constater que l'économie suisse a su se montrer résistante durant cette période de crise. Certes, une forte contraction de l'économie

Réexamen de la politique de croissance

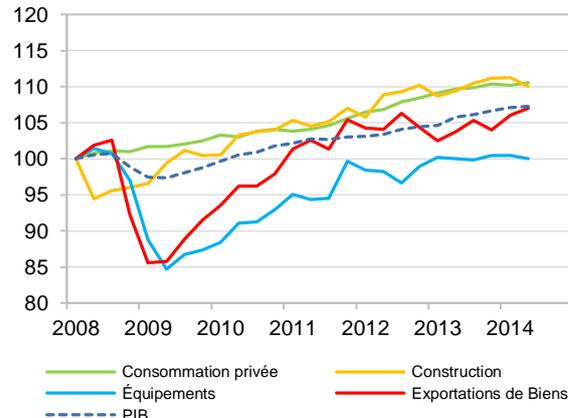
n'a pas pu être évitée, mais celle-ci s'est rapidement rétablie. La récente expansion du PIB est d'autant plus remarquable que, à partir de 2011, l'économie suisse a également dû faire face à la crise de la dette dans la zone euro. Cette crise a, d'une part, grevé la conjoncture du plus important destinataire des exportations suisses et, d'autre part, déclenché une appréciation brève mais massive du franc.

Portée par une conjoncture intérieure robuste, l'économie suisse a su résister à la crise

La résistance de l'économie suisse au cours de ces dernières années tient avant tout à la conjoncture intérieure constamment ascendante. Celle-ci a notamment été soutenue par l'accroissement de la population, induit par l'immigration, et les faibles taux d'intérêt appliqués depuis plusieurs années. Ces facteurs ont favorisé les investissements dans la construction et la consommation privée, qui ont ainsi enregistré une progression vigoureuse (cf. figure 3). Par contre, les investissements dans les biens d'équipement sont à la traîne et n'ont, à ce jour, pas encore retrouvé leur niveau d'avant la crise. La relative faiblesse des investissements des entreprises n'est pas un phénomène spécifique à la Suisse et a pu être observée dans de nombreux pays au cours des dernières années. Les capacités relativement peu exploitées dans les secteurs orientés vers l'exportation et les perspectives économiques incertaines ont, en dépit des taux d'intérêt historiquement bas, visiblement freiné la propension des entreprises à investir.

Figure 3 PIB – composantes de la dépense

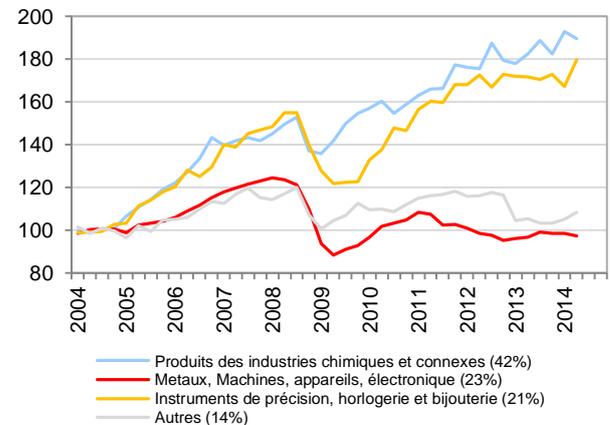
Valeurs trimestrielles réelles, indexées (2008/1 = 100)



Source: SECO

Figure 4 Exportations par branche

Valeurs trimestrielles réelles, indexées (2004 = 100)



Source: SECO

L'évolution des exportations a été freinée par le franc fort et la récession dans l'UE, mais une vraie crise a tout de même pu être évitée

Dans le domaine de l'exportation, les nombreux marchés étrangers atones et la compétitivité entravée par le taux de change ont entraîné ces dernières années un net ralentissement des exportations suisses. Depuis la crise financière, le commerce extérieur ne livre plus aucune impulsion positive à la croissance du PIB. Les exportations se sont certes remises du repli survenu en 2009, mais elles stagnent largement depuis 2011. Néanmoins, une vraie crise des exportations, redoutée en été 2011 lorsque l'appréciation du franc avait atteint son pic, a pu être évitée, en grande partie grâce au taux plancher face à l'euro défini par la Banque nationale suisse (BNS). Celui-ci a contribué à limiter la baisse de la compétitivité induite par le taux de change. Par ailleurs, il convient de relever que l'évolution globale des exportations est fonction des ten-

dances divergentes observées dans les différentes branches d'exportation (cf. figure 4). Les moteurs de croissance dans ce domaine sont les exportations robustes de produits pharmaceutiques et horlogers (ensemble, elles constituent plus de la moitié des exportations suisses de marchandises). Celles-ci ont relativement bien résisté à l'environnement hostile, grâce à un positionnement optimal sur le marché, et ont pu gagner du terrain depuis la crise. Au contraire, les exportations de l'industrie des machines, des métaux et de l'électronique sont en proie à des difficultés persistantes.

Encadré 1 Les effets du franc fort sur la croissance économique

L'incertitude croissante sur les marchés financiers internationaux liée à la crise de la dette dans la zone euro a provoqué, à partir de 2011, une véritable ruée sur la valeur refuge que représente le franc suisse. En conséquence, la monnaie helvétique s'est appréciée dans une mesure insoupçonnée par rapport à l'euro, au dollar US et à de nombreuses autres monnaies. Un premier pic a été atteint au début du mois d'août 2011, lorsque le cours du franc a un temps frisé la parité avec l'euro. Il a fallu l'introduction, le 6 septembre 2011, d'un taux plancher par la BNS, qui a été aboli le 15 janvier 2015, pour stopper la hausse du franc pendant une longue période et détendre la situation monétaire. Malgré cette mesure efficace, qui a permis d'empêcher temporairement une nouvelle envolée du franc, celui-ci est toujours surévalué. Cette affirmation est largement étayée par l'indice réel (c.-à-d. corrigé des effets de l'inflation) de son cours pondéré en fonction des échanges commerciaux. Celui-ci a certes baissé par rapport à son niveau record atteint en été 2011, mais il se situe toujours environ 10 % au-dessus de sa moyenne pluriannuelle. Depuis l'abolition du taux plancher, le franc suisse s'est à nouveau considérablement apprécié par rapport à toutes les autres devises, soit de plus de 15%. Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences précises de ce nouvel envol, puisque le niveau autour duquel le franc suisse se stabilisera à moyen terme reste encore incertain.

Un renforcement marqué du franc entrave la compétitivité-prix des entreprises suisses face à leurs concurrents étrangers. Les branches les plus touchées sont celles axées sur l'exportation, comme l'industrie manufacturière ou le tourisme. Ces dernières années, le franc fort et la situation économique fragile sur un grand nombre de marchés étrangers, en particulier celui de l'UE, ont considérablement freiné les exportations suisses. L'évolution des exportations (marchandises et services) a largement stagné en Suisse et a été inférieure à celle enregistrée notamment en Allemagne, où les exportateurs n'ont pas eu à souffrir d'une monnaie trop forte. Cette évolution n'a pas manqué de produire un effet sur le marché du travail: entre 2012 et 2013, le taux d'emploi a reculé dans l'industrie manufacturière, fortement dépendante des exportations, alors que la tendance générale était à la hausse.

Néanmoins, une vraie crise des exportations (recul net), redoutée en été 2011 lorsque l'appréciation du franc avait atteint son pic, a pu être évitée. Premièrement, le taux plancher fixé temporairement par la BNS a permis de juguler la force du franc et de fournir aux entreprises une certaine sécurité en matière de planification. Deuxièmement, la robustesse de certaines branches d'exportation, notamment l'industrie pharmaceutique, ont quelque peu stabilisé l'évolution générale des exportations.

Ces dernières années, la conjoncture intérieure dynamique a fait contrepoids au franc fort. L'immigration croissante et les taux d'intérêt continuellement bas ont notamment stimulé les investissements dans la construction et la consommation privée.

Réexamen de la politique de croissance

L'action résolue de la BNS et la conjoncture intérieure robuste ont largement contribué à limiter les effets négatifs du franc fort sur la conjoncture suisse et à préserver la croissance économique. Toutefois, la surévaluation du franc n'ayant pas le même impact sur les différentes branches, celles-ci ont évolué de manière très hétérogène. Alors que les secteurs orientés vers l'exportation ont pâti du renchérissement de la monnaie suisse, les secteurs de l'immobilier et de la construction ont, au contraire, été exagérément stimulés par les taux d'intérêt historiquement bas, ce qui comporte des risques d'excès et d'inégalités.

En plus d'avoir une incidence sur la conjoncture, la surévaluation d'une monnaie peut entraîner un effet d'hystérèse, qui nuit à la croissance économique à long terme. Lorsque, en raison d'un renchérissement monétaire, les entreprises actives dans un secteur ne sont plus compétitives et se voient obligées de s'implanter dans un autre pays, il est difficile de ramener des activités économiques similaires sur le site de production concerné. Si un pays parvient à préserver les compétences techniques et la capacité d'investissement en dépit de ces nécessaires délocalisations, cet effet d'hystérèse peut représenter un changement structurel accéléré, qui revient à redistribuer les tâches au sein de la chaîne de valeur ajoutée, et ainsi limiter l'ampleur des dégâts à long terme.

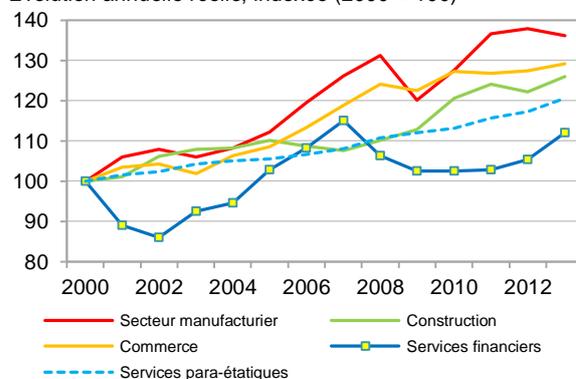
Evolution économique par branche

Des branches à vocation internationale, telles que l'industrie (d'exportation) et le secteur financier, ont été en hausse jusqu'à la crise, mais marquent le pas depuis

Conformément aux attentes, le climat économique mondial changeant de la dernière décennie se reflète également dans l'évolution des différentes branches. Sur l'ensemble de la période 2001 à 2013, c'est l'industrie (manufacturière), un secteur d'exportation classique, qui a enregistré la plus forte augmentation de la valeur ajoutée (plus de 35 % au total, cf. figure 5). Cependant, depuis le déclenchement des crises financières, cette appréciation n'est plus actuelle. Durant les dernières années, c'est surtout dans les secteurs domestiques qu'ont augmenté l'emploi et la valeur ajoutée, alors que le secteur exportateur a été mis sous pression. Ainsi, le secteur manufacturier, un secteur exportateur traditionnel, a perdu 35'000 emplois net depuis 2008³. Seulement quelques branches spécialisées, comme les pharmaceutiques, ont pu contrer cette tendance négative.

Figure 5 Evolution de la valeur ajoutée par secteur

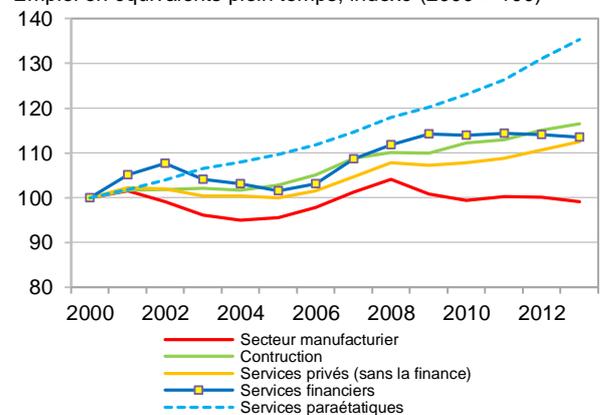
Evolution annuelle réelle, indexée (2000 = 100)



Source: SECO

Figure 6 Evolution de l'emploi par secteur

Emploi en équivalents plein temps, indexé (2000 = 100)



Sources: OFS, SECO

³ En équivalent plein-temps entre le 3^{ème} trimestre 2008 et le 3^{ème} trimestre 2014.

Réexamen de la politique de croissance

Progression des branches axées sur l'économie intérieure, tels que la construction et les services privés hors secteur financier

En revanche, de nombreuses branches axées sur l'économie intérieure ont connu ces dernières années une période prospère, caractérisée par une croissance de la valeur ajoutée et de l'emploi. Parmi elles figure, outre la construction, le domaine hétérogène des services privés (hors secteur financier). Ce domaine englobe toutefois un large éventail de secteurs, notamment ceux du commerce de gros et du commerce de détail, de l'hôtellerie, de l'information et de la communication, de l'immobilier, et des professions libérales, qui évoluent de manière très disparate. Les services aux entreprises, qui comprennent entre autres les diverses formes de consulting et les architectes, ont été particulièrement dynamiques et ont enregistré une hausse marquée de l'emploi avec 35'000 places supplémentaires.

Expansion constante des services proches de l'Etat, comme les services de santé

Par ailleurs, les secteurs orientés vers les services publics, comme la santé, l'enseignement et la formation ainsi que l'administration publique, ont encore gagné du terrain. Ces services dits paraétatiques, dont l'évolution est en général plutôt constante et relativement peu sensible à la conjoncture, ont régulièrement progressé ces dernières années. La demande de services de santé, en particulier, affiche une tendance à la hausse en Suisse, comme dans bon nombre d'autres pays industrialisés, en raison notamment d'évolutions structurelles (vieillesse démographique, progrès médicaux). Au cours des dernières années, cette tendance a en outre été renforcée par l'accroissement de la population. Par conséquent, les services paraétatiques ont enregistré la plus importante croissance de l'emploi de toutes les branches ces dernières années. Portée principalement par le secteur de la santé, cette croissance a été d'environ 35 % entre 2000 et 2013, ce qui correspond à près de 3 % par an.

Evolution positive des secteurs domestiques en Suisse par rapport aux autres pays européens

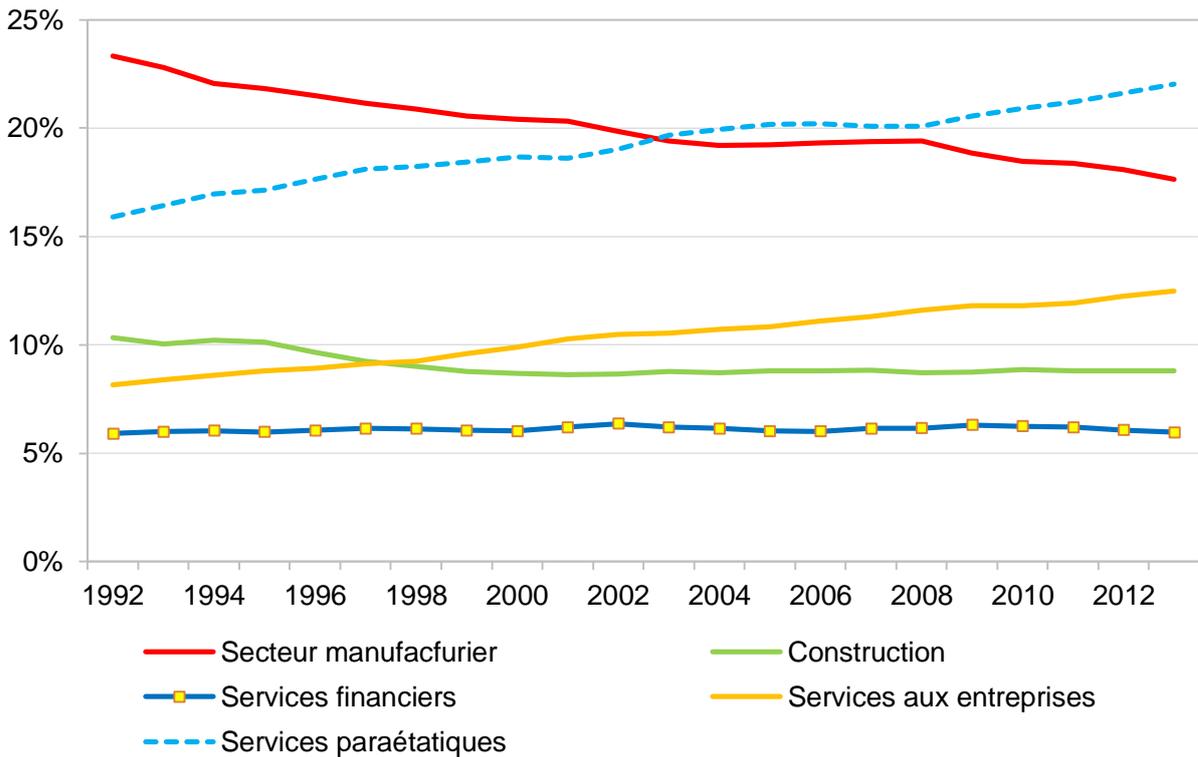
Dans nombre d'autres pays d'Europe occidentale, l'évolution des branches économiques axées sur le marché intérieur a été nettement plus hésitante, voire parfois négative. Cette évolution divergente est due aux contextes économiques différents: des pays en crise, comme l'Espagne et l'Italie, ont été confrontés à une baisse de la consommation et de l'investissement ainsi qu'à des contraintes d'économies dans le domaine public, ce qui a engendré un repli des secteurs proches de l'Etat.

Transition progressive de l'emploi depuis l'industrie vers le secteur des services (tertiarisation)

En Suisse, dans l'ensemble, la moitié de la croissance agrégée de l'emploi depuis le début des crises financières est revenue aux secteurs paraétatiques. Leur part dans l'emploi total a continuellement progressé au cours des 20 dernières années (de 16 % en 1992, elle est passée à 22 % en 2013; cf. figure 7). La dynamique des services aux entreprises a également été remarquable, vu que leur part à l'emploi est passée de 8% à 12.5% au cours des vingt dernières années. Le fait que les services gagnent en poids en dépit de l'industrie dans les pays hautement développés est une évolution parfaitement normale (tertiarisation). Cette tendance fondamentale a cependant été renforcée ces dernières années par l'évolution conjoncturelle divergente entre la Suisse et l'étranger.

Figure 7 Evolution de la part de différentes branches dans l'emploi

Part de différentes branches dans l'emploi total (équivalents plein temps), en %



Sources: OFS et calculs du SECO

L'avantage lié au marché du travail dynamique a pu être préservé en Suisse...

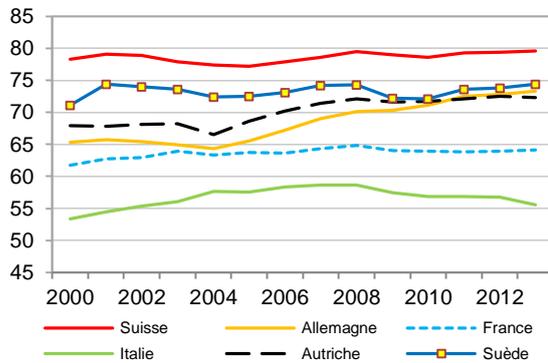
Depuis toujours, le marché suisse du travail jouit d'une bonne santé en comparaison européenne. La participation au marché du travail est élevée et le chômage est bas. Ce point fort a pu être préservé même durant le contexte difficile des dernières années. Depuis 2005, on observe une croissance constante du taux d'emploi, interrompue que brièvement en 2009 par un recul relativement faible engendré par la crise financière. Au cours de la dernière décennie, le taux d'emploi (la part des actifs occupés dans l'ensemble de la population en âge de travailler) s'est maintenu à son niveau élevé de près de 80 % (cf. figure 8) et le chômage est resté bas. Le taux de chômage standardisé au niveau international conformément à Eurostat (cf. figure 9) a certes enregistré une légère hausse depuis la crise financière (de près de 4 %, il est passé à environ 4,5 %), mais cette hausse devrait être principalement imputable à la conjoncture et corrigée dans les années à venir grâce à la consolidation de la reprise. Au chapitre du chômage de longue durée, les chiffres n'ont pas progressé en Suisse au cours des dernières années, ce qui contraste fortement avec la situation dans de nombreux autres pays.

... tandis que plusieurs autres pays ont connu une forte détérioration de leur marché du travail

Ces dernières années, de nombreux pays ont été confrontés à une nette détérioration de la situation sur leur marché du travail. En Italie, par exemple, les améliorations réalisées avant la crise (hausse de l'emploi, baisse du chômage) ont été annihilées depuis. Dans d'autres pays, tels que l'Espagne et la Grèce, la détérioration a été encore plus marquée. Néanmoins, il existe également des contre-exemples positifs, à l'image de l'Allemagne, où la conjugaison de la reprise portée par les exportations et des réformes accomplies ces dernières années sur le marché du travail a permis une augmentation du taux d'emploi de 65 % à près de 75 % au cours des dix dernières années et un net recul du chômage.

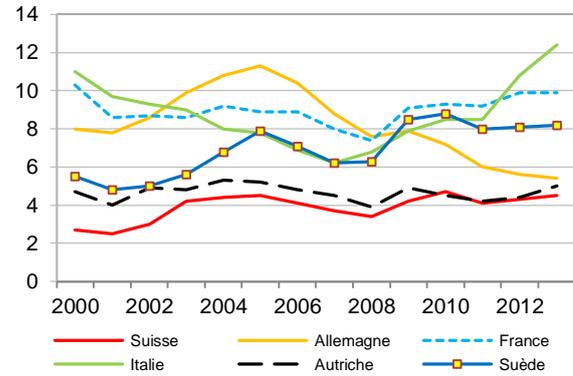
Réexamen de la politique de croissance

Figure 8 Taux d'emploi par pays
Part des actifs occupés par rapport à la population en âge de travailler, en %



Source: Eurostat

Figure 9 Taux de chômage par pays
En %



Source: Eurostat

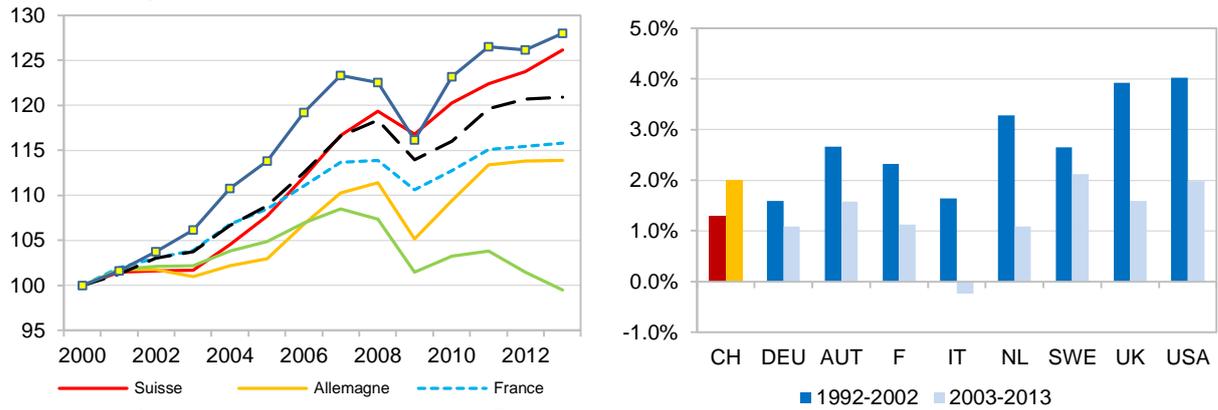
2.1.2 Croissance économique de la Suisse en comparaison internationale

Croissance du PIB: à la traîne durant les années 90, la Suisse fait aujourd'hui partie du peloton de tête au niveau international

L'évolution de la croissance en Suisse ne doit pas être analysée de manière isolée, mais mise au regard du contexte international. Celui-ci joue un rôle décisif dans l'évolution d'une petite économie ouverte comme la Suisse. Ainsi, un ralentissement de la croissance mondiale, tel qu'observé durant ces dernières années, a inévitablement des conséquences sur l'économie suisse. Par contre, une dynamique de croissance à la traîne serait un sérieux signe de faiblesse lorsque l'économie mondiale est prospère. Grâce à la croissance plus forte observée depuis le début du millénaire, l'économie suisse se place nettement mieux sur l'échiquier international que durant les années 90, lorsqu'elle faisait encore partie des pays de l'OCDE ayant la plus faible croissance. C'est ce qu'illustre la figure 10 : alors que, au cours des années 90, l'évolution du PIB réel de la Suisse a été nettement inférieure à celle des autres pays d'Europe occidentale, elle a connu, ces dernières années, une progression robuste (cf. figure 10, graphique de gauche). Cette amélioration relative devient encore plus manifeste si l'on compare la progression moyenne du PIB durant les périodes 1992 à 2002 et 2003 à 2013 (cf. figure 10, graphique de droite). En Suisse, la croissance moyenne du PIB réel est passée de 1,3 % par an entre 1992 et 2002 à 2% entre 2003 et 2013. A l'inverse, elle a nettement ralenti dans nombre de pays européens de même qu'aux Etats-Unis.

Figure 10 Evolution du PIB réel en comparaison internationale

Graphique de gauche: évolution annuelle, indexée (2000=100), Graphique de droite: taux de croissance moyens



Sources: OFS, SECO, Eurostat

La Suisse réalise une bonne performance depuis la crise financière

La Suisse s'est notamment montrée à son avantage dans les années ayant suivi la crise financière, grâce à un repli relativement modéré du PIB et à une reprise particulièrement robuste. Dans les pays voisins faisant partie de la zone euro, cette même période a été moins dynamique. Depuis la crise financière, la zone euro, dans son ensemble, connaît un recul de la croissance et son PIB réel n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise. Toutefois, il existe de fortes différences entre les Etats membres. Ainsi, dans le tourbillon de la crise de la dette souveraine qui a succédé à la crise financière, l'Italie et d'autres pays périphériques de la zone euro se sont enlisés dans une grave récession persistante. En revanche, l'Allemagne et l'Autriche ont pu traverser la crise sans trop de difficultés. Dans un grand nombre de pays européens, la crise financière et celle de la dette souveraine n'ont pas induit qu'un ralentissement temporaire (c.-à-d. quelques trimestres) de la conjoncture: elles ont déclenché des ajustements importants (consolidation budgétaire, désendettement du secteur privé, problèmes bancaires) qui ont longtemps freiné et qui peuvent encore freiner la croissance. En Suisse, au contraire, la crise ne semble être qu'un épisode passager sans conséquences apparentes sur la croissance dans son ensemble. Comme expliqué à la section 2.1.1, cette évolution relativement stable tient principalement au fait que les effets négatifs exercés sur les branches d'exportation par la crise internationale et le franc fort ont été contrebalancés par des impulsions positives livrées par l'immigration croissante et les taux d'intérêt historiquement bas, qui sont venues renforcer la conjoncture intérieure dans les secteurs de la consommation et de la construction.

Réexamen de la politique de croissance

Hausse du PIB par habitant:

croissance économique corrigée de l'augmentation de la population

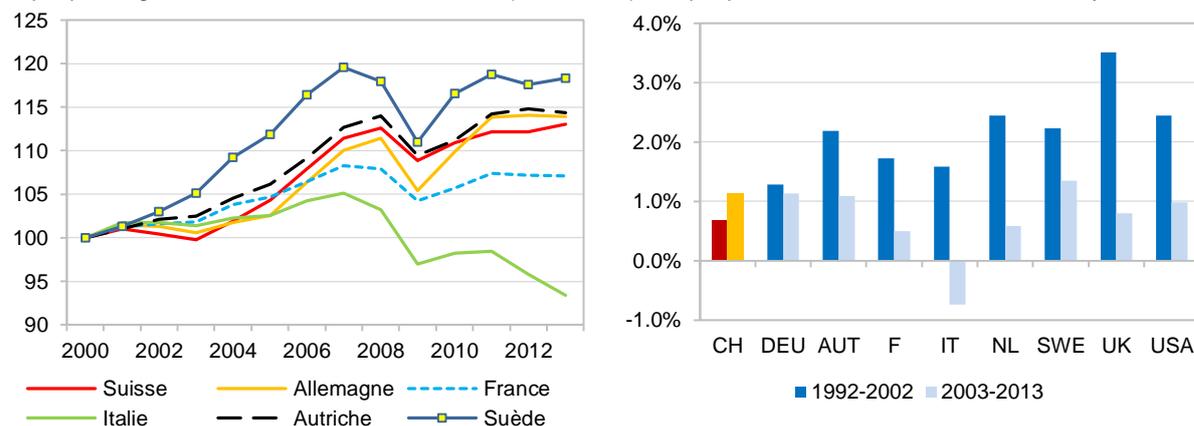
Au cours des dernières années, l'accroissement de la population (près de 1 % par an entre 2003 et 2013) a donc considérablement contribué à l'expansion robuste de l'économie suisse. Toutefois, cela signifie également que la performance économique s'est répartie entre plus d'individus. C'est pourquoi il convient de considérer le PIB par habitant pour apprécier l'évolution de la prospérité économique. Si l'on corrige l'évolution du PIB de l'accroissement de la population (en relation avec la population résidente), on obtient la croissance du PIB par habitant⁴. Celui-ci est l'un des principaux indicateurs de l'évolution économique à long terme et du niveau de vie d'un pays. En cas d'augmentation de la population, la croissance du PIB par habitant est, d'un point de vue mathématique, toujours inférieure à la croissance du PIB⁵.

S'agissant du PIB par habitant, la performance suisse n'est pas excellente, mais elle s'est tout de même améliorée

A l'image de la figure 10, qui illustre l'évolution du PIB, la figure 11 montre l'évolution du PIB réel par habitant en comparaison internationale. S'agissant de cet indicateur, la Suisse n'est pas parvenue à se distinguer des autres pays au cours des dernières années. Son PIB par habitant a relativement peu progressé depuis la crise financière. Près de cinq ans après, il se situe tout juste au-dessus de son niveau d'avant la crise. Toutefois, il en va de même pour d'autres pays, tels que la Suède, l'Allemagne et l'Autriche. En Italie, où le PIB par habitant a cédé environ 12 % depuis 2008, la situation est encore plus sombre. Il ressort du graphique de droite que l'évolution du PIB suisse par habitant a été inférieure à la moyenne durant les années 90, mais qu'elle s'est améliorée depuis. La croissance du PIB réel par habitant est passée de 0,7 % entre 1992 et 2002 à 1,1 % entre 2003 et 2013. A l'inverse, elle a ralenti dans de nombreux autres pays.

Figure 11 Evolution du PIB réel par habitant en comparaison internationale

Graphique de gauche: évolution annuelle, indexée (2000 = 100), Graphique de droite: taux de croissance moyens



Sources: OFS, SECO, Eurostat

⁴ Pour plus d'explications sur la méthodologie, cf. p. ex. OFS (2013c). La notion de «PIB par habitant» employée par l'OFS est la plus précise, étant donné qu'elle met en relation la production à l'échelle macroéconomique (le PIB) et la population résidente.

⁵ Il serait toutefois erroné de déduire que l'accroissement de la population en tant que tel ne peut pas avoir d'effets positifs sur la croissance du PIB par habitant. L'impact de l'accroissement d'une population sur la croissance du PIB par habitant est complexe et dépend d'une multitude de facteurs (p. ex. évolution de la structure de l'emploi et de la structure des qualifications, effets sectoriels).

Réexamen de la politique de croissance

Une comparaison détaillée entre les pays fait apparaître une nette amélioration relative de la croissance suisse

L'amélioration relative de la croissance suisse est encore plus évidente si l'on élargit la comparaison à d'autres pays encore. En complément des graphiques, le tableau 1 indique, pour la Suisse et pour quatorze autres pays (divers pays de l'UE, Norvège et Etats-Unis), les taux de croissance annuels moyens du PIB (côté gauche) et du PIB par habitant (côté droit), pour les périodes 1992 à 2002 et 2003 à 2013, cette dernière étant subdivisée en deux (la période d'avant la crise, de 2003 à 2007, et les années de crise, de 2008 à 2013).

Lanterne rouge durant les années 90, la Suisse fait aujourd'hui partie du peloton de tête

Alors que, des quinze pays considérés, la Suisse était la lanterne rouge tant pour la croissance du PIB que pour la croissance du PIB par habitant durant la période 1992 à 2002, elle a rejoint le peloton de tête au cours de la période 2003 à 2013, en prenant la deuxième place à l'aune de la croissance du PIB et la troisième place à l'aune de la croissance du PIB par habitant. S'agissant de la croissance du PIB par habitant, la Suisse a évolué dans le même ordre de grandeur que l'Allemagne, l'Autriche ou encore les Etats-Unis; seule l'économie suédoise est parvenue à faire légèrement mieux.

Au chapitre de la croissance du PIB par habitant aussi, la Suisse fait figure de bon élève en comparaison internationale

Au cours des cinq années ayant suivi la crise, la croissance annuelle de 0,2 % du PIB par habitant a été certes modeste, mais celle-ci est largement acceptable en comparaison internationale. La Suisse fait ainsi partie des rares pays qui sont parvenus à éviter un recul de leur PIB par habitant durant ces dernières années. L'importance de considérer l'évolution de cet indicateur dans le contexte international est soulignée par la situation de la Suisse durant les années 90: à cette époque, la Suisse affichait certes une progression plus importante de son PIB par habitant (0,6 %) que durant la période 2003 à 2013, mais celle-ci était des plus décevantes à la lumière de la conjoncture mondiale en pleine expansion.

Tableau 1 Hausse du PIB réel et du PIB par habitant en comparaison internationale

Taux de croissance annuels moyens sur différentes périodes et classement respectif de la Suisse

	Croissance du PIB				Croissance du PIB par habitant			
	1992-2002	2003-13			1992-2002	2003-13		
		2003-07	2008-13			2003-07	2008-13	
Suisse	1.3%	2.0%	2.8%	1.3%	0.7%	1.1%	2.1%	0.2%
Allemagne	1.6%	1.1%	1.7%	0.5%	1.3%	1.1%	1.7%	0.6%
France	2.3%	1.1%	2.1%	0.3%	1.7%	0.5%	1.3%	-0.2%
Italie	1.6%	-0.2%	1.3%	-1.4%	1.6%	-0.7%	0.7%	-1.9%
Espagne	3.6%	1.1%	3.9%	-1.0%	2.7%	-0.1%	1.9%	-1.5%
Pays-Bas	3.3%	1.1%	2.6%	-0.1%	2.4%	0.6%	2.2%	-0.7%
Belgique	2.3%	1.4%	2.5%	0.5%	1.9%	0.7%	1.9%	-0.3%
Luxembourg	5.5%	2.6%	4.7%	0.7%	3.6%	0.5%	3.0%	-1.3%
Autriche	2.7%	1.6%	2.6%	0.6%	2.2%	1.1%	2.1%	0.2%
Danemark	2.6%	0.5%	1.7%	-0.7%	2.1%	0.1%	1.8%	-1.1%
Finlande	3.3%	1.2%	3.9%	-0.8%	2.8%	0.8%	3.5%	-1.3%
Norvège	4.0%	1.6%	2.6%	0.6%	3.3%	0.4%	1.8%	-0.6%
Suède	2.6%	2.1%	3.8%	0.6%	2.2%	1.3%	3.2%	-0.2%
Royaume-Uni	3.9%	1.6%	3.2%	0.2%	3.5%	0.8%	2.5%	-0.5%
USA	4.0%	2.0%	3.0%	0.9%	2.4%	1.0%	2.0%	0.1%
Moyenne	3.0%	1.4%	2.8%	0.2%	2.3%	0.6%	2.1%	-0.6%
Rang de la Suisse	15	3	7	1	15	2	5	3

Sources: OFS, SECO, Eurostat, OCDE

Réexamen de la politique de croissance

L'évolution positive de la croissance du PIB par habitant indique également que la croissance affichée par la Suisse au cours des dernières années ne tient pas uniquement à l'augmentation de la population, comme on l'entend parfois. Il est réjouissant de constater que la Suisse a réussi à stimuler la progression de son PIB par habitant malgré un contexte économique mondial difficile et le défi supplémentaire constitué par le franc fort. Seule l'Allemagne a enregistré une expansion encore plus forte du PIB par habitant (avec une population pratiquement inchangée): la hausse des exportations, induite notamment par une bonne compétitivité-prix à l'intérieur de la zone euro, ont permis à cette économie d'enregistrer une évolution dynamique au cours des dernières années.

L'interaction de différents facteurs est essentielle à l'amélioration de la croissance

Dans l'ensemble, il ressort de cette analyse que l'économie suisse est parvenue à surmonter les faiblesses rencontrées durant les années 90 et à consolider son expansion durant ces dernières années malgré un contexte difficile. L'embellie connue par la croissance suisse est le résultat de l'interaction de plusieurs facteurs. D'une part, des facteurs ayant fortement freiné la croissance durant la première moitié des années 90 ont disparu, en particulier la crise immobilière et la politique monétaire longtemps restrictive. D'autre part, des améliorations ont pu être réalisées dans des domaines clés de la politique économique.

- 1) La crise immobilière a été surmontée et le secteur de la construction a pu se redresser.
- 2) La politique monétaire de la BNS était fermement axée sur la stabilité, tout en s'adaptant à la conjoncture.
- 3) La consolidation des finances publiques a été couronnée de succès. Alors que, durant les années 90, elles étaient confrontées à un déficit et à une dette en hausse, cette tendance négative a pu être inversée au cours des dix dernières années, par le biais notamment du frein à l'endettement et de l'évolution économique majoritairement positive. Grâce à ses finances publiques relativement saines, la Suisse n'a, contrairement à certains pays, pas eu besoin de recourir à des mesures de consolidation draconiennes durant ces dernières années.
- 4) Les accords bilatéraux conclus avec l'UE ont permis d'établir un cadre institutionnel solide pour les relations économiques entre la Suisse et l'UE (cf. sect. 2.1.3).
- 5) Ces dernières années, différentes réformes de politiques économiques mises en place en Suisse ont également contribué à la croissance (cf. chap. 3).

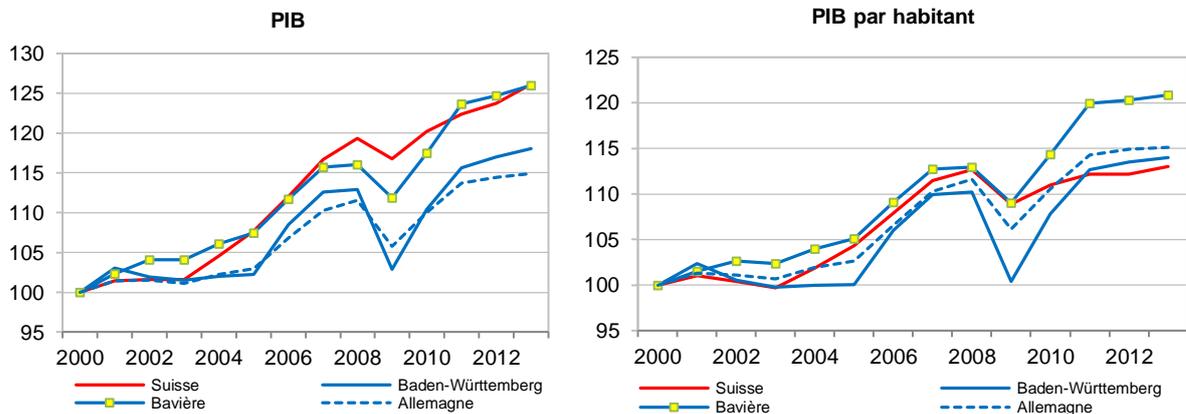
Encadré 2 L'évolution économique de la Suisse comparée aux régions limitrophes

En complément de l'évaluation à l'échelle des pays, il est judicieux de considérer l'évolution économique de la Suisse par rapport à celle d'une sélection de régions limitrophes. L'expérience montre qu'il existe des écarts régionaux considérables au sein des grandes économies comme l'Allemagne et l'Italie (respectivement entre l'ouest et l'est et entre le nord et le sud). Quelques-uns des Länder ou régions avoisinant la Suisse ont une santé économique supérieure à la moyenne de leur pays respectif. C'est notamment le cas du Bade-Wurtemberg, de la Bavière, du Vorarlberg et de l'Italie du Nord.

La figure 12 montre l'évolution du PIB réel de la Suisse par rapport à celui du Bade-Wurtemberg et de la Bavière (ainsi que le PIB de l'Allemagne comme indice de référence)⁶. Dans l'ensemble, cette appréciation régionale confirme largement le résultat de la comparaison internationale: du côté de l'évolution du PIB (graphique de gauche), la Suisse se situait au-dessus de la moyenne ces dernières années, tout comme la Bavière, qui fait d'ailleurs légèrement mieux que la Suisse. Par contre, la performance suisse est légèrement moins satisfaisante du côté de l'évolution du PIB par habitant (graphique de droite), en particulier comparée à la performance de la Bavière. Toutefois, cette évolution traduit avant tout la forte expansion de l'économie allemande au cours des dernières années, et non une faiblesse de la part de l'économie suisse. Comme il ressort de la comparaison entre pays, la récente croissance du PIB par habitant a été relativement forte en Suisse.

La hausse plus prononcée du PIB par habitant de la Bavière et du Bade-Wurtemberg ne surprend guère si l'on tient compte du fait que leur économie d'exportation n'a pas souffert du désavantage causé par le franc fort, contrairement à celle de la Suisse. Ces deux Länder ont même affiché une compétitivité-prix élevée à l'intérieur de la zone euro.

Figure 12 Evolution du PIB réel de la Suisse par rapport aux régions limitrophes (indice, 2000=100)



Sources: OFS, offices régionaux et national de la statistique de l'Allemagne

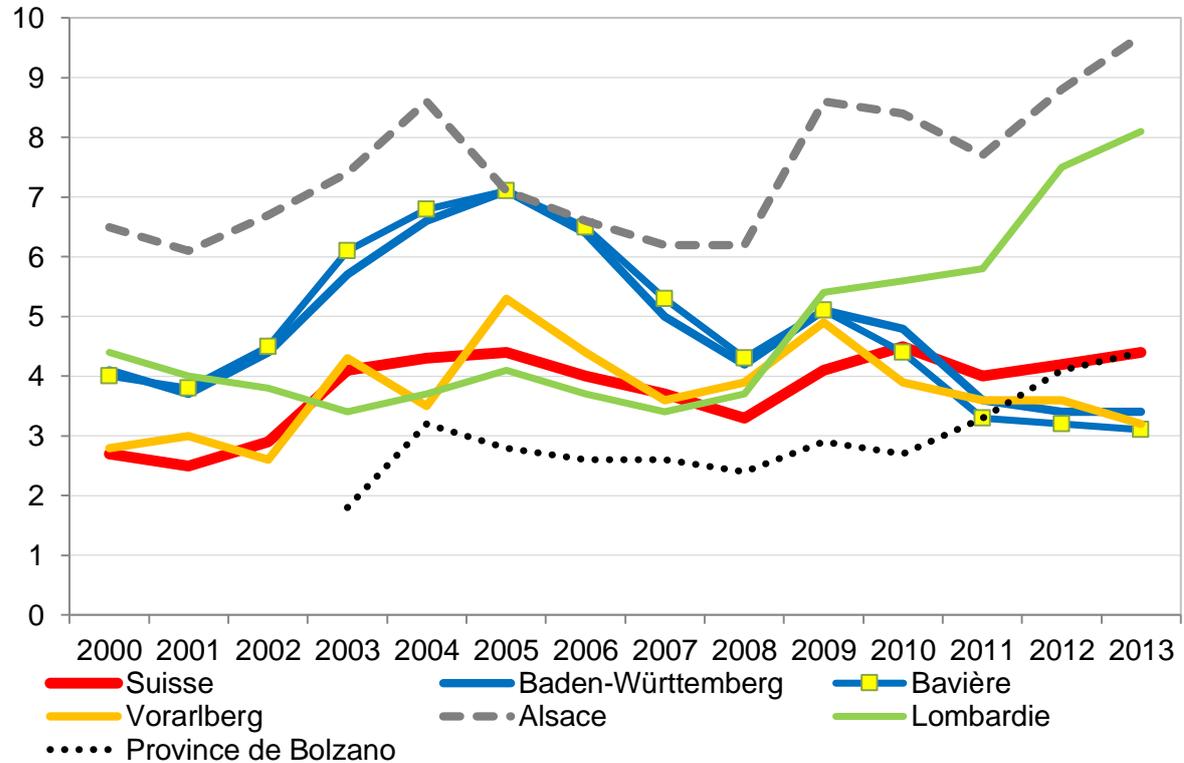
Si l'on considère l'évolution du taux de chômage en Suisse par rapport aux diverses régions limitrophes (taux de chômage harmonisés conformément à Eurostat), on obtient une image contrastée. En Suisse, le taux de chômage harmonisé, relativement stable au cours de la dernière décennie, fluctuait entre 3,5 et 4,5 %. En revanche, les taux ont nettement reculé en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg à partir de 2005, en accord avec la tendance nationale, et sont aujourd'hui inférieurs à celui de la Suisse. C'est également le cas au Vorarlberg (taux de chômage en 2013: 3,4 % dans le Bade-Wurtemberg, 3,1 % en Bavière, 3,2 % dans le Vorarlberg et 4,4 % en Suisse). Néanmoins, plutôt que de refléter une faiblesse de la Suisse,

⁶ L'Allemagne dispose de statistiques actuelles sur l'évolution du PIB réel au niveau régional, ce qui n'est pas le cas de tous les pays (p. ex. de l'Autriche).

Réexamen de la politique de croissance

cette situation témoigne, elle aussi, de la vigueur des économies allemande et autrichienne ainsi que du succès des réformes structurelles réalisées sur le marché allemand du travail. En comparaison internationale, le taux de chômage suisse demeure faible. D'autres régions limitrophes, comme l'Alsace ou la Lombardie, ont d'ailleurs été confrontées à une augmentation du chômage (figure 13).

Figure 13 Taux de chômage (taux harmonisés conformément à Eurostat)



Source: Eurostat

2.1.3 Digression: importance économique des Accords bilatéraux I avec l'Union européenne

Les conséquences de l'initiative «Contre l'immigration de masse» ne sont pas connues

Les nouveaux articles constitutionnels 121 a et 197, ch. 9, ont été acceptés par le peuple le 9 février 2014, lors de la votation sur l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse». A l'heure actuelle, il est difficile d'estimer l'impact de cette initiative sur les accords bilatéraux et les conséquences qu'elle aura pour l'économie suisse et la croissance.

Accès au marché de l'UE comme réponse à la crise des années 90

La faible croissance économique des années 90, ainsi que les efforts de réformes entrepris par la Suisse après le rejet de l'adhésion à l'EEE ont été des facteurs déterminants pour la conclusion des sept accords bilatéraux du 21 juin 1999 (Accords bilatéraux I) entre la Suisse et l'Union européenne (UE). L'accès à un marché intérieur européen au développement dynamique devait contrer la menace de déclin économique suisse. De nombreuses entreprises suisses craignaient d'être désavantagées par rapport à leurs concurrents de l'espace européen, en raison de l'intégration économique grandissante de l'UE. En conséquence, la

Réexamen de la politique de croissance

politique économique suisse accordait une grande importance à la question de l'accès au marché.

Les entreprises suisses estiment aujourd'hui que l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP, l'un des textes des Accords bilatéraux I) est l'accord le plus important du point de vue économique. Cette évaluation de la part des entreprises laisse augurer que l'accès au marché a pu être nettement amélioré grâce aux accords bilatéraux. La question de l'accès au marché a ainsi été reléguée en arrière-plan. Les entreprises ont pu profiter de l'augmentation de la demande à l'exportation qui s'en est suivie, parce que l'ALCP a amélioré les possibilités de recrutement et rendu disponibles les professionnels nécessaires pour la production.

Depuis l'entrée en vigueur des accords, l'économie suisse s'est remise de la faiblesse de sa croissance, et sa performance de croissance s'est nettement améliorée par rapport à celle d'autres pays. La Suisse a même pu obtenir un taux de croissance supérieur à la moyenne des pays les plus avancés économiquement depuis de la crise économique et financière internationale (voir les passages correspondant dans le chapitre 2.1.2).

Effets positifs sur le PIB

Différentes études⁷ montrent que les Accords bilatéraux I ont contribué à une croissance supérieure à la moyenne en Suisse⁸. On estime que l'effet sur le PIB de la seule libre circulation des personnes a atteint entre 1% (en 2007) et 3,2 % (en 2008). En 2008, le PIB était d'environ 527 milliards de francs. Sans l'ALCP, le PIB aurait ainsi été inférieur d'un montant compris entre 5,5 et 17 milliards de francs en 2008. En outre, l'amélioration de l'accès aux travailleurs a eu des répercussions positives sur l'investissement (niveau entre 1 % et 3,4 % supérieur).

L'ALCP et l'immigration qui en a résulté ont fait l'objet d'un grand nombre d'études. Ces dernières montrent que l'immigration des dernières années est fondée sur la demande, et qu'elle est intervenue dans des domaines dans lesquels la population nationale a également de bonnes opportunités d'emploi. Sur le marché du travail, les professionnels étrangers interviennent essentiellement en complément des travailleurs nationaux, de sorte que les effets négatifs de l'immigration sur le taux de chômage et sur l'activité de la population nationale restent limités à certains segments du marché du travail. Il y a même des indications que l'immigration des dernières années a globalement réduit le taux chômage des de la main d'œuvre indigène et augmenté leur taux d'emploi. Il est toutefois possible que l'augmentation de l'immigration causée par la libre circulation des personnes ait eu des effets différents selon les régions. Il

⁷ Cf. KOF (2008), «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft»; Stalder, P. (2008), «Les effets de la libre circulation des personnes sur le marché de l'emploi et la croissance», *La Vie économique*, 11-2008; Stalder, P. (2010), «Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy», *Revue suisse d'économie et de statistique* 146 (4); Siegenthaler, M. et Sturm, J.-E. (2012), «Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz», KOF Studien 36; Sheldon, G., Can, E. et Ramel, N., 2013, «Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz», Etude mandatée par l'Union patronale suisse, Bâle.

⁸ Diverses études menées avant l'entrée en vigueur des accords sont parvenues à des résultats similaires. Cf. Müller, T. et Grether, J.-M. (1999), «Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe», Laboratoire d'économie appliquée, Université de Genève; Müller, A. et van Nieuwkoop, R., (1999), «EU-Integration der Schweiz – wirtschaftliche Auswirkungen», ECOPLAN, Bern; Bärlocher, J., Schips, B. et Stalder, P. (1999), «Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz», KOF, EPFZ, Zurich; Vaterlaus, S., Himmel, M., Koellreuter, C. et Simmons-Süer, B. (1999), «Alternative EU-Integrationsszenarien der Schweiz, wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell», BAK Konjunkturforschung Basel AG.

Réexamen de la politique de croissance

existe à ce jour un manque patent d'études sur le sujet. Alors que certaines études ne constatent aucun effet significatif de l'immigration sur l'évolution des salaires, d'autres mettent en évidence une atténuation de la hausse des salaires pour les professionnels hautement qualifiés, ainsi qu'une certaine pression sur les salaires des travailleurs peu qualifiés. Les différentes analyses s'accordent à dire que l'impact estimé sur les salaires est faible, compte tenu des développements conjoncturels et structurels des dix dernières années.

Au-delà de la disponibilité accrue de la main-d'œuvre qu'a permise l'ALCP, les Accords bilatéraux I, en garantissant un meilleur accès au marché suisse aux acteurs étrangers, ont également eu des conséquences positives sur la concurrence et donc sur les prix pratiqués dans le pays. En outre, l'accès facilité au marché commun de l'UE a eu des effets particulièrement positifs sur les exportations de différents secteurs de l'économie Suisse. Ces effets ne sont toutefois pas modélisés explicitement dans la majorité des études macroéconomiques. Les répercussions positives sur les exportations sont ainsi sous-estimées. On ne peut pas non plus exclure que les effets des Accords bilatéraux I aient été en partie surestimés dans les études, dans la mesure où d'autres réformes et d'autres développements internationaux en matière d'accès aux marchés ont été mis en œuvre depuis l'entrée en vigueur des accords. De façon générale, il y a donc lieu de souligner que les résultats des études sont marqués par une certaine incertitude.

L'accès sûr aux marchés revêt une grande importance

Une étude⁹ analyse spécifiquement les effets des différents accords relatifs à l'accès aux marchés pour tout le secteur des entreprises. Cette étude montre que les accords ont permis d'obtenir une croissance supplémentaire des entreprises concernées de 1 à 2 % durant les six années ayant suivi leur entrée en vigueur. Les entreprises particulièrement concernées par les accords ont même pu obtenir une croissance supplémentaire de 4 à 5 %.

Outre les analyses macroéconomiques, il existe différentes études mettant en lumière les répercussions spécifiques, sur les différents secteurs d'activité, des différents accords pris individuellement. Ces études montrent notamment que l'*accord sur les obstacles techniques au commerce* revêt une importance considérable¹⁰: en 2011, des exportations pour une valeur de 32 milliards de francs étaient concernées par ce texte. Cela signifie que, grâce à cet accord, environ un quart de tous les produits industriels exportés vers l'UE ont pu éviter un double examen de conformité ou une adaptation à d'autres prescriptions. Selon une étude, cet accord a permis de réaliser une économie de coûts de 0,5 à 1 % de la valeur de l'ensemble des produits, ce qui correspond en 2011 à 160 à 320 millions de francs.

L'*accord sur les marchés publics* (AMP) garantit aux entreprises suisses un traitement égal dans l'accès aux procédures d'adjudication publiques dans l'espace européen. De plus, en cas d'adjudication irrégulière, un accès aux voies de recours européennes est donné aux entreprises suisses. Cet accord bilatéral élargit de champ d'application de l'Accord

⁹ Bühler, S., Helm, M. et Lechner, M. (2011), «Trade Liberalization and Growth: Plant-Level Evidence from Switzerland», Economics Working Paper Series 1133, Université de Saint-Gall, School of Economics and Political Science.

¹⁰ Loridan, M., «Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE», Université de Genève, Département d'Economie politique, 10-2008.

Réexamen de la politique de croissance

de l'OMC sur les marchés publics (GPA) aux communes et aux arrondissements, ainsi qu'à de nouveaux secteurs (comme p. ex. celui des chemins de fer). Ces domaines représentent une part importante des marchés publics dans l'UE. Les entreprises suisses profitent ainsi d'une égalité de traitement avec leurs concurrents de l'UE et des pays tiers ayant conclu avec cette dernière des accords d'accès aux marchés publics dans les domaines concernés. En 2007, les entreprises suisses ont obtenu des marchés pour un total d'environ 900 millions à 1,09 milliard d'euros dans le cadre de marchés publics dans l'UE. A l'inverse, la possibilité pour les entreprises européennes d'accéder aux marchés publics suisses a augmenté l'intensité de la concurrence et l'efficacité dans les appels d'offre publics. En 2013, sur les 1830 marchés de la Confédération d'un total de 5,2 milliards de francs, 126 ont été adjugés dans l'UE, pour un total de 400 millions de francs. Cet accord permet enfin une collaboration moins bureaucratique entre les autorités suisses et la Commission européenne, ou entre ces dernières et les autorités compétentes en matière de marchés publics des États membres, afin d'apporter des solutions aux problèmes d'accès aux marchés. C'est ainsi par exemple que, en contact avec la Commission européenne, une mesure italienne prévoyant l'obligation d'obtenir une autorisation du Ministère italien des finances comme condition de participation aux procédures d'adjudication en Italie – discriminant ainsi les participants suisses – a été annulée.

L'*accord sur les transports terrestres* libéralise le marché des transports routiers et ferroviaires pour le transport de biens et de personnes entre la Suisse et l'UE. Il contient également des prescriptions au regard du cadre de tarification dans lequel s'inscrit la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Environ un quart des revenus générés par cette taxe provient de transporteurs étrangers, ce qui représente un total de 4,13 milliards de francs entre 2002 – année de l'entrée en vigueur de l'accord – et 2012. La RPLP contribue au financement du développement des infrastructures ferroviaires en Suisse et constitue un instrument important de la politique de transfert des marchandises de la route vers le rail. En signant l'accord sur les transports terrestres, l'UE a reconnu cette politique de transfert. Les bénéfices économiques de cet accord découlent avant tout d'une efficacité améliorée. La charge moyenne d'un poids lourd est ainsi passée de 6,3 tonnes en 2000 à 11,3 tonnes en 2012. Selon les estimations¹¹, sans la RPLP et les autres instruments de la politique de transfert, notamment la NLFA et la réforme des chemins de fer, entre 650 000 et 700 000 poids lourds supplémentaires traverseraient les Alpes chaque année. Une étude estime que les effets sur la productivité qui en résultent conduisent à une augmentation à long terme du PIB de 0,2 %¹².

L'*accord agricole* revêt avant tout une signification importante dans le contexte de la réduction des obstacles au commerce que peuvent notamment constituer les prescriptions applicables aux produits, les conditions d'accès aux marchés et les réglementations sanitaires et phytosanitaires (entraves non tarifaires au commerce). Il prévoit en outre une libéralisation dans le domaine des tarifs. Le commerce du fromage avec l'UE a par exemple été libéralisé dans le cadre de cet accord. Depuis son entrée en vigueur, les échanges commerciaux de produits agricoles

¹¹ DETEC (2013), «Rapport sur le transfert du trafic de novembre 2013».

¹² Vaterlaus, S., Himmel, M., Koellreuter, C. et Simmons-Süer, B. (1999), «Alternative EU-Integrationszenarien der Schweiz, wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell», BAK Konjunkturforschung Basel AG, Bâle.

Réexamen de la politique de croissance

et de produits agricoles transformés avec l'UE ont nettement augmenté. Les exportations vers l'UE ont ainsi plus que doublé (passant de 2,6 milliards de francs en 2002 à 5,5 milliards de francs en 2013). Les importations ont également augmenté significativement, de 6,5 milliards de francs en 2002 à 8,7 milliards de francs en 2013. Il y a toutefois lieu de souligner que les produits agricoles transformés entrent dans le champ d'application du Protocole n° 2 de l'accord de libre-échange de 1972, révisé dans le cadre des Accords bilatéraux II, et qu'en conséquence, les Accords bilatéraux I ne sont pas à l'origine de toute l'augmentation des exportations agricoles¹³.

La portée de l'*accord sur le transport aérien* (ATA) peut être évaluée sur la base des développements observés dans le transport de passagers. Leur nombre sur les vols entre l'UE et la Suisse a ainsi augmenté de 57 % entre 2001 et 2013, et le nombre total de passagers dans les aéroports suisses a augmenté de 40 %. Sur l'ensemble des voyages depuis – et vers – la Suisse, la part des passagers de l'UE dans l'ensemble du trafic international est passée de 61 à 72 % entre 2001 et 2013. L'ATA a contribué à cette tendance de croissance. De façon générale, l'amélioration des possibilités de transport qu'apporte l'ATA profite à la place économique suisse. La participation de la Suisse à l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA) facilite en outre fortement l'accès au marché européen des entreprises suisses de fabrication et de développement.

L'*accord de coopération scientifique et technologique* est d'importance non seulement pour les hautes écoles, mais également pour certaines entreprises dans le cadre de leurs efforts de recherche. Le retour financier à travers les programmes-cadres de recherche (PCR) de l'UE (ce retour était de 19,2 millions de francs pour le 6^e PCR; 75 millions de francs ont en outre été attribués à des organisations internationales ayant leur siège en Suisse) constitue un bénéfice économique direct découlant de cet accord. Grâce aux retours financiers du récent 7^e PCR, 8000 postes de travail ont pu être créés en Suisse. Le financement de la recherche par les PCR est particulièrement important pour les PME. Dans le cadre du 6^e PCR, les PME participantes ont obtenu 14 % des moyens attribués à la Suisse, leur permettant ainsi de financer un tiers de leurs frais de recherche et de développement¹⁴. En plus de la perte des bénéfices économiques directs mentionnés plus haut, une éventuelle exclusion de la Suisse du PCR affecterait les institutions publiques et privées dans une large mesure, parce que celles-ci perdraient considérablement en attractivité pour recruter et conserver les talents. L'impossibilité de participer aux appels d'offres au niveau européen et la perte de prestige résultant de l'obtention d'une telle adjudication aurait pour conséquence que les scientifiques les plus ambitieux, particulièrement les plus jeunes, favoriseraient des postes de travail en Europe.

¹³ Cf. BAKBASEL (2012): «Evaluation et répercussions de l'accord de libre-échange du fromage entre la Suisse et l'UE», évaluation effectuée sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG); Breitschmid, C. (2012), «Agrarfreihandel Schweiz-EU: Analyse vor dem Hintergrund der Käsemarkt Liberalisierung», Basler Schriften zur europäischen Integration 99.

¹⁴ SEFRI (2008), «Participation de la Suisse au 6^e programme-cadre européen de recherche: faits et chiffres»; SEFRI (2009), «Effets de la participation suisse aux programmes-cadres européens de recherche: rapport intermédiaire 2009»; SEFRI (2013), «Participation de la Suisse au 7^e programme-cadre européen de recherche – bilan intermédiaire 2007-2012: faits et chiffres».

Réexamen de la politique de croissance

La sécurité juridique et la stabilité des conditions-cadre sont des atouts importants

En plus des conséquences économiques directes des Bilatérales I, lesquelles résultent essentiellement de l'accès amélioré au marché intérieur de l'UE et de la disponibilité accrue de main-d'œuvre, la valeur des Bilatérales I pour les entreprises et pour l'économie suisse se situe dans la sécurité juridique accrue découlant de ces accords. De plus, les problèmes qui surviennent en matière d'accès au marché peuvent, grâce à la coopération institutionnalisée fondée sur les accords, être résolus en règle générale de manière efficiente. A cet égard, les échanges réguliers dans le cadre des comités mixtes de chacun des accords et la coopération au niveau technique dépassent largement les possibilités de résolutions des problèmes dans le contexte des institutions de l'OMC.

Les études quantitatives sous-estiment l'importance des accords pour l'économie suisse

Les différents accords ont ainsi d'importantes répercussions positives sur l'économie suisse. Il n'est toutefois pas possible de quantifier de façon univoque l'importance des accords dans leur ensemble: en plus des conséquences directes de chacun d'entre eux, les conséquences indirectes des différents accords, ainsi que celle découlant de leur interaction, revêtent aussi une signification importante. En raison de la complexité de ces mécanismes, ces effets ne peuvent pas explicitement faire l'objet d'une estimation dans le cadre d'études scientifiques. Par exemple, l'amélioration des possibilités de transport du fait de l'accord sur le transport aérien et de l'accord sur les transports terrestres peut constituer un facteur important susceptible de favoriser l'implantation d'entreprises et produire ainsi des effets de croissance indirects. Une évaluation préliminaire de l'importance des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE dans leur ensemble est toutefois indiscutablement positive. Les bénéfices indirects de la participation de la Suisse aux PCR de l'UE sont susceptibles d'être tout aussi considérables.

La valeur de chaque accord sur l'accès au marché doit également être considérée en tenant compte de l'ALCP: les accords sur l'accès aux marchés ont conduit à une augmentation importante de la demande de produits et de services suisses, qui n'aurait pas pu être satisfaite sans l'accès facilité aux spécialistes étrangers que permet l'ALCP. En conséquence, les effets macroéconomiques des Accords bilatéraux I dépassent probablement largement la somme des répercussions dues à chaque accord pris individuellement.

Les accords bilatéraux revêtent en outre une importance considérable en tant que cadre institutionnel pour les relations entre la Suisse et l'UE. Ces accords garantissent dans leurs domaines d'application respectifs une stabilité des rapports de la Suisse avec l'UE – son principal partenaire commercial. La sécurité juridique en découlant a constitué un avantage important pour la place économique suisse ces dernières années.

En particulier, les bénéfices globaux pour l'économie qu'apportent indirectement l'amélioration de la compétitivité des entreprises suisses et la sécurité juridique dans le cadre de l'accès au marché intérieur européen sont considérables. Il en va de même pour les contacts avec les décideurs de la Commission européenne et des Etats membres de l'UE, qui permettent et facilitent la résolution des problèmes touchant à l'accès aux marchés. Cela vaut également pour les questions d'accès aux marchés faisant déjà l'objet d'un accord international (p. ex. dans le cadre de l'OMC), dont le domaine d'application a été étendu par un accord bilatéral entre la Suisse et l'UE. C'est par exemple le cas en matière de

Réexamen de la politique de croissance

traitement et de soutien de l'accès des entreprises suisses aux marchés publics¹⁵.

Sur la base des considérations qui précèdent, et compte tenu des travaux en cours pour la mise œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'immigration, il apparaît qu'une éventuelle dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes – et des accords bilatéraux – aurait d'importantes conséquences négatives sur le développement économique en Suisse.

A quelques exceptions près, les études disponibles ne permettent pas d'établir un pronostic direct ou chiffré des conséquences économiques d'une éventuelle dénonciation des Accords bilatéraux I. Certaines de ces études fournissent des indications sur les répercussions indirectes et non quantifiables pour les acteurs économiques suisses. Elles sont tout de même capables de fournir des indications sur les effets à long terme pour l'économie. A moyen et court terme, il y aurait lieu de s'attendre à une phase d'insécurité et de turbulences économiques. Cela aurait en outre probablement pour effet d'affecter – éventuellement durablement – les investissements en Suisse et donc le potentiel de croissance.

2.2 L'évolution de la productivité du travail

2.2.1 Notions et concepts¹⁶

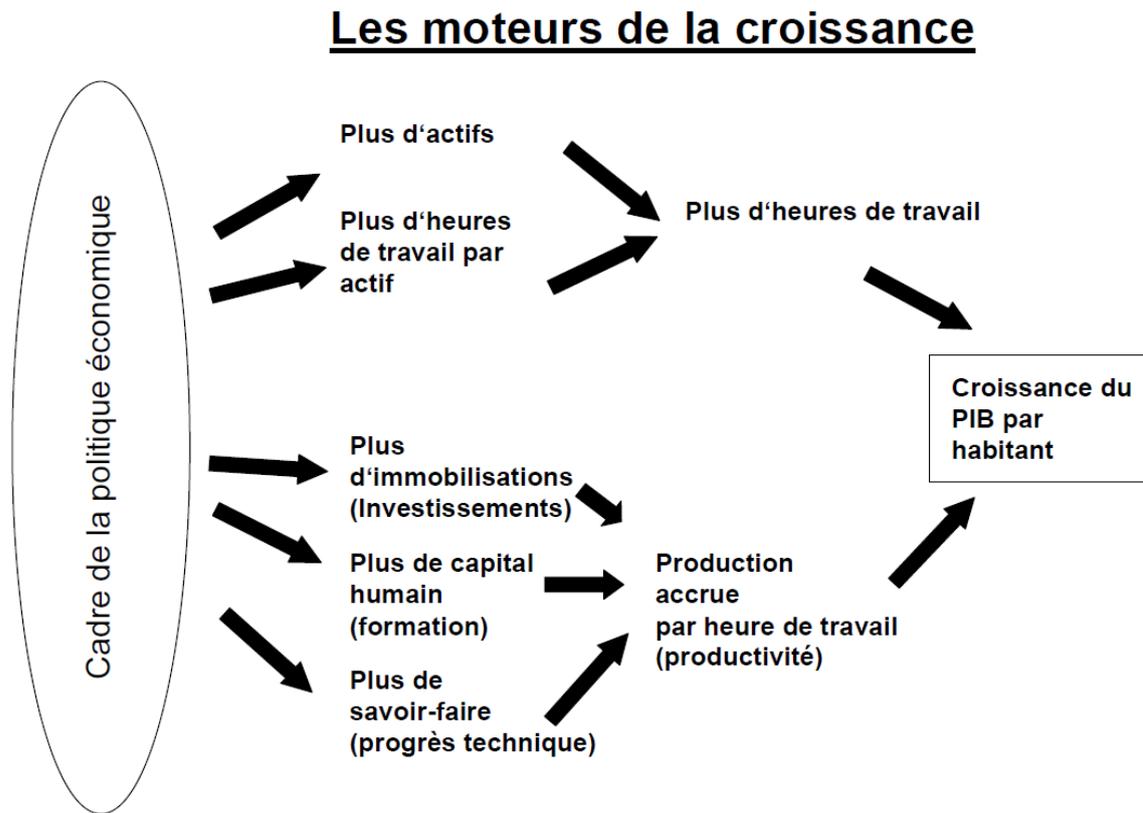
Le volume de travail et la productivité du travail sont les moteurs de la croissance économique

En principe, il existe deux manières pour une économie de croître, c'est-à-dire de produire davantage de biens et de services et, partant, de générer plus de revenus: soit en augmentant le temps de travail (donc l'intrant en travail), soit en améliorant la production par heure de travail (productivité du travail), ou éventuellement en conjuguant les deux. C'est ce qu'indique la figure 14 ci-dessous.

¹⁵ L'accord sur les marchés publics entre la Suisse et l'UE étend le champ d'application de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC.

¹⁶ Pour plus d'informations concernant la méthodologie et les définitions, cf. OFS (2008, 2013a et 2013b).

Figure 14 Les moteurs de la croissance



Source: SECO (2002)

Le volume de travail peut être augmenté de plusieurs manières différentes

L'accroissement de l'intrant en travail (volume du travail) par actif peut être atteint de plusieurs manières et ne signifie pas que tous les individus travaillent plus (ce qui serait le cas par exemple en cas d'un relèvement du temps de travail normal). L'augmentation du taux de travail des employés à temps partiel ou la prise d'un emploi par des personnes non actives (hausse du taux d'emploi) constitueraient des variantes plus réalistes.

Définition et mesure de la productivité du travail au niveau macroéconomique...

La productivité du travail est définie comme le rapport entre la production (création de valeur) et le travail fourni. Au niveau macroéconomique, elle correspond au quotient du PIB et de l'intrant en travail (volume du travail), et au niveau des branches, au quotient de la valeur ajoutée brute et de l'intrant en travail. Pour mesurer le volume de travail, que ce soit au niveau macroéconomique ou au niveau des branches, il est possible de se baser sur le volume du travail par heure ou sur le nombre d'actifs occupés. Il existe un large consensus au sein des économistes sur le fait que la productivité horaire (production par heure de travail effectivement fournie) est la mesure la plus précise pour évaluer la productivité du travail, puisque c'est elle qui donne l'image la plus exacte de la performance du facteur de production travail. La productivité par actif occupé est moins optimale, étant donné que l'essor du travail à temps partiel entraîne une distorsion du résultat (si le temps de travail est réduit, la productivité par actif occupé diminue, alors même que la productivité horaire reste constante ou, dans certains cas, enregistre même une croissance). La productivité par emploi équivalent plein temps représente une solution intermédiaire, car les postes à temps partiels sont convertis en

Réexamen de la politique de croissance

postes à plein temps. Toutefois, cette unité ne permet pas non plus de tenir compte de certains facteurs, comme une réduction générale du temps de travail normal ou une réduction de l'horaire de travail due à la crise. En ligne avec les recommandations de l'OFS (2008), l'évolution de la productivité du travail à l'échelle macroéconomique en Suisse est calculée sur la base de la statistique sur le volume du travail (SVOLTA) de l'OFS, qui s'appuie sur le concept de la productivité par heure.

... et au niveau des branches

Cependant, pour des raisons méthodologiques, l'OFS mesure la productivité au niveau des branches par emploi équivalent plein temps¹⁷. Cette mesure est certes moins exacte en ce qui concerne le volume du travail, mais elle permet de mieux délimiter les différents secteurs. De plus, l'OFS calcule et publie la productivité du travail uniquement pour les «secteurs marchands» (économie marchande). Par «secteurs non marchands», pour lesquels il n'existe pas de données officielles sur l'évolution de la productivité du travail, on entend les secteurs dans lesquels le prix des biens ou des services fournis couvre moins de 50 % des coûts de production¹⁸.

L'évolution de la productivité du travail est fonction d'une multitude de facteurs

L'accroissement de la productivité du travail dépend d'une multitude de facteurs et de moteurs. Il ne s'agit pas seulement de facteurs qui concernent directement les employés (comme le capital humain, à savoir leur formation et qualification), mais encore de facteurs qui ont une incidence plutôt indirecte sur la productivité. Le capital technique à disposition (plus il y a de machines, plus la production est importante), les infrastructures publiques, le capital immatériel, le progrès technique, la structure des branches ou encore l'intensité de la concurrence font notamment partie de ces facteurs.

La hausse de la productivité joue un rôle majeur dans la croissance de la prospérité...

L'amélioration de la productivité indique que le travail fourni est utilisé de manière efficiente. Pour une économie, les avantages qui y sont liés sont nombreux, comme la possibilité d'octroyer des salaires plus élevés (ou de travailler moins pour le même salaire) et le financement des assurances sociales. Pour cette raison, la stimulation de la productivité est un objectif central de la politique économique. Au cours des quinze dernières années, la politique de croissance de la Confédération a toujours accordé un rôle clé à l'augmentation de la productivité.

¹⁷ Combinaison de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et de la statistique de l'emploi (STATEM).

¹⁸ Selon l'OFS, il s'agit notamment de l'administration publique et des institutions privées sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM, en particulier les partis politiques et les associations, les églises, les organismes de charité et les associations de bienfaisance).

Réexamen de la politique de croissance

... mais elle ne doit pas se faire aux dépens de la participation au marché du travail

Il convient toutefois de préciser qu'une considération isolée de la productivité du travail peut fournir une image par trop simpliste de la situation et mener à des conclusions erronées. Comme mentionné plus haut, la croissance du PIB est déterminée par l'interaction de la productivité du travail et de l'intrant en travail. Si l'augmentation de la productivité va de pair avec une évolution négative du volume du travail, due par exemple à un taux de chômage plus élevé ou à une participation plus faible au marché du travail (p. ex. davantage de retraites anticipées), la croissance du PIB par habitant pourrait se tasser et contrecarrer la progression de la productivité. Des salaires minimum trop élevés peuvent également avoir des conséquences négatives en favorisant l'éviction de la main-d'œuvre à faible productivité du marché du travail. La productivité moyenne devrait alors certes croître, mais cette croissance aurait des effets négatifs sur la participation au marché du travail.

2.2.2 Evolution de la productivité agrégée du travail de la Suisse

Les fluctuations à court terme de la productivité du travail sont souvent conjoncturelles

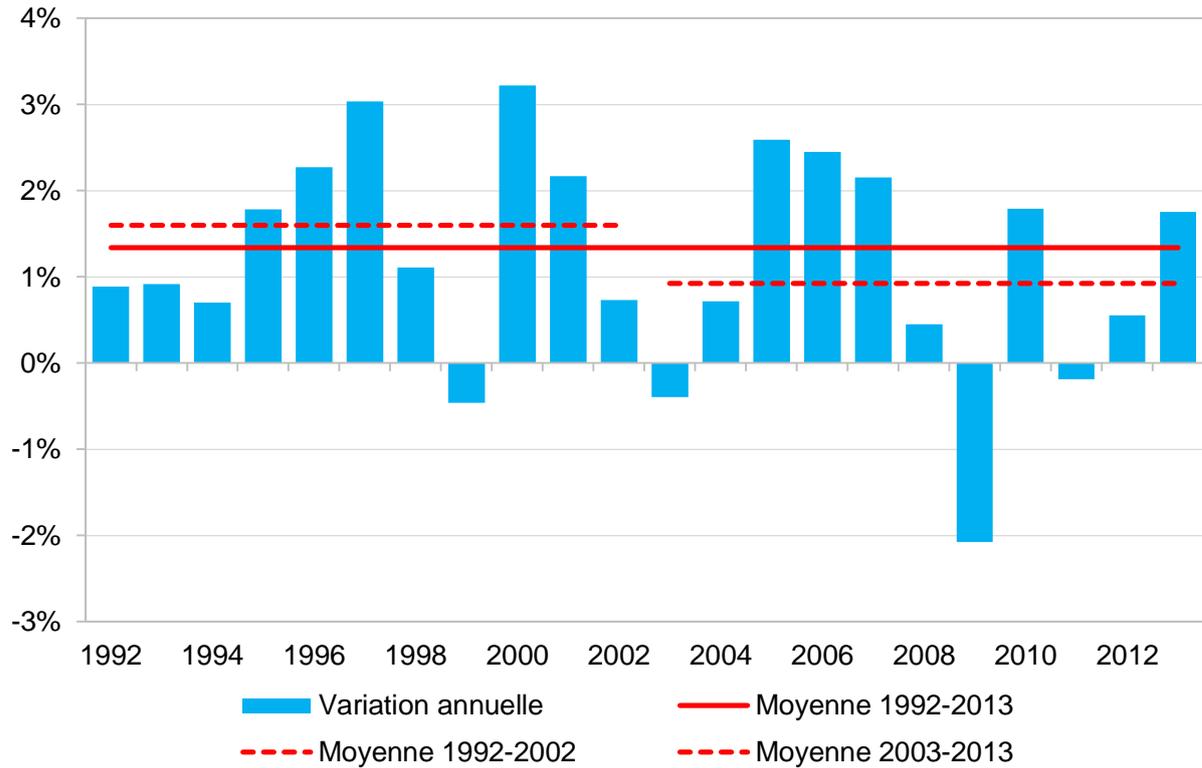
La figure 15 montre l'évolution annuelle de la productivité du travail (productivité horaire, soit extrant par heures de travail effectuées) de la Suisse de 1992 à 2013 (données de l'OFS). Comme la croissance du PIB, l'évolution de la productivité varie fortement d'année en année. Ces fluctuations à court terme sont souvent liées à la conjoncture et témoignent du fait que les entreprises adaptent en partie seulement leur volume d'occupation, et avec un temps de retard, à des variations d'extrant. Confrontées à une situation économique morose, les entreprises s'efforcent de ne pas licencier trop de personnel pour ne pas devoir ensuite, à la prochaine reprise, recruter une nouvelle main-d'œuvre à grands frais. Cette réalité fait que lors d'une récession, la main-d'œuvre est en excès à l'aune de la production réduite (phénomène du «labour hoarding») et que la productivité marque le pas. Cette situation s'inverse à l'amorce de la reprise, lorsque les entreprises accroissent la production avec la main-d'œuvre disponible et que la productivité s'accélère donc provisoirement. Les années du début du millénaire, lorsque la hausse de la productivité s'est tassée dès 2002 – suite au ralentissement consécutif à l'éclatement de la bulle de la «nouvelle économie» – puis s'est à nouveau accélérée, reprise conjoncturelle aidant, ont été exemplaires de cette évolution procyclique de la productivité du travail.

La hausse de la productivité a tendanciellement ralenti ces dernières années, depuis la crise financière surtout

Si l'on excepte les fluctuations cycliques à court terme de l'évolution de la productivité, la productivité du travail a augmenté de 1,2 % par an en moyenne ces 22 dernières années (cf. figure 15). On constate que l'accroissement de la productivité a eu tendance à ralentir lors de la dernière décennie: durant la période 2003-2013, la productivité n'a augmenté que de 0,9 % par an en moyenne, soit plus faiblement que la hausse moyenne au cours de la période 1992-2002 (+1,5 % par an). L'évolution de la productivité a été particulièrement modérée ces cinq dernières années, depuis la crise financière, durant lesquelles elle n'a guère progressé dans l'ensemble.

Figure 15 Evolution de la productivité du travail de la Suisse

Variation annuelle de la productivité horaire et moyennes pluriannuelles, en %



Sources: OFS et calculs du SECO

L'accroissement relatif de la productivité de la Suisse est modéré mais le ralentissement des dernières années touche plusieurs pays

En comparaison internationale, la productivité du travail en Suisse a depuis longtemps moins de vigueur que la moyenne, à savoir depuis le milieu des années 70 déjà¹⁹. La figure 16 montre l'évolution de la productivité de la Suisse et de divers pays depuis le début des années 90 (les données pour la Suisse proviennent de l'OFS; l'OCDE est la source des données relatives aux autres pays (Productivity Database)). Il ressort du graphique de gauche que l'évolution de la productivité a augmenté plus mollement chez nous qu'ailleurs, Italie exceptée. Simultanément, on s'aperçoit que l'essoufflement décrit plus haut de l'accroissement de la productivité des dernières années n'a pas touché que la Suisse mais plusieurs autres pays également. Le graphique de droite l'illustre clairement (comparaison des deux périodes 1992-2002 et 2003-2013). Les paragraphes ci-après sondent les explications possibles du ralentissement de la croissance de la productivité.

Une faible dynamique de productivité n'est pas en contradiction avec le standard de vie élevé de la Suisse

Il faut souligner ici que la faible croissance de la productivité n'est pas en contradiction avec le fameux standard de vie élevé de la Suisse. A l'aune du revenu par habitant corrigé du pouvoir d'achat (donc après correction du coût de la vie comparativement élevé en Suisse), notre pays occupe toujours une position de pointe dans les comparaisons internationales (p. ex. de l'OCDE ou d'Eurostat). En Europe, seuls le Luxembourg et la Norvège affichent un revenu par habitant encore plus favorable, alors que les autres pays de l'UE, Allemagne incluse, sont tous nettement à la traîne. Le haut niveau de revenu de notre pays se traduit aussi par des salaires supérieurs à la moyenne, auxquels doit faire écho une productivité élevée du travail (sinon les entreprises ne pourraient plus générer de bénéfices durables). Contrairement au dynamisme du

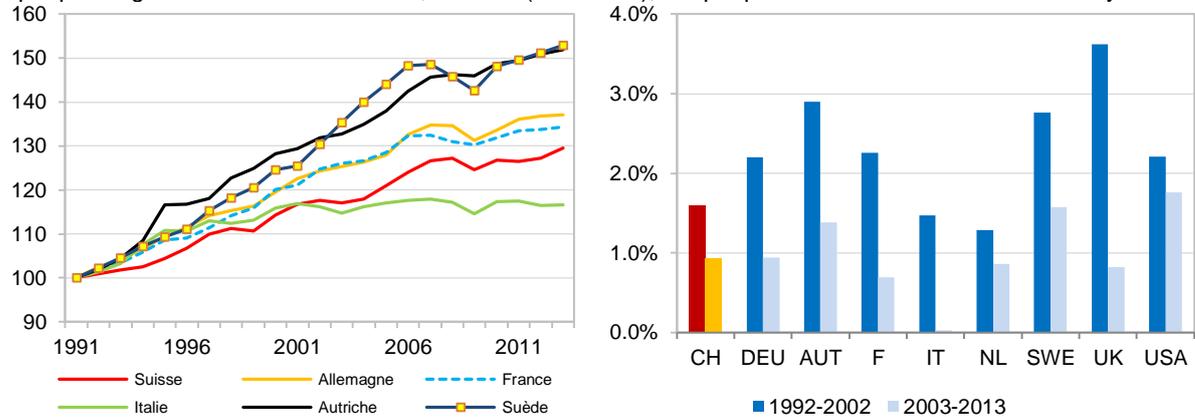
¹⁹ Cf. notamment OCDE (2013i)

Réexamen de la politique de croissance

niveau de productivité, l'accroissement de la productivité de la Suisse – source de futures améliorations de la prospérité – est relativement modéré.

Figure 16 Evolution relative de la productivité du travail

Graphique de gauche: Evolution annuelle, indexée (1991=100); Graphique de droite: Taux d'évolution moyens



Sources: OFS, OCDE

Décomposition de la croissance du PIB par habitant en productivité du travail et volume de travail

Ces dernières années, la productivité du travail et le volume de travail ont diversement contribué à la croissance du PIB par habitant de la Suisse

Le constat que la croissance du PIB par habitant s'est améliorée en Suisse au fil de la dernière décennie, malgré un ralentissement de la productivité du travail, peut sembler d'emblée contradictoire – vu le rôle clé de la productivité du travail comme moteur de la croissance économique. Mais comme expliqué plus haut, l'évolution du PIB par habitant est déterminée par l'interaction entre la productivité du travail et l'intrant en travail (heures travaillées par habitant). Une faible hausse de la productivité peut par exemple être compensée par une augmentation de l'intrant en travail – p. ex. un chômage en baisse ou une participation supérieure au marché du travail. A l'inverse, une forte croissance de la productivité ne garantit pas encore, à elle seule, une croissance positive par habitant si elle va de pair avec une évolution négative du volume de travail.

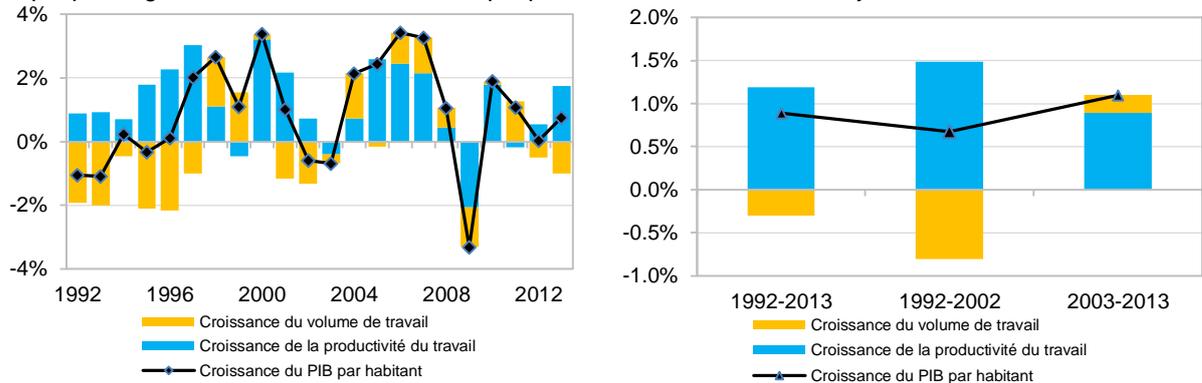
Dans les années 90, un recul du volume de travail a freiné la croissance

Une décomposition de la croissance du PIB par habitant en Suisse dans les deux vecteurs de croissance de la productivité du travail et du volume de travail²⁰ montre un net déplacement dans le temps (cf. figure 17). Dans les années 90, l'intrant en travail par habitant avait tendance à baisser et contribuait négativement à la croissance du PIB par habitant. Le taux de chômage élevé lié au long ralentissement de l'activité économique, des effets démographiques limitants (vieillesse) et des réductions du temps de travail ont été déterminants à cet égard. Durant toute la période 1992-2002, le volume de travail a fourni une contribution négative, de -0,8 % par an, à la croissance du BIP par habitant, alors que la productivité du travail y a contribué positivement, à hauteur de 1,5 % en moyenne, malgré une dynamique modérée au plan international.

²⁰ Dans ses analyses, l'OFS utilise à cet effet la notion «d'effet de l'utilisation de la main-d'œuvre».

Figure 17 Contributions de la productivité du travail et du facteur travail à la croissance du PIB par habitant

Graphique de gauche: Evolution annuelle, Graphique de droite: Contributions moyennes à la croissance



Source: OFS

De 2003 à 2013, le volume de travail a contribué positivement à la croissance...

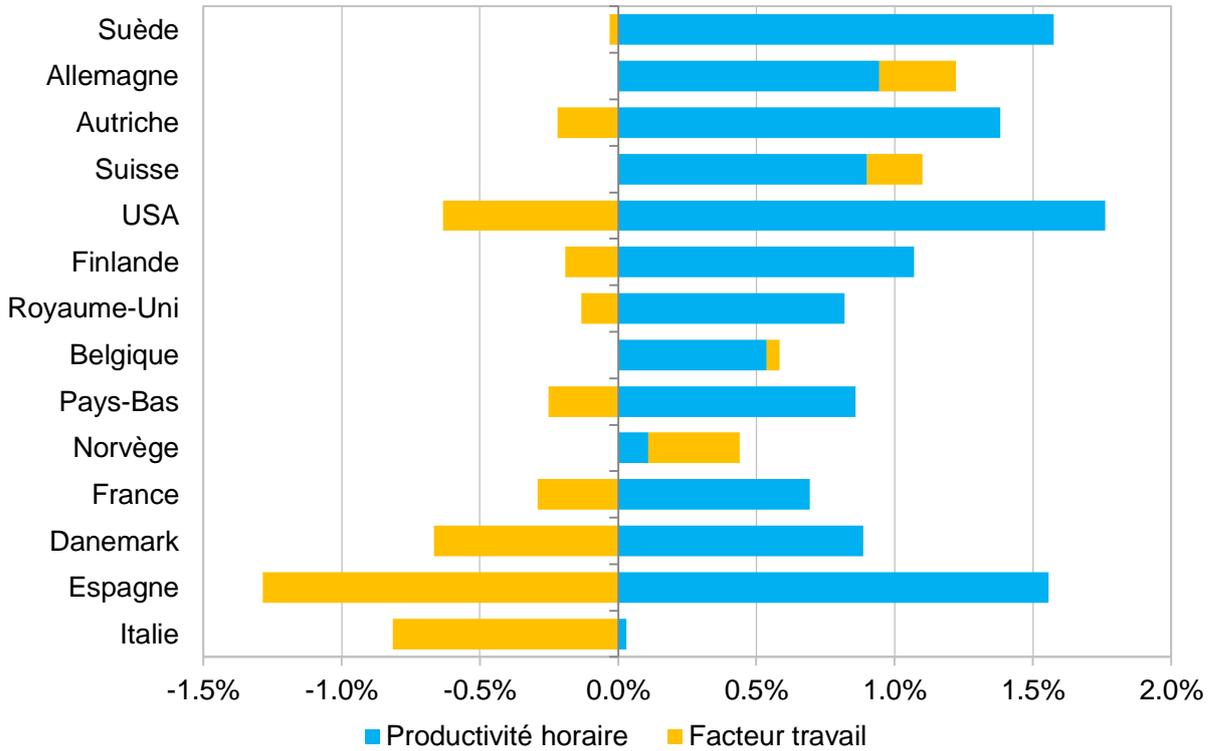
Cette situation a changé durant la dernière décennie. Le volume de travail (par habitant) a évolué positivement la plupart des années et, durant la période 2003-2013, a apporté une part de contribution moyenne de 0,2 % par an à la croissance du PIB par habitant. C'est surtout la nouvelle hausse de la participation au marché du travail, déjà élevée relativement, au cours des années 2003-2013 qui a été prépondérante, essentiellement du fait de la plus importante immigration de main-d'œuvre en provenance de l'UE. Plusieurs années durant, ce flux a permis de compenser l'effet de frein du vieillissement de la population sur l'offre de travail.

... ce qui n'a pas été le cas dans nombre d'autres pays

Le volume de travail en progression et les contributions positives qui en ont découlé en Suisse durant la dernière décennie sont notables dans les comparaisons internationales comme le montre la figure 18. Des pays considérés ici, seules l'Allemagne et la Norvège attestent également, de 2003 à 2013, de nettes contributions positives à la croissance du PIB par habitant issues du volume de travail. Dans la plupart des autres pays, la contribution moyenne à la croissance découlant du volume de travail a été en revanche négative. Le constat ne concerne pas seulement, et de loin, des pays frappés par la crise comme l'Espagne, où l'emploi s'est massivement contracté ces dix dernières années – sur le fond de hausse initiale très soutenue de la productivité –, mais également des pays comme le Danemark ou les Etats-Unis.

Figure 18 Contributions de la productivité du travail et du facteur travail à la croissance du PIB par habitant

Taux de variation annuels moyens en % pour la période 2003-2013



Sources: Calculs SECO basés sur OFS et OCDE

Bonne position de la Suisse pour l'exploitation de l'offre potentielle de travail

Le tableau 2 intègre les chiffres détaillés du développement de la productivité du travail et de l'intrant en travail pour diverses périodes (même structure que le tableau 1 relatif à l'évolution de la croissance du PIB). Le constat des bons résultats obtenus ces dernières années par la Suisse en comparaison internationale pour l'exploitation du potentiel de main-d'œuvre (intrant en travail par habitant) s'est confirmé (quatrième rang pour 2003-2013). Cela contraste avec la mauvaise performance du marché de l'emploi des années 90 (14^e rang pour la période 1992-2002).

Croissance de la productivité en demi-teintes

S'agissant de la croissance de la productivité, le tableau 2 met en évidence que la Suisse n'est relativement plus si mal positionnée que dans les années 90 et qu'elle s'est largement rapprochée de la moyenne. Toutefois, ce rapprochement relatif ne révèle pas une amélioration de la croissance de la productivité suisse (bien au contraire) mais le ralentissement encore plus net de cette dernière dans nombre d'autres pays. Il faut relever en outre que la mesure de la croissance de la productivité est confrontée à divers problèmes de données dans les statistiques comparatives et qu'elle ne fait donc pas l'unanimité (cf. encadré 3).

Réexamen de la politique de croissance

Tableau 2 Comparaison internationale de la productivité horaire et du volume de travail
Taux de variation annuels moyens sur diverses périodes et rang respectif de la Suisse

	Productivité horaire				Volume de travail par habitant			
	1992-2002	2003-13			1992-2002	2003-13	2003-07	2008-13
		2003-07	2008-13					
Suisse	1.5%	0.9%	1.5%	0.4%	-0.8%	0.2%	0.6%	-0.1%
Allemagne	2.2%	0.9%	1.7%	0.3%	-0.8%	0.3%	0.1%	0.4%
France	2.3%	0.7%	1.2%	0.2%	-0.6%	-0.3%	0.1%	-0.6%
Italie	1.5%	0.0%	0.3%	-0.2%	0.1%	-0.8%	0.2%	-1.7%
Espagne	1.0%	1.6%	0.8%	2.1%	1.5%	-1.3%	1.0%	-2.7%
Pays-Bas	1.3%	0.9%	2.1%	-0.1%	1.0%	-0.3%	0.1%	-0.3%
Belgique	1.7%	0.5%	1.3%	-0.1%	0.2%	0.0%	0.4%	-0.3%
Luxembourg	1.5%	0.0%	2.1%	-1.7%	1.8%	0.3%	1.0%	-0.3%
Autriche	2.9%	1.4%	2.1%	0.7%	-0.5%	-0.2%	0.1%	-0.5%
Danemark	1.7%	0.9%	1.6%	0.2%	0.3%	-0.7%	0.1%	-1.3%
Finlande	3.4%	1.1%	3.0%	-0.4%	-0.4%	-0.2%	0.6%	-0.8%
Norvège	3.1%	0.1%	0.7%	-0.4%	0.1%	0.3%	1.1%	-0.3%
Suède	2.8%	1.6%	2.8%	0.5%	-0.4%	0.0%	0.3%	-0.3%
Royaume-Uni	3.6%	0.8%	2.7%	-0.6%	-0.1%	-0.1%	0.2%	-0.4%
USA	2.2%	1.8%	1.9%	1.5%	0.2%	-0.6%	0.0%	-1.2%
Moyenne	2.2%	0.9%	1.7%	0.1%	0.2%	-0.3%	0.4%	-0.7%
Rang de la Suisse	12	7	10	5	15	4	4	2

Sources: OFS, OCDE

Le tableau global de la productivité du travail et de l'exploitation de l'offre de travail détermine la prospérité économique

Les tendances divergentes constatées dans les différents pays entre productivité du travail et intrant en travail prouvent qu'une considération isolée de la productivité du travail n'est pas pertinente. En effet, des études empiriques internationales montrent, pour les pays de l'OCDE, que des divergences durables entre croissance de la productivité et du PIB par habitant sont courantes (Marattin & Salotti, 2010). Bien exploiter l'offre de travail peut compenser une faible hausse de la productivité s'il en résulte une croissance plus élevée du PIB par habitant, une situation que la Suisse ou l'Allemagne ont connue ces dernières années. L'évolution a été contraire en Espagne ou aux Etats-Unis, pays dans lesquels de forts gains de productivité ont été gommés par une nette détérioration du marché du travail (recul de l'emploi). On ignore si cette détérioration est plutôt de nature temporaire (effets de la crise) ou si elle se consolide. Pour la politique économique, on en conclut qu'une hausse de la productivité du travail est certes tendanciellement axée sur la croissance, mais seulement si le gain de productivité ne se fait pas au détriment d'une participation en repli au marché du travail. La Suisse doit donc viser à améliorer la productivité du travail tout en maintenant la santé du marché de l'emploi (forte participation au marché du travail).

Potentiel de croissance futur de l'offre de travail assez limité

Vu la participation déjà forte au marché du travail, il semble toutefois que la voie soit assez étroite en Suisse pour une nouvelle hausse prochaine de l'intrant en travail comme source de croissance. Des influences modératrices tendanciennes proviennent du vieillissement de la population et le rôle de l'immigration est devenu plus incertain après l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse. A long terme, le potentiel de main-d'œuvre devrait donc plutôt fléchir. Une participation accrue des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail pourrait contrebalancer cet effet – mais dans une faible mesure seulement –, ce à quoi peut contribuer la politique économique en instaurant des conditions-cadre favorables (mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, maintien de travailleurs âgés dans le monde du travail).

Réexamen de la politique de croissance

Hausse de la productivité du travail, gage de prospérité future

Mais la thèse selon laquelle de futures augmentations de revenu sont impulsées par une hausse de la productivité du travail surtout semble incontestée sur la toile de fond démographique. La hausse de la productivité du travail – avec en parallèle le maintien d'une forte participation au marché du travail – reste donc un objectif central de la politique de croissance.

Encadré 3 Les statistiques sous-estiment-elles la croissance de la productivité de la Suisse?

Même si la productivité du travail est en principe définie sans ambiguïté (rapport entre valeur ajoutée et intrant en travail), divers problèmes se posent dans les considérations économiques relativement à sa mesure statistique «correcte». Justement en Suisse, des débats récurrents agitent depuis longtemps le milieu des économistes sur la mesure dans laquelle les statistiques économiques officielles sous-estiment la croissance de la productivité du travail de la Suisse²¹. Certes, les statistiques officielles ont été nettement améliorées et affinées depuis les années 90. Mais tous les problèmes en suspens n'ont pas été réglés pour autant. Des critiques potentielles visent notamment tant le numérateur (extrant sous-estimé) que le dénominateur (surestimation de l'intrant en travail).

a) Prétendue surestimation de l'intrant en travail

Le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF) notamment défend la thèse d'une surestimation passée du volume de travail en Suisse dans les séries chronologiques historiques (p. ex. Siegenthaler (2014)), et ce parce que des tendances importantes comme la réduction de la durée de travail hebdomadaire ou de plus longues vacances y seraient trop peu prises en compte. Un intrant en travail surestimé conduit à l'inverse à sous-estimer la productivité du travail (du fait d'un dénominateur surestimé). Le KOF a par conséquent constitué sa propre série chronologique à long terme pour le volume de travail. Elle serait plus appropriée selon lui. Sans vouloir juger de la plausibilité des calculs du KOF, on constate que les différences de sa série chronologique par rapport à d'autres concernent surtout les années 70 et 80. Depuis le début des années 90 en revanche, les calculs du KOF coïncident quasiment en tous points avec la statistique annuelle de l'OFS sur le volume du travail (SVOLTA) débutant en 1992, sur laquelle est fondée la présente analyse du SECO.

b) Prétendue sous-estimation de la valeur ajoutée

Relevés statistiques problématiques

Un aspect concerne la difficulté de procéder au relevé statistique de la valeur ajoutée et de la productivité dans quelques secteurs économiques. Dans ceux dits non marchands, parmi lesquels figurent notamment l'administration publique et l'éducation, la valeur ajoutée ne peut pas être calculée à partir de prix du marché (car il n'y en a généralement pas) mais doit se fonder sur les intrants fournis (en général heures de travail par rapport aux coûts du travail). Dans ces secteurs, la valeur ajoutée augmente donc proportionnellement à l'intrant en travail et aucune augmentation de productivité n'en résulte statistiquement, même si la qualité des prestations fournies devrait augmenter avec le temps. Dans la santé, le relevé d'améliorations de la qualité devrait aussi poser problème (KOF (2014)). Des écueils de mesure de ce genre peuvent fausser à la baisse (sous-estimer) la croissance générale de la productivité. Sur la base des statistiques de l'OFS, Siegenthaler et Sturm (2012) calculent que la croissance de la productivité dans le secteur Business était légèrement supérieure par le passé à celle de

²¹ cf. notamment l'exposé et l'évaluation détaillés de divers points critiqués dans le Rapport sur la croissance 2008 du SECO (2008) .

Réexamen de la politique de croissance

l'économie entière (mais l'OFS estime que les valeurs ne sont pas comparables car les bases de données sont différentes). Les problèmes de relevés statistiques de la mesure de la productivité de secteurs paraétatiques ne concernent toutefois pas que la Suisse: ils devraient se poser dans une mesure similaire pour de nombreux autres pays.

Améliorations des termes de l'échange (gains d'échange) pas prises en compte

En revanche, la critique selon laquelle des améliorations des termes de l'échange ne sont pas prises en compte dans le PIB semble en principe plus pertinente dans une perspective spécifiquement suisse. Les termes de l'échange sont le ratio des prix à l'exportation aux prix à l'importation. Si les prix à l'exportation augmentent plus fortement (ou baissent moins) que les prix à l'importation, les termes de l'échange s'améliorent. L'amélioration du revenu est réelle pour l'économie (car les recettes d'exportation permettent d'importer davantage). Mais ces améliorations des termes de l'échange ne sont pas prises en compte dans le calcul du PIB réel, mais «déflatées» comme de simples effets de prix²². Ces dernières décennies, la Suisse a tendanciellement réalisé une nette amélioration de ses termes de l'échange, ce qui en fait une exception sur la scène internationale. D'où la critique selon laquelle ne pas prendre ces gains en compte sous-estimerait systématiquement la croissance de l'économie et de la productivité de la Suisse en comparaison internationale. Cette idée a été défendue pied à pied, notamment par Kohli (2002, 2004, 2005), dans le débat sur les faiblesses de la croissance suisse dans les années 90. Pour tenir explicitement compte des effets de termes de l'échange, Kohli propose, comme alternative au PIB, le «Command BIP» (aussi désigné revenu national brut réel)²³. Quelques études du KOF ont abordé le problème ces dernières années (Siegenthaler (2014), Siegenthaler et Sturm (2012)).

On ne sait pas clairement dans quelle mesure le «Command BIP» convient mieux que le calcul usuel du PIB, standardisé au plan international, pour mesurer la croissance et la productivité. Alors que le PIB réel s'appuie de façon tendancielle sur la performance économique d'un pays, le «Command BIP» adopte plutôt la perspective du revenu ou du pouvoir d'achat, laquelle reflète positivement des améliorations des termes de l'échange. Il faut toutefois noter dans ce contexte que des prix à l'exportation ou des termes de l'échange croissants ne sont pas positifs en soi, et qu'ils peuvent aussi avoir un impact négatif sur le développement économique suivant la situation, par exemple lorsqu'une forte et brusque appréciation de la monnaie améliore certes les termes de l'échange, mais au détriment de la compétitivité des entreprises, avec un impact sur la conjoncture au niveau des exportations. Une situation que la Suisse connaît bien.

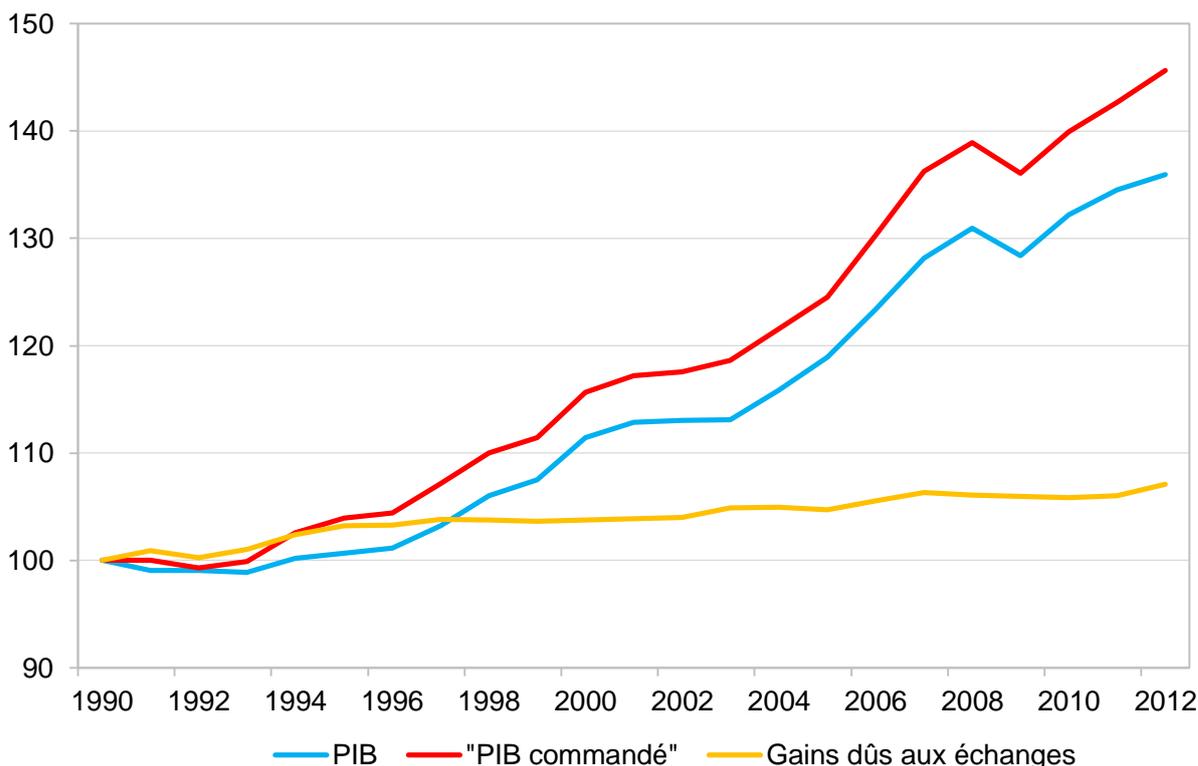
Mis à part de tels aspects conceptuels, se pose empiriquement la question de l'importance quantitative de cet effet de termes de l'échange sur l'évolution de la croissance et de la productivité de la Suisse. Depuis quelques années, la BNS calcule, en complément du PIB réel, une série chronologique annuelle pour le «Command BIP» réel et pour les gains d'échange résultant de la différence entre les deux mesures (trading gains). La figure 19 illustre ces calculs (publiés dans le Bulletin mensuel de statistiques économiques) pour la période 1990-2012.

²² Si les améliorations des revenus liés aux termes de l'échange sont consommés ou investis dans le pays, il en résulte aussi un effet positif sur le PIB réel.

²³ Le «PIB commandé» est calculé en déflatant le PIB nominal par un unique indice des prix, normalement le déflateur de la demande intérieure finale. On évite ainsi la déflation séparée des exportations et des importations opérée dans le PIB usuel, si bien que les modifications des termes de l'échange sont maintenues. Pour des détails sur le calcul du «PIB commandé», cf. p. ex. Kohli (2002).

Figure 19 PIB réel, « BIP commandé » et « gains dus aux échanges »

Valeurs annuelles 1990-2012, indices (1990=100)



Source: BNS

Cumulé sur toute la période 1990-2012, le «Command BIP» a été environ 7 % plus vigoureux que le PIB réel. En moyenne, le «Command BIP» a progressé de 0,3 point de pourcentage de plus par an que le PIB réel. La récente analyse du KOF arrive pratiquement au même ordre de grandeur (Siegenthaler (2014), soit 0,33 point de pourcentage par an de 1980 à 2010)²⁴. Il y a dix ans, Kohli (2004) a décelé un effet supérieur (environ 0,6 point de pourcentage par an) pour la période 1980-2000. Cela pourrait indiquer que les effets des termes de l'échange étaient actifs avant tout dans les années 80 et au début des années 90, mais qu'ils ont plutôt diminué depuis le nouveau millénaire. La Suisse a effectivement obtenu les meilleures améliorations des termes de l'échange jusqu'au milieu des années 90. Depuis le nouveau millénaire, elles ont fléchi car les prix à l'exportation et à l'importation ont davantage évolué de concert qu'auparavant. Ces dernières années, les prix à l'exportation n'ont plus progressé dans la même mesure que précédemment et ont même temporairement reculé. Cela pourrait signaler une baisse de la capacité des exportateurs suisses d'imposer leurs prix sur des marchés mondialisés.

Conclusion: si on utilisait le «PIB commandé» au lieu du PIB réel, la vigueur de l'économie et de la productivité de la Suisse aurait été légèrement supérieure ces dernières années et notre pays aurait été un peu mieux classé dans les comparaisons internationales (Siegenthaler (2014)). Mais le tableau n'aurait pas été fondamentalement différent. Un autre calcul n'aurait rien changé notamment au constat du ralentissement de la croissance de la productivité au fil des dernières années.

²⁴ En revanche, l'étude du KOF de 2012 (Siegenthaler et Sturm (2012)) a estimé nettement plus élevé (plus d'un point de pourcentage par an durant la période 2002-2010) le différentiel de croissance entre PIB et «Command» pour le passé récent. Ces résultats ont été récemment repris dans un article d'Avenir Suisse paru dans la NZZ («Wie wir uns arm rechnen», NZZ du 27.9.2014). Ils semblent toutefois reposer sur une base de données sujette à caution (obsolète) de l'OCDE et, d'un point de vue quantitatif, sont en contradiction avec les autres analyses mentionnées ici.

Toile de fond du ralentissement de la croissance de la productivité du travail

Les causes du ralentissement de la productivité internationale restent très floues

Vu l'importance de la productivité du travail comme moteur de la croissance économique future, le ralentissement de la productivité constaté les années passées en Suisse et dans de nombreux autres pays est inquiétant s'il devait s'avérer durable. Mais ses causes sont encore largement inexpliquées, ce que trahissent en partie les termes de «productivity puzzle» ou «productivity conundrum» utilisés pour décrire l'évolution récente²⁵. L'évaluation est rendue plus complexe parce qu'on sait que l'évolution de la productivité du travail dépend de nombreux facteurs très différents, allant des aspects macroéconomiques et conjoncturels (comme l'évolution des investissements) aux aspects liés au progrès et à l'innovation technique, en passant par les facteurs propres au secteur d'activité (p. ex. intensité de la concurrence, évolution structurelle inter-branches) et la dotation en capital humain de la main-d'œuvre (qualifications, formation).

Une faiblesse temporaire de la productivité...

Il est impossible de répondre catégoriquement à la question cruciale de savoir si la faiblesse de la productivité est temporaire (cyclique) ou durable (structurelle). On admet largement que la faiblesse de la productivité observable depuis l'éclatement de la crise financière en 2008 va au-delà d'une faiblesse cyclique à court terme dans nombre de pays. C'était certes le cas au début, lorsque la récession de 2008/2009 a eu un effet relativement modéré sur l'emploi, qui s'est à l'inverse traduit par un recul de la productivité du travail (phénomène du «labour hoarding»). La reprise cyclique ultérieure usuelle est cependant restée très faible. Mais cela devrait aussi être dû au fait que les crises financières des dernières années ont des répercussions durables, avec une reprise modérée des investissements des entreprises dans de nombreux pays vu les incertitudes économiques, et des ondes de choc dans le secteur financier. La croissance de la productivité pourrait récupérer dans l'hypothèse d'une atténuation progressive de ces processus d'adaptation au fil des prochaines années ainsi que d'une normalisation de la situation économique.

... ou durable

Mais il existe également des arguments étayant la vision plus pessimiste d'une croissance durablement ralentie de la productivité. Dans son rapport annuel de juin 2014, la Banque des règlements internationaux (BRI) note par exemple depuis longtemps – déjà avant la crise – une tendance à la baisse de la croissance de la productivité dans la plupart des économies avancées, qu'elle explique notamment par des impulsions moindres du progrès technique et l'évolution structurelle de l'économie en passant par des secteurs (de services) à faibles gains de productivité, comme la santé, l'éducation, les loisirs (BRI (2014)).

Le rôle du stock de capital pour la productivité du travail

À côté du capital humain et du progrès technique, l'évolution de la productivité du travail est également influencée par le stock de capital physique disponible: plus le stock de capital dont la main-d'œuvre dispose est important, plus la productivité horaire de cette dernière est élevée. Autrement dit, la productivité du travail augmente. Mais l'amplification du stock de capital n'est pas seule déterminante: elle est aussi en relation avec l'essor du volume de travail. Le rapport entre le stock de capital

²⁵ C'est notamment le cas en Grande-Bretagne où la faible productivité depuis la crise financière est particulièrement prononcée et inattendue.

Réexamen de la politique de croissance

(intranant en capital) et le volume de travail (intranant en travail) traduit l'intensité du capital. Une intensité croissante de ce dernier signifie que le stock de capital augmente plus fortement que le volume de travail et que sa productivité en est positivement influencée.

Le ralentissement de l'accroissement de l'intensité du capital ...

Un net décalage s'est produit après la fin du millénaire si l'on considère l'évolution du stock de capital, du volume de travail et de l'intensité du capital qui en résulte pour la Suisse (cf. figure 20). Dans les années 90, le stock de capital a bondi vu les nombreux investissements opérés alors que le volume de travail a fléchi en parallèle, comme on l'a mentionné. Cela a fortement dopé l'intensité du capital. Durant la dernière décennie, par contre, la courbe s'est aplatie, l'intensité du capital augmentant beaucoup moins vite. Cela s'explique d'abord par le plus important volume de travail. Ensuite, la croissance du stock de capital a marqué le pas depuis la crise financière surtout. Les incertitudes économiques des dernières années, qui ont contribué à freiner les investissements de nombreuses entreprises, ont joué un rôle à cet égard. À cela s'ajoute que l'industrie de transformation usuellement responsable d'une grande partie des investissements productifs a été touchée de plein fouet par la crise et la vigueur du franc qui en a découlé. L'emploi soutenu, sur fond de faible croissance du stock de capital, a contribué à un moindre apport de l'intensité du travail à la croissance économique de la Suisse ces dernières années ou, en d'autres termes, à une plus forte intensité en travail par rapport aux années 90.

... a freiné la hausse de la productivité du travail en Suisse ces dernières années

La croissance économique de la Suisse est passée d'une croissance à forte intensité de capital, avant 2002, à une croissance reposant sur une plus forte intensité de main-d'œuvre. La hausse ralentie de l'intensité du capital a réduit la croissance de la productivité du travail. On s'en aperçoit en décomposant cette croissance en intensité du travail et en productivité multifactorielle (cf. figure 21)²⁶. Celle-ci renseigne sur la manière dont la productivité se serait développée, si les intrants en capital et en travail avaient cru dans la même proportion. Après la contribution annuelle moyenne de 0,7 % de l'accroissement de l'intensité en capital à la progression de 1,4 % de la productivité du travail durant la période de 1992 à 2002, sa contribution s'est établie à seulement 0,2 % par an de 2003 à 2010²⁷. La productivité multifactorielle n'a que peu évolué entre les deux périodes, reculant légèrement de 0,7 % à 0,6 %.

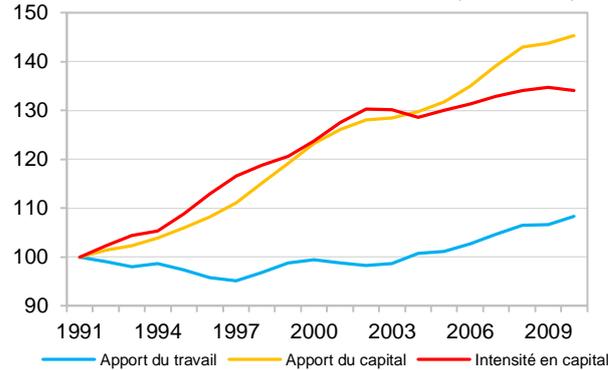
²⁶ Pour le calcul analytique de la décomposition, cf. OFS (2008, 2013a) ou Siegenthaler, M., & Sturm, J.-E. (2012).

²⁷ L'analyse s'étend uniquement jusqu'en 2010 car aucune donnée officielle sur le stock de capital et l'intensité du capital n'est disponible au-delà.

Réexamen de la politique de croissance

Figure 20 Evolution du volume du travail, du capital et de l'intensité en capital

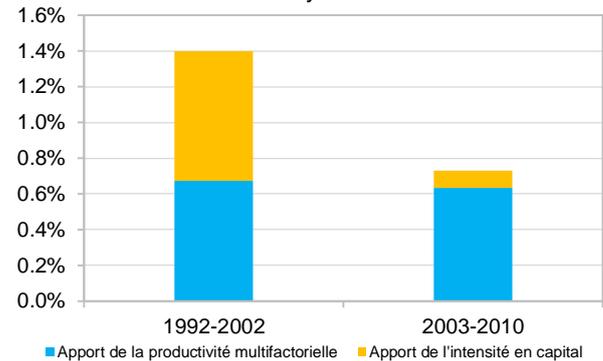
Données annuelles 1991-2010, indexées (1991=100)



Source: OFS, calculs SECO

Figure 21 Contributions de l'intensité du capital et de la productivité multifactorielle à la productivité du travail

Contributions annuelles moyennes à la croissance



Source: OFS, calculs SECO

Il existe des raisons de penser que tant la forte augmentation de l'intensité du capital, dans les années 90, que les faiblesses des dernières années étaient exagérées dans les deux sens. La hausse prononcée de l'intensité du capital des années 90 a également reflété le recul du volume de travail, une évolution indésirable. Le revirement de tendance des dernières années peut donc être interprété comme une normalisation après une hausse marquée. Mais la situation des années passées – offre de travail en hausse et réticence en matière d'investissements – sortait aussi de l'ordinaire. Cela pourrait indiquer que l'intensité du capital va de nouveau croître plus fermement ces prochaines années, à la faveur d'un redressement de l'investissement, et exercer une incidence positive sur la productivité du travail, mais sûrement pas dans la mesure des années 90.

2.2.3 Productivité du travail par branche^{28,29}

Les considérations émises jusqu'ici concernent la productivité à l'échelle macroéconomique, dont l'évolution est fonction de diverses tendances dans les différentes branches. L'examen de la productivité par branche est donc susceptible de fournir des informations supplémentaires.

Entre les branches, il existe de fortes divergences de la productivité...

En matière de productivité du travail, il existe des différences considérables entre les branches, tant en ce qui concerne le niveau absolu que les variations. La figure 22 montre le niveau de productivité par branche (valeur ajoutée brute par emploi, en équivalent plein temps), en relation avec la moyenne de l'ensemble des branches (la ligne rouge indique la moyenne des branches; les branches qui se situent au-dessus de 100 % affichent un niveau de productivité supérieur à la moyenne, les branches qui se situent en dessous, un niveau de productivité inférieur à la moyenne). Le niveau de productivité d'une branche ne dépend pas uniquement de la qualification des travailleurs (formation inférieure ou su-

²⁸ Remarque statistique: comme expliqué plus haut, les statistiques relatives à la productivité par branche portent uniquement sur les secteurs marchands (économie marchande), tandis que les secteurs non marchands (p. ex. l'administration publique) sont exclus pour des raisons conceptuelles.

²⁹ Les données de l'OFS sur l'évolution de la productivité par branche (selon le SEC 2010) utilisées dans la présente section concernent la période 1995 à 2012 ou 1997 à 2012 (en fonction de la branche).

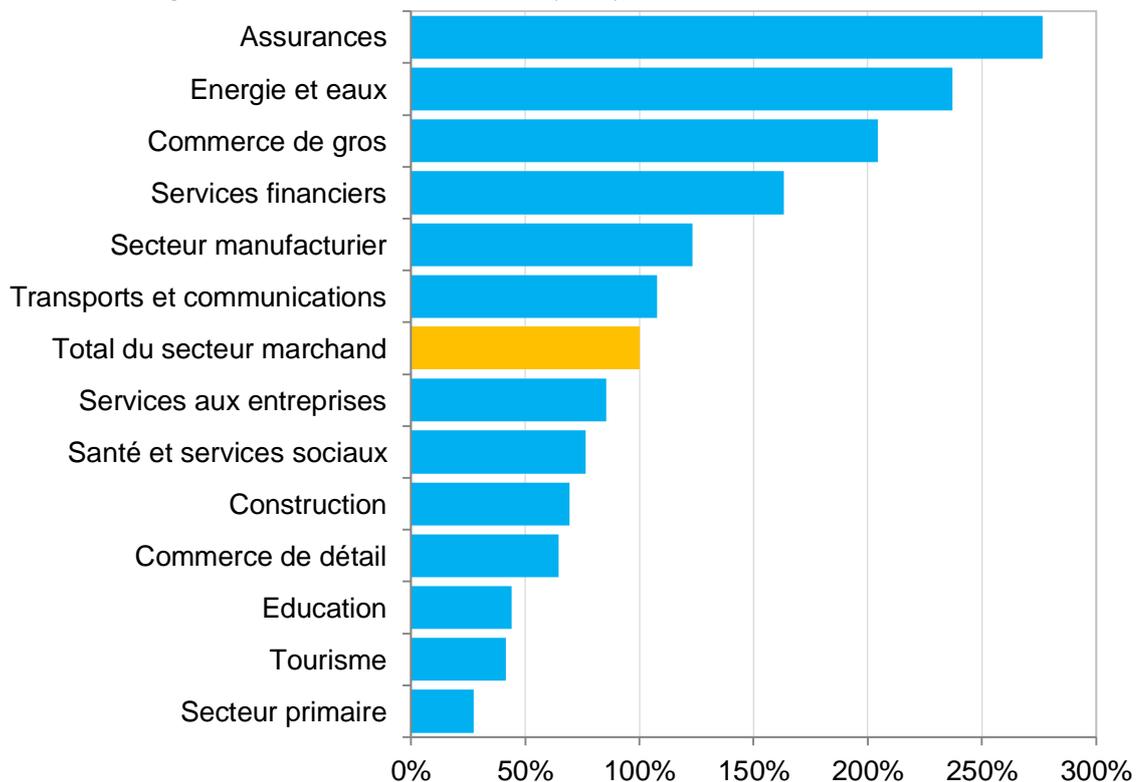
Réexamen de la politique de croissance

périeure), mais encore de divers facteurs, comme le rapport entre le travail et le capital, le progrès technique et l'intensité de la concurrence. Le capital à disposition joue un rôle particulièrement important. Dans les branches gourmandes en capitaux, comme l'industrie, le commerce de gros ou le secteur de l'énergie, la valeur ajoutée par travailleur est en général élevée (plus de capital par place de travail augmente la productivité du travail). A l'inverse, dans les secteurs de services qui mobilisent beaucoup de travailleurs, tels que l'hôtellerie et la santé, la faible intensité capitaliste freine la productivité du travail.

La productivité est supérieure à la moyenne dans le secteur financier (banques et assurances), le commerce de gros, le secteur de l'approvisionnement (énergie et eau). C'est également le cas dans l'industrie manufacturière, à l'intérieur de laquelle d'importants écarts peuvent toutefois être observés (p. ex. productivité très élevée dans l'industrie pharmaceutique). Au contraire, le niveau de productivité est plutôt inférieur à la moyenne dans les branches orientées vers l'économie intérieure qui emploient une main-d'œuvre nombreuse, comme la santé, la construction et l'hôtellerie. La lanterne rouge du classement est l'agriculture.

Figure 22 Niveau de productivité du travail par branche

En relation avec la moyenne de l'ensemble des branches (=100), année 2010



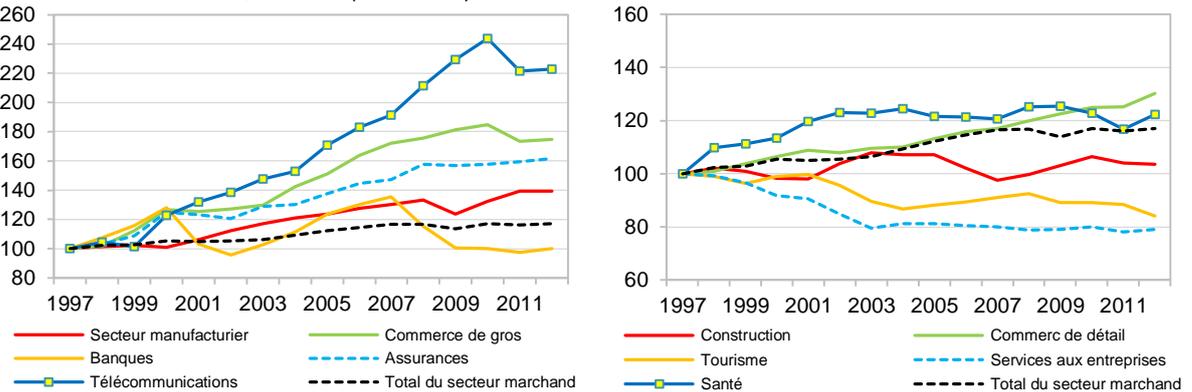
Sources: OFS, calculs du SECO

... et de la croissance de la productivité

Des différences notables peuvent également être observées entre les branches pour ce qui est de la croissance de la productivité au fil des années. La figure 23 illustre l'évolution de cette croissance durant la période 1997 à 2012.

Figure 23 Evolution de la productivité du travail par branche

Evolution annuelle réelle, indexée (1991=100)



Sources: OFS, calculs du SECO

Jusqu'à la crise financière, l'industrie et le commerce de gros ont été des moteurs importants de la croissance de la productivité

Il ressort du graphique de gauche que, durant les quinze dernières années, la croissance de la productivité a été supérieure à la moyenne (de l'ensemble des branches) dans le commerce de gros (+75 % entre 1992 et 2012), les assurances (+62 %) et l'industrie (+39 %). Alors que l'industrie, fortement axée sur l'exportation, a toujours été un moteur essentiel de la productivité, la forte progression de la productivité dans le commerce de gros au début du millénaire reflète largement l'essor du commerce des matières premières (commerce de transit) au cours de cette période. Toutefois, l'augmentation de la productivité dans ces secteurs a nettement ralenti depuis la crise financière.

La dynamique de la productivité est toujours hésitante dans les secteurs axés sur le marché intérieur

A l'inverse, les secteurs tournés vers le marché intérieur, comme la construction, l'hôtellerie, les services destinés aux entreprises et la santé, connaissent depuis longtemps une évolution modeste de la productivité. Aucune embellie n'a pu être constatée ces dernières années, la productivité ayant été inférieure à la moyenne générale dans la plupart de ces branches (graphique de droite). Le besoin souvent élevé en personnel dans ces secteurs freine non seulement le niveau de la productivité, mais encore la dynamique de croissance de cette dernière. La concurrence souvent plus faible que dans les branches à vocation internationale peut également ralentir la croissance. Des signes d'amélioration sont tout de même visibles dans le commerce de détail, où la croissance de la productivité s'est accélérée. C'est également le cas du secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (pas sur la figure), qui a connu une solide progression annuelle moyenne d'environ 2,5 % durant ces quinze dernières années.

La croissance de la productivité s'est largement essouffée dans le secteur financier

Le secteur financier représente un cas particulier pour ce qui est de l'évolution de la productivité. La forte croissance enregistrée dans ce secteur durant les années 90 s'est largement essouffée ces dernières années, en particulier depuis la crise financière. Alors que, dans le domaine des assurances, l'évolution de la productivité est restée légèrement positive dans l'ensemble, le secteur bancaire a connu des hauts et, surtout, des bas. Parallèlement, la valeur ajoutée générée par ce secteur a été sujette à de fortes fluctuations (éclatement de la bulle de la nouvelle économie en 2001, crise financière entre 2008 et 2009). Etant donné que, dans le secteur financier, la volatilité des opérations de commission expose la valeur ajoutée à d'importantes variations avec un emploi relativement stable, les expansions et les crises se répercutent fortement sur la productivité (mesurée).

Réexamen de la politique de croissance

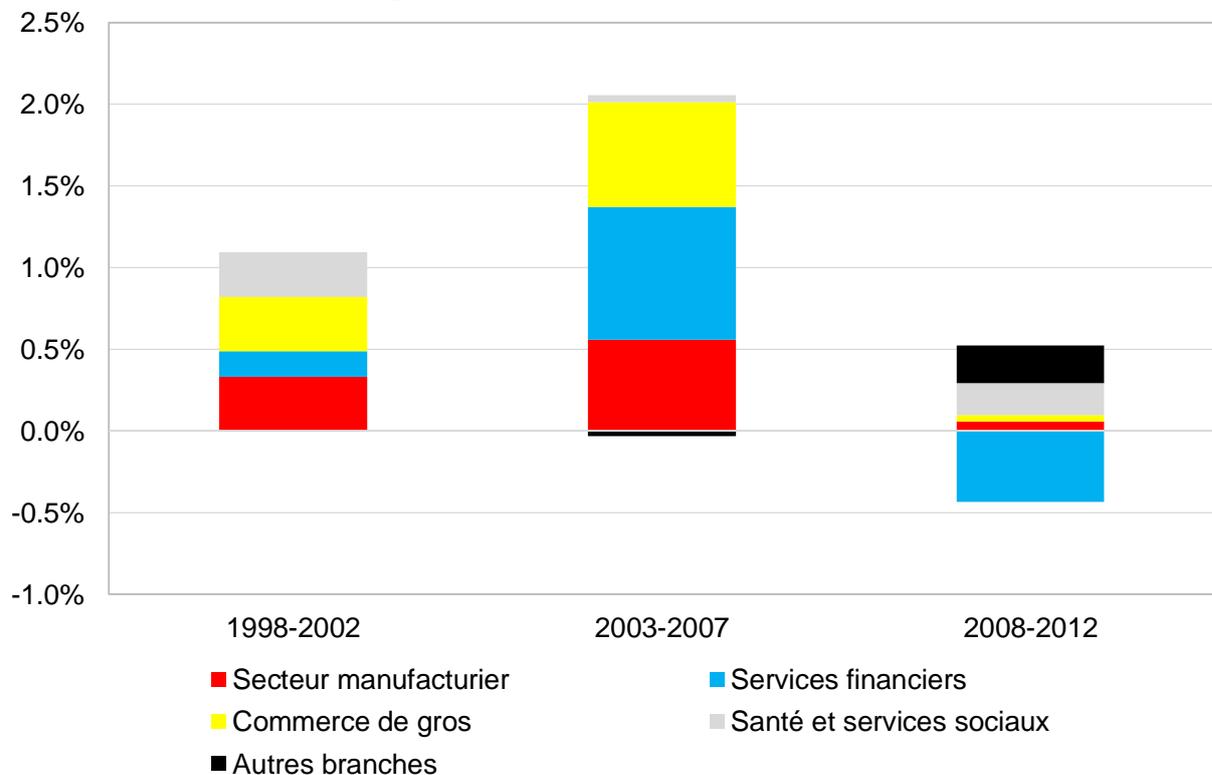
L'absence d'impulsions positives de la part du secteur financier, de l'industrie et du commerce de gros depuis la crise financière est responsable du ralentissement de la productivité

Dans l'ensemble, l'évolution de la productivité a été principalement influencée par les impulsions positives ou négatives venant des secteurs des finances, de l'industrie et du commerce de gros. C'est ce qui ressort également de la figure 24, qui illustre la contribution des différents secteurs à la croissance de la productivité totale (ensemble de l'économie marchande). Si ces trois branches avaient déjà largement favorisé l'augmentation de la croissance entre les années 1997 à 2002, elles ont joué un rôle encore plus important durant la période 2003 à 2007, où elles ont été pratiquement les seules à contribuer à la forte progression de la productivité. Toutefois, la crise financière a marqué une rupture importante. La faible évolution de la productivité dans le secteur financier a exercé un effet négatif, tandis que l'industrie et le commerce de gros ont également cessé de livrer des impulsions positives en raison du contexte défavorable. Les autres secteurs, qui affichent une croissance de la productivité moins dynamique, n'ont aucunement pu compenser cette évolution, même si le secteur de la santé a fourni une contribution légèrement positive au cours des dernières années.

Une amélioration progressive des marchés financiers et de la conjoncture mondiale durant les années à venir bénéficierait aux secteurs à vocation internationale que sont l'industrie, le commerce de gros et les services financiers, et contribuerait à une meilleure croissance de la productivité. Toutefois, cette reprise ne pourra certainement pas égaler l'essor connu durant les années d'avant la crise.

Figure 24 Contribution de certains secteurs à la croissance de la productivité

Contribution en points de pourcentage pour différentes périodes



Sources: OFS, calculs du SECO

Réexamen de la politique de croissance

Quel est le rôle du changement structurel entre les branches dans la croissance de la productivité?

En dehors de la croissance de la productivité par branche, l'évolution globale de la productivité du travail peut également être influencée par des mutations structurelles entre les secteurs. Si la structure de l'économie évolue vers des secteurs affichant une productivité supérieure à la moyenne, la productivité totale s'accroît, même si la productivité par branche reste inchangée. A l'inverse, la croissance de la productivité totale ralentit en cas de changement structurel au profit des secteurs connaissant des niveaux de productivité inférieurs à la moyenne, comme c'est le cas de bon nombre de services axés sur l'économie intérieure et de services proches de l'Etat.

Les secteurs très productifs ont prospéré jusqu'à la crise financière, puis ils ont laissé place aux secteurs axés sur le marché intérieur qui sont moins productifs et qui emploient beaucoup de main-d'œuvre

Depuis le début des années 2000, l'évolution économique de la Suisse a été marquée par des tendances changeantes dans les différentes branches. Avant la crise financière, les secteurs qui génèrent une forte valeur ajoutée, tels que l'industrie manufacturière, le secteur financier et le commerce de transit de matières premières (sous-segment du commerce de gros), ont connu une période d'expansion, qui allait de pair avec une productivité élevée. Depuis la crise, l'évolution économique a été davantage portée par des branches tournées vers le marché intérieur, qui demandent beaucoup de personnel et affichent une productivité inférieure à la moyenne, comme la construction et la santé. De ces tendances, on peut déduire que l'effet du changement structurel sur la productivité totale a été plutôt positif avant la crise, et plutôt négatif après.

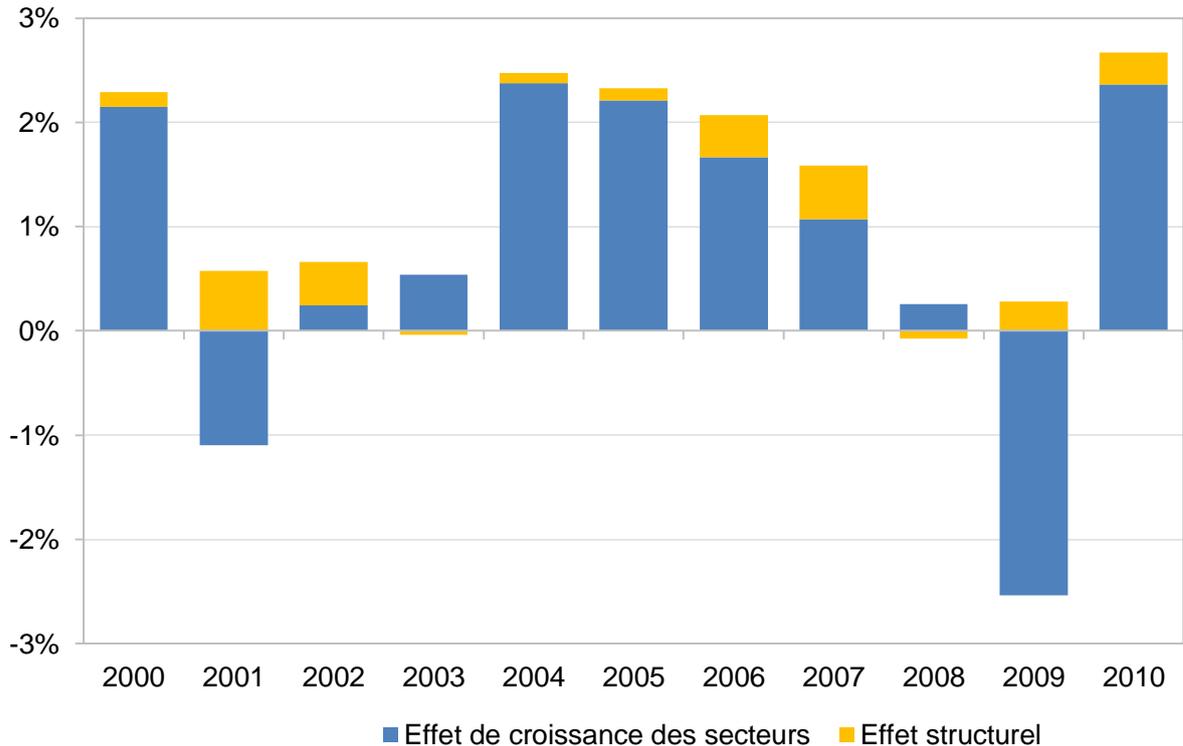
L'analyse *shift-share* permet de différencier les effets de croissance des effets structurels

Pour mieux évaluer l'impact du changement structurel, il est possible d'utiliser l'analyse *shift-share*, qui décompose l'augmentation totale de la productivité en un effet de croissance sectoriel (impact de l'évolution de la productivité agrégée si les différentes branches avaient gardé le même poids), un effet structurel (impact du changement de poids entre les différents secteurs) et un effet d'interaction (normalement proche de zéro)³⁰. La figure 25 représente les effets de croissance sectorielle et les effets structurels annuels en Suisse pour la période 2000 à 2010 (calculs du SECO sur la base des données de l'OFS).

³⁰ Pour plus d'informations sur le concept et la méthodologie de l'analyse *shift-share*, voir la documentation exhaustive de l'OFS (2008).

Figure 25 Décomposition de la croissance annuelle de la productivité en un effet de croissance sectorielle et un effet structurel

Analyse *shift-share* de la Suisse pour la période 2000 à 2010, sur la base de 38 secteurs marchands



Sources: OFS, calculs du SECO

Ces dernières années, l'évolution de la productivité a été principalement portée par les différentes branches et moins par le changement structurel entre les branches

Il découle de cette figure que l'effet de croissance (c.-à-d. l'évolution de la productivité dans les branches) est le principal moteur de l'évolution globale de la productivité du travail; il est à l'origine d'environ trois quarts des impulsions enregistrées et est très sensible à la conjoncture (fortement négatif durant les années de récession). A l'inverse, l'effet structurel est moins prononcé et moins volatile, mais il est légèrement positif pour l'ensemble de la période. En d'autres termes, le changement structurel a également contribué à accroître la productivité en Suisse au cours des dernières années, étant donné que les branches productives ont progressé plus fortement que les branches ayant une productivité plus faible. A première vue, cette évolution semble être en contradiction avec l'expansion dynamique observée ces dernières années dans les branches orientées vers l'économie intérieure. Une des explications possibles à ce phénomène est que l'effet structurel positif tient en grande partie à des mutations au sein de l'industrie manufacturière, qui a connu un recul de l'industrie de la transformation des textiles au profit de l'industrie pharmaceutique. La Suisse a également pu profiter d'un effet structurel positif par rapport à l'Allemagne: la part des secteurs ayant une productivité supérieure à la moyenne est plus importante en Suisse, même si la croissance de la productivité par branche est en général plus élevée en Allemagne.

L'amélioration de la productivité dans les secteurs axés sur le marché

L'amélioration de la productivité dans les branches tournées vers le marché intérieur reste un enjeu important. Etant donné que, en raison du vieillissement de la population, le changement structurel survenu dans l'économie devrait continuer de s'orienter vers des secteurs comme la

Réexamen de la politique de croissance

intérieur reste un objectif majeur

santé, il est nécessaire de stimuler la croissance de la productivité de ces derniers afin de renforcer l'évolution de la productivité générale.

2.2.4 Résumé et conclusions

La croissance de l'économie suisse s'est améliorée, en particulier par rapport aux autres pays

1. Après une décennie 90 poussive, caractérisée par une conjoncture et une croissance atones, la dynamique économique s'est accélérée au début du millénaire. Le PIB a progressé d'environ 2% par an en moyenne au cours des dix dernières années (2003 à 2013), contre 1,3% entre 1992 et 2002. L'amélioration de la croissance suisse est encore plus frappante si on la considère par rapport à la performance des autres pays. Alors que, durant la période prospère des années 90, la Suisse faisait encore partie des pays de l'OCDE ayant la plus faible croissance, son économie est parvenue à enregistrer une progression supérieure à la moyenne internationale au cours des dix dernières années. La Suisse se distingue notamment par sa capacité à résister depuis la crise financière de 2008. Même si la crise financière et la crise de la dette internationales, ainsi que l'envolée du franc qu'elles ont induite, ont également eu des effets négatifs sur la croissance en Suisse, en particulier dans l'industrie d'exportation, ces effets ont été compensés par des impulsions positives, venant notamment de l'immigration élevée et des taux d'intérêt bas. Par conséquent, la croissance du PIB dans son ensemble est demeurée solide.

La croissance de l'emploi surtout dans les services privés et paraétatiques

2. La dynamique économique distincte entre une demande intérieure vivace et une performance mitigée des exportations ces dernières années a contribué à une réorientation entre les différentes branches économiques. Alors que le secteur exportateur, comme le secteur manufacturier, a réduit ses emplois, la croissance de l'emploi s'est concentrée sur certains secteurs des services. Il faut mentionner ici la branche très diversifiée des services aux entreprises (auxquels appartiennent les divers services de consulting et les architectes). La croissance de l'emploi et de la valeur ajoutée a été encore plus forte dans les services dits paraétatiques (santé, éducation, administration publique), qui a en particulier généré depuis le début des crises financières plus de la moitié des emplois. A côté de l'environnement conjoncturel particulier récent, le déplacement tendanciel à long terme de la demande et de l'emploi en direction des services (tertiarisation) a également joué un rôle pour expliquer cette évolution.

PIB par habitant: la dynamique de croissance des dernières années n'est pas impressionnante, mais elle est tout de même robuste et supérieure à la moyenne en comparaison internationale

3. Toutefois, pour évaluer la croissance de manière circonstanciée, il faut prendre en compte la croissance de la population, qui s'est élevée en moyenne entre 2003 et 2013 de 1% par année. L'immigration a certes favorisé la croissance du PIB, en particulier en soutenant la consommation et les investissements immobiliers, mais d'un autre côté cette croissance s'est répartie entre plus de personnes. Ainsi pour évaluer l'impact sur le bien-être économique, la croissance du PIB par habitant est un indicateur adéquat. Conformément aux attentes, la situation de la Suisse est moins avantageuse si l'on se base sur cet indicateur, mais elle s'est tout de même améliorée. La croissance du PIB par habitant a progressé de plus de 1 % par an en moyenne entre 2003 et 2013, soit légèrement plus que durant la pé-

Réexamen de la politique de croissance

riode 1992 à 2003 (+0,7 % par an). Pour cet indicateur aussi, la performance de la Suisse est (légèrement) supérieure à la moyenne internationale. C'est notamment le cas pour la période ayant suivi la crise financière (2008 à 2013), durant laquelle le PIB par habitant de la Suisse s'est accru de 0,2 %, un résultat modeste mais tout de même positif si l'on considère que le PIB a fléchi dans un grand nombre d'autres pays. Il est réjouissant de constater que la Suisse est parvenue à réaliser également une croissance relativement satisfaisante de son PIB par habitant durant ces dernières années, malgré un contexte économique mondial difficile et le défi supplémentaire posé par le franc fort.

La disparition de facteurs ayant freiné la croissance et l'introduction de réformes de politique économique ont eu des effets positifs

4. L'embellie de la croissance suisse au cours de la dernière décennie tient à l'interaction de plusieurs facteurs. D'une part, des facteurs ayant fortement freiné la croissance durant la première moitié des années 90, notamment la crise immobilière et la politique monétaire longtemps restrictive, ont disparu. D'autre part, des améliorations ont pu être réalisées dans des domaines clés de la politique économique: il s'agit notamment de l'introduction du frein à l'endettement, des accords bilatéraux avec l'UE et des réformes de la politique de croissance.

L'exploitation du potentiel de main-d'œuvre est un moteur important de la croissance, mais son potentiel pour l'avenir est limité

5. La ventilation de la croissance du PIB par habitant entre ses deux moteurs – le volume de travail et productivité du travail – montre que, ces dix dernières années, un volume accru de travail, induit par une nouvelle hausse du taux d'emploi déjà élevé, a donné en Suisse des impulsions positives à la croissance du PIB par habitant. La Suisse a ainsi pu consolider son point fort, à savoir l'exploitation optimale du potentiel de main-d'œuvre. Cette bonne performance contraste avec celle d'un grand nombre de pays, qui sont confrontés à une nette détérioration de leur marché du travail depuis la crise. En raison de la participation déjà élevée au marché du travail et des effets démographiques limitatifs, l'augmentation de la croissance par le biais d'une nette stimulation de l'intrant en travail paraît peu réaliste, même si certains domaines offrent encore un potentiel (femmes, travailleurs âgés).

Croissance modeste et ralentie de la productivité du travail

6. Ainsi, la croissance de la productivité reste d'une importance centrale comme source de croissance future. En contraste de l'amélioration de l'exploitation du facteur travail, la tendance ne s'est pas redressée en ce qui concerne la productivité. Au contraire, l'augmentation de la productivité du travail a continué de ralentir en Suisse ces dernières années, en particulier depuis les crises financières internationales. Toutefois, ce ralentissement ne concerne pas uniquement la Suisse, mais il est observé dans divers pays.

Branches: croissance affaiblie du secteur financier, croissance continuellement modeste des branches axées sur le marché intérieur

7. L'analyse de l'évolution de la productivité par branche pourrait indiquer qu'en Suisse, c'est surtout l'affaiblissement de la croissance de productivité dans quelques secteurs qui aurait contribué au ralentissement de la productivité générale. En tête de liste figure le secteur financier, dont l'évolution de la productivité a été contenue depuis le tournant du millénaire. A cela s'ajoute que, depuis la crise financière, les fortes hausses de productivité qui caractérisaient l'industrie et le commerce de gros se sont mises à tousser. Les branches axées sur l'économie intérieure, dont la productivité n'a connu qu'une évolution médiocre, n'ont pu compenser ce ralentissement.

Réexamen de la politique de croissance

La croissance économique liée à des branches ayant un important besoin en personnel a freiné la productivité ces dernières années

8. L'évolution plus lente de la productivité tient également à une mutation du moteur de la croissance économique. Alors que, durant les années 90, celle-ci a été principalement portée par des branches qui mobilisent beaucoup de capitaux (augmentation du stock de capital et baisse de l'intrant en travail), ces dernières années, elle a principalement reçu des impulsions positives de la part de branches employant une main-d'œuvre nombreuse (augmentation de l'intrant en travail et ralentissement de la croissance du stock de capital). La progression plus modeste de l'intensité capitaliste a freiné la croissance de la productivité du travail.

Perspectives incertaines en ce qui concerne la productivité,

9. Il est pour l'heure difficile de dire si le tassement de la productivité observé ces dernières années tant en Suisse qu'à l'étranger constitue un phénomène temporaire ou durable. La normalisation de la conjoncture et, partant, la reprise des investissements à l'échelle internationale pourraient permettre de renouer avec une croissance plus vigoureuse de la productivité grâce à une augmentation plus forte du stock de capital. A l'inverse, le changement structurel en faveur du secteur de services (tertiarisation) ayant une croissance de la productivité plus faible pourrait ralentir la croissance à long terme.

L'amélioration de la productivité des secteurs domestiques reste un objectif urgent

10. L'amélioration de la productivité du travail dans les branches tournées vers le marché intérieur, celles de l'économie privée et celles proches de l'Etat, reste donc un défi de taille pour la politique économique suisse. Comme l'évolution structurelle continuera de favoriser ces secteurs, comme par exemple le secteur de la santé au regard du vieillissement démographique, il est nécessaire d'améliorer leur croissance de la productivité si on veut redresser la dynamique de la productivité agrégée à l'avenir.

2.3 Prospérité et bien-être: PIB et autres indicateurs

2.3.1 Que mesure le PIB?

Le PIB est un instrument comptable

Le PIB est souvent utilisé en tant qu'indicateur pour mesurer tant la prospérité que la qualité de vie ou le bien-être d'une société. Hormis les aspects matériels, ces deux derniers englobent également des facteurs comme la qualité des relations sociales, de l'environnement et de la sécurité. Un PIB en hausse est souvent assimilé à une augmentation non seulement de la richesse et de la prospérité, mais encore de la qualité de vie et du bien-être. En politique économique, le PIB est ainsi un indicateur majeur, voire l'indicateur principal.

Pourtant, à l'origine, le PIB n'avait pas été créé pour mesurer la qualité de vie, c'était un concept comptable, un solde de la comptabilité nationale. Il devait représenter l'activité économique et permettre par exemple au gouvernement d'un pays de chiffrer les coûts de la Deuxième Guerre mondiale. Les développeurs du PIB avaient expressément mis en garde contre l'utilisation de cet agrégat pour évaluer le bien-être d'une société (Kuznets, 1962).

Le PIB est un indicateur clé pour la politique économique

Dès lors, on peut se demander quels sont les points forts et les points faibles du PIB. En tant qu'instrument de mesure de l'activité économique et du bien-être matériel, le PIB comporte des avantages tant sur le fond que des points de vue méthodologique et politique (Stiglitz *et al.*, 2009, Schulte et Butzmann, 2010).

- Mesuré en unité monétaire, le PIB est un concept facile à comprendre.
- Le PIB montre l'évolution de l'activité économique dans le temps; recensé sur une longue période, il offre une base de données très riche et une méthodologie standardisée qui est utilisée dans un grand nombre de pays aux quatre coins de la planète. Il permet donc une comparaison fiable entre les pays.
- Il existe un lien étroit entre le PIB et les principaux agrégats macroéconomiques comme l'évolution du marché du travail, du revenu, de la consommation, de la fortune et des recettes fiscales. Par conséquent, le PIB est un indicateur précieux en politique économique.

Le PIB a des faiblesses connues, comme la mesure de la qualité ou la prise en compte correcte des biens non échangés sur un marché

Le PIB ayant été conçu pour mesurer l'activité économique, il présente un certain nombre de faiblesses lorsqu'il est employé en tant qu'indicateur de réalités plus complexes telles que la qualité de la vie et le bien-être (Stiglitz *et al.*, 2009, Schulte et Butzmann, 2010).

- Le PIB illustre la production macroéconomique et ne peut pas tenir compte des valeurs subjectives. De même, les valeurs immatérielles ne peuvent être prises en considération que dans une certaine mesure. En outre, dans certains cas, des variables et des événements que la société considère comme néfastes à son bien-être contribuent tout de même positivement au PIB (p. ex. augmentation des embouteillages, accidents, catastrophes naturelles). Par ailleurs, il existe un certain nombre de marchandises et, en particulier, de services qui sont importants pour le bien-être mais qui ne sont pas considérés dans le PIB car ils ne sont pas échangés sur un marché (p. ex. bénévolat, travaux ménagers).

Réexamen de la politique de croissance

- Le PIB est un flux qui traduit l'activité économique; dans une logique de comptabilité d'entreprise, le PIB correspond au compte de résultats. Par conséquent, il ne reflète pas l'évolution des capitaux qui le composent (capital physique, capital humain, capital social, capital naturel).
- Le PIB est un agrégat et ne fournit aucune information sur la répartition des richesses. En politique économique (et sociale), il est toutefois important de connaître l'impact de l'évolution économique sur les différents groupes sociaux et de savoir si certains groupes sont particulièrement désavantagés.
- Les changements dans la qualité des marchandises et des services produits et consommés sont difficiles à saisir correctement dans le PIB, ils sont pourtant essentiels pour mesurer correctement le revenu et la consommation réels. Une sous-estimation de l'accroissement de la qualité (en utilisant des déflateurs trop élevés) entraîne une surestimation de l'inflation et, partant, une sous-estimation du revenu réel.
- Les services proposés par les pouvoirs publics (sécurité, santé, formation) sont comptabilisés dans le PIB en fonction de leurs coûts de production. Le service effectivement fourni et la qualité de ce service ne peuvent pas être considérés à leur juste valeur, ce qui rend difficile la mesure de l'évolution de la productivité dans le secteur public.

Des progrès ont été réalisés dans la mesure du bien-être

Il n'empêche, le PIB est souvent considéré comme un indicateur non seulement de la prospérité, mais encore du bien-être général d'une société. Cette pratique n'est guère contestée aussi longtemps que le bien-être est équivalent à la prospérité, c'est-à-dire que les aspects matériels et non-matériels qui influent sur le bien-être évoluent parallèlement. Toutefois, la pertinence du PIB est remise en question dès l'apparition de divergences (objectives ou subjectives). C'est notamment le cas si l'on considère les conséquences négatives de l'évolution économique sur l'environnement et le paysage.

La définition d'un système de mesure adéquat pour le bien-être est donc dans l'intérêt de la société, étant donné que les données clés relatives à cet aspect constituent une base importante des décisions politiques. L'utilisation d'un indicateur fiable comme base de décision permet à la classe politique et à la société de définir des stratégies et des mesures adéquates pour se rapprocher ou atteindre les objectifs fixés.

L'«indice du vivre mieux», développé par l'OCDE, rend compte de l'état actuel du débat

Différentes institutions et commissions (p. ex. OCDE 2011c, Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi 2009) ont examiné quels systèmes de mesure pourraient compléter ou remplacer le système actuel pour donner une image plus fidèle du bien-être, de la qualité de vie et des progrès d'une société. Dans le cadre des discussions, on distingue deux aspects³¹, qui sont toutefois étroitement liés.

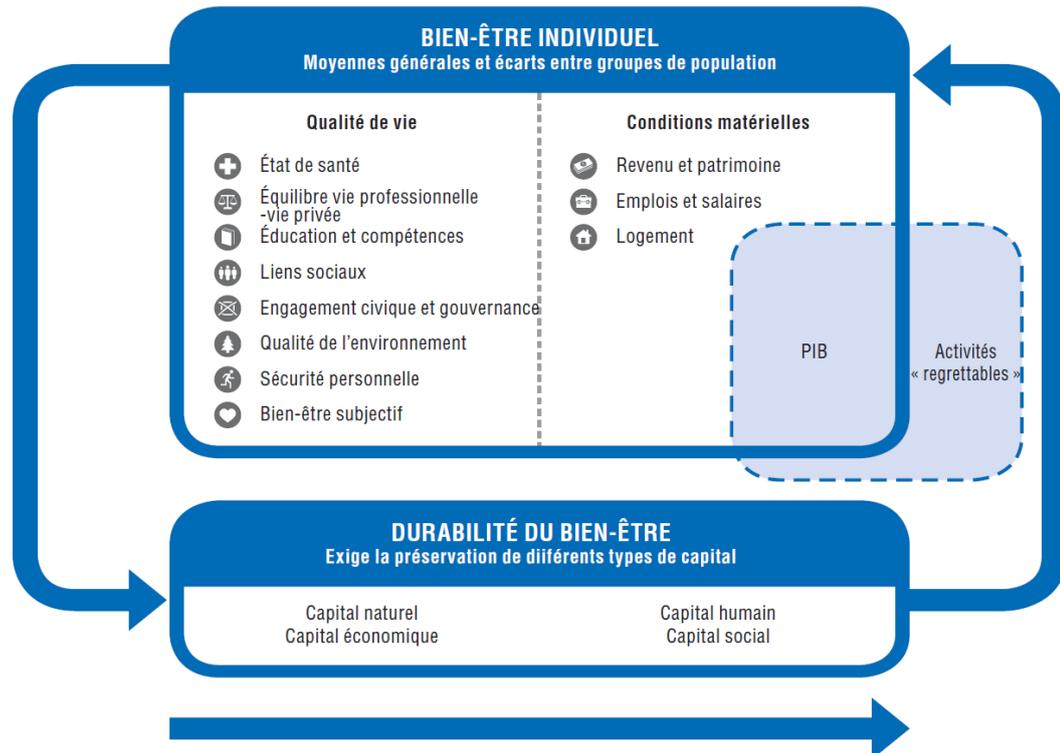
1. Comment mesurer de manière adéquate le bien-être d'une société au niveau collectif et au niveau individuel? Quels sont les indicateurs ou systèmes de mesure qui pourraient venir compléter le PIB dans ce domaine?
2. Comment garantir le maintien ou la croissance du bien-être actuel au fil du temps? En dehors du PIB, quels sont les concepts

³¹ Un troisième aspect n'est pas pris en compte dans le présent rapport (cf. UNECE/OCDE/Eurostat, 2008): comment le bien-être, actuel ou futur, de la Suisse influence l'état, actuel ou futur, et l'évolution d'autres pays?

et indicateurs nécessaires pour qu'une société dispose des bases de décision pertinentes pour le développement durable?

Dans le cadre de son «Initiative du vivre mieux», l'OCDE a développé un cadre conceptuel qui représente aussi bien l'état actuel du bien-être que l'évolution de ce dernier dans le temps (cf. figure 26)³². Les sections suivantes examinent de plus près les deux aspects susmentionnés.

Figure 26 Cadre conceptuel de l'OCDE pour mesurer le bien-être



Source : OCDE (2011), *Comment va la vie ? : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121195-fr>.

2.3.2 De la prospérité au bien-être: le concept multidimensionnel de l'OCDE

Onze dimensions du bien-être complètent le PIB

Dans le cadre conceptuel de l'OCDE, le bien-être individuel est divisé en deux catégories: «qualité de vie» et «conditions matérielles». La figure 26 montre également que les informations prises en considération dans le PIB correspondent en partie aux facteurs énumérés dans la catégorie «conditions matérielles». Le bien-être individuel est mesuré dans onze dimensions différentes (cf. tableau 3, 2^e colonne). Les dix premières dimensions sont de nature objective, tandis que la onzième est de nature subjective. Les indicateurs entrant en ligne de compte pour évaluer ces dimensions sont également précisés (tableau 3, 3^e colonne).

³² Le cadre conceptuel de l'OCDE est largement analogue à la série d'indicateurs clés définis par Stiglitz *et al.* (2009).

Tableau 3 Dimensions et indicateurs pour la mesure du bien-être

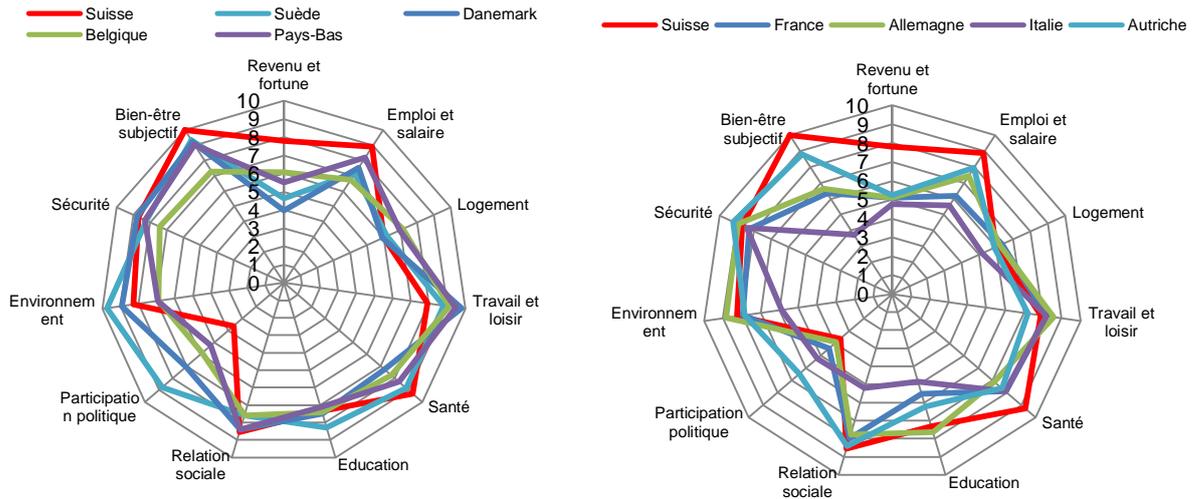
	Dimension	Indicateurs principaux
1	Revenu	Revenu net disponible des ménages, par personne Patrimoine financier net des ménages, par personne
2	Emplois	Taux d'emploi Taux de chômage de longue durée Salaire annuel brut moyen des travailleurs à plein temps Travail temporaire
3	Logement	Nombre de pièces par personne Logement dépourvu des équipements sanitaires de base Frais de logement
4	Santé	Espérance de vie à la naissance Etat de santé auto-déclaré
5	Equilibre vie professionnelle-vie privée	Salariés ayant une durée de travail longue Temps consacré aux loisirs et aux occupations personnelles
6	Education	Niveau d'études Compétences cognitives des élèves Espérance de vie scolaire Compétence des adultes
7	Liens sociaux	Contacts personnels, réseau social
8	Engagement civique	Participation électorale Participation à d'autres types d'activités politiques
9	Environnement	Qualité de l'air Satisfaction à l'égard de la qualité de l'eau
10	Sécurité	Taux d'homicides volontaires Victimisation auto-déclarée
11	Satisfaction à l'égard de l'existence	Satisfaction à l'égard de l'existence

Source: OCDE (2011, 2013)

La Suisse affiche un haut niveau de bien-être en comparaison internationale

Dans l'ensemble, la Suisse fait partie des pays de l'OCDE ayant le niveau de bien-être le plus élevé, aux côtés de l'Australie, du Canada, de la Grande-Bretagne, de la Nouvelle-Zélande et des pays nordiques (cf. figure 27). Elle est particulièrement bien placée en ce qui concerne les dimensions «revenu et patrimoine», «emplois et salaires», «état de santé», «éducation et compétences», «liens sociaux», «sécurité» et «bien-être subjectif». Toutefois, pour certains indicateurs, elle se situe dans la moyenne. Il s'agit, par exemple, des frais de logement (supérieurs à la moyenne de l'OCDE), de l'état de santé auto-déclaré (dans la catégorie de personnes ayant le revenu le plus faible, la Suisse se situe juste au-dessus de la moyenne), de la participation électorale (la Suisse est la lanterne rouge de l'OCDE en la matière), ainsi que de la qualité de l'air (la Suisse se situe légèrement en dessous de la moyenne de l'OCDE).

Figure 27 Comparaison avec des pays de l'OCDE ayant un haut niveau de bien-être³³



Source: OCDE (2013d), *Comment va la vie?*, p. 40, <http://dx.doi.org/10.1787/888932887597>

Mais la Suisse n'est pas toujours comparable aux autres pays

Lors de l'interprétation des indicateurs, il importe de tenir compte des caractéristiques spécifiques de chaque pays. A titre d'exemple, les causes et les effets des frais de logement relativement mériteraient une analyse plus approfondie (cf. ch. 6.3, «Marché du logement»). Quant à la participation électorale relativement faible, elle tient probablement aux particularités de la démocratie directe plutôt qu'à un déficit démocratique.

2.3.3 Lien étroit entre le PIB et les indicateurs du bien-être

Le bien-être est fortement corrélé avec le PIB...

Quelle est donc la relation entre les indicateurs du bien-être et le PIB? Les conclusions tirées du PIB ou du PIB par habitant sont-elles applicables au bien-être d'une société, tel que défini par l'OCDE? Boarini *et al.* (2006) se sont penchés sur cette question pour les pays de l'OCDE. Il n'est guère surprenant de constater qu'il existe une forte corrélation positive entre les indicateurs des conditions matérielles et le PIB: plus le PIB par habitant est élevé, plus le revenu disponible des ménages et la consommation privée par habitant sont élevés.

...notamment en ce qui concerne l'éducation et l'équilibre sur le marché du travail

Selon Boarini *et al.* (2006), la corrélation positive entre le PIB par habitant, d'une part, et le taux d'emploi et la durée moyenne des études, d'autre part, est également pertinente d'un point de vue statistique. De plus, un PIB par habitant élevé est très positivement corrélé avec une espérance de vie élevée et une bonne santé. Cependant, une corrélation positive ne donne pas d'indication sur le lien de causalité entre deux variables.

Il n'existe toutefois pas de corrélation importante si, au lieu de considérer le niveau du PIB par habitant et celui des aspects sociaux susmentionnés, on examine leur *taux de variation*.

³³ Remarque: ces graphiques représentent les résultats normalisés obtenus dans les onze dimensions du bien-être définis dans *Comment va la vie?*. Les résultats s'obtiennent en calculant la moyenne simple des indicateurs principaux de chaque dimension puis en normalisant les valeurs obtenues pour les exprimer sur une échelle graduée de 0 à 10.

Réexamen de la politique de croissance

Le lien entre le PIB et le bien-être subjectif est moins fort

Une comparaison entre les pays de l'OCDE montre que le niveau de la *satisfaction à l'égard de l'existence* est également très positivement corrélié avec le niveau du PIB par habitant. Toutefois, on peut constater pour ces aspects aussi qu'au fil du temps et à l'intérieur d'un pays, le rapport entre la croissance du PIB par habitant et l'augmentation du bien-être subjectif devient de moins en moins perceptible d'un point de vue statistique: en cas de hausse du revenu par habitant, le bien-être subjectif croît en général à peine ou à un rythme proportionnellement inférieur. Par contre, une baisse du revenu va de pair avec une nette diminution du bien-être subjectif (Boarini *et al.*, 2006).

Selon Easterlin et Angelescu (2009), il n'existe pas de lien important à long terme entre la variation du PIB par habitant et celle du niveau de bien-être ressenti par les individus (ou le «fait d'être heureux»). Ce phénomène, appelé «paradoxe d'Easterlin», fait l'objet d'un vif débat dans la littérature économique: Easterlin et Angelescu (2009) ont observé ce paradoxe par le biais d'analyses de longue durée (plus de 10 ans) menées aussi bien dans des pays développés que dans des pays en transition ou en développement. Frey (2011) est d'avis que ce paradoxe pourrait être dû au fait que le bien-être subjectif est lié au revenu relatif et non au revenu absolu, ou que les exigences croissent en même temps que le revenu, ce qui empêcherait l'augmentation du bien-être subjectif.

Au contraire, Sacks *et al.* (2010) constatent dans leurs analyses qu'au fil du temps, la satisfaction à l'égard de l'existence s'accroît parallèlement au revenu par habitant. Selon ces résultats, c'est le revenu absolu qui influence le bien-être subjectif.

En résumé, la corrélation entre l'augmentation du revenu et la hausse du bien-être subjectif ne fait pas l'unanimité. Les divergences actuelles entre les résultats pourraient être liées à la longueur de la période d'analyse, aux données utilisées ou aux méthodes appliquées. En revanche, il existe un consensus au sein des économistes sur le fait que les habitants fortunés d'un pays s'estiment plus satisfaits que les pauvres, et que les habitants des pays prospères s'estiment plus heureux que ceux des pays pauvres. Toutefois, la causalité de ce rapport n'est pas étudiée: est-ce une hausse du revenu qui rend plus heureux, ou est-ce plutôt un bien-être plus élevé qui rend plus prospère? Il est vrai que l'argent augmente le bien-être subjectif, en particulier dans les pays pauvres et à, court terme, dans les pays riches. Toutefois, la causalité inverse est également applicable: les individus plus heureux sont plus motivés et plus créatifs, obtenant ainsi des revenus plus élevés (Frey et Frey, 2010, p. 59 s.).

Le bien-être est plus nuancé que le PIB

Dans l'ensemble, il apparaît que de nombreuses dimensions du bien-être sont corrélées positivement avec le niveau du PIB par habitant. Il est plus facile de maintenir un système de formation et de soins de haut niveau et d'améliorer la qualité de l'environnement dans une société prospère que dans une société pauvre. Certains aspects du bien-être ne peuvent toutefois pas être représentés par le PIB à leur juste valeur. C'est notamment le cas de la qualité du réseau social, de la sécurité et de la valeur du temps consacré aux loisirs.

2.3.4 Evolution du bien-être au fil du temps: durabilité

Le bien-être économique résulte de la constitution et de la gestion de différents «stocks de capital»

Outre l'image instantanée du bien-être d'une société, il importe d'obtenir des informations sur la manière dont ce bien-être peut être assuré à long terme. A cet effet, la Banque mondiale (2006), l'OCDE (2013c) et l'UNECE/OCDE/Eurostat (2008 et 2013) ont développé l'approche des «stocks de capital». Le bien-être y est défini (implicitement) comme une fonction de la consommation de certains biens et de services. La fourniture de ces biens et services dépend de la disponibilité d'une série de capitaux hétérogènes: capital économique, capital humain, capital social et capital naturel. L'OCDE (2013) définit ces différents capitaux comme suit:

- Le capital économique englobe aussi bien le capital réel (p. ex. immeubles, machines, infrastructures de transport, logiciels) que le capital financier;
- Le capital naturel comprend les matières premières, le sol, l'eau, les arbres, les plantes et les écosystèmes, ainsi que leur interaction;
- Le capital humain désigne le savoir, les facultés, les compétences et la santé des individus;
- Le capital social inclut les normes sociales, la confiance et la préservation des valeurs, qui facilitent la collaboration entre des groupes sociaux et des individus. En fonction de la définition, il englobe également des aspects de la gouvernance et des institutions.

L'évolution du PIB est fonction de ces différents stocks de capital

En tant que flux, le PIB reflète la valeur économique produite en une année par le biais de la combinaison de ces différents stocks de capital. En comptabilité d'entreprise, le PIB correspond au compte de résultats. Etant donné qu'il s'agit d'un flux, il ne peut toutefois pas fournir des informations sur la manière dont ont évolué les éléments influençant le bien-être futur. On peut donc se demander si la performance économique peut être maintenue à long terme et si les générations futures pourront jouir au moins des mêmes possibilités que la génération actuelle (cf. Conseil fédéral, 2012). Pour ce faire, une société doit assurer son bien-être non pas par la consommation des stocks de capital en eux-mêmes, mais par le biais des produits des capitaux (intérêts). L'évolution des stocks de capital dans le temps indique les investissements effectués et le degré d'utilisation du capital (OFS, 2013d). En comptabilité d'entreprise, cette appréciation des stocks de capital correspond au bilan. Conjugué au compte de résultats, le bilan indique la solidité d'une entreprise. A l'échelle macroéconomique, la capacité économique à long terme d'une économie ne résulte pas uniquement grâce au PIB (compte de résultats), mais en combinaison avec l'évolution des capitaux (bilan).

Il est toutefois difficile d'évaluer les stocks de capital

Lors de l'évaluation de la durabilité de l'évolution économique ou sociale, le défi consiste à définir la valeur monétaire des stocks de capital et de représenter les variations d'une manière adéquate. Le capital réel et le capital financier sont les plus faciles à évaluer. En ce qui concerne le capital naturel, il existe certes des méthodes d'évaluation, mais la monétisation de la valeur future de la biodiversité, par exemple, se révèle être une entreprise difficile. Aucune définition universelle n'existe encore pour le capital humain et le capital social. La représentation de l'interaction et des possibilités de substitution des types de capitaux différents, la définition des stocks critiques, ainsi que l'agrégation et le développement d'une série d'indicateurs adéquats constituent d'autres défis à relever (OFS, 2013d).

2.3.5 Conclusion et perspectives

Le PIB reste très utile, mais doit être complété par d'autres indicateurs

Le PIB est un indicateur largement utilisé pour mesurer la performance d'une économie nationale, et il reflète l'évolution du bien-être matériel d'une société. De plus, le PIB par habitant est corrélé positivement avec une multitude de dimensions du bien-être dans son sens plus large: dans une société prospère, le niveau de l'éducation, la qualité des soins et le bien-être subjectif sont probablement plus élevés que dans une société pauvre.

Par conséquent, le PIB est un indicateur précieux du bien-être et est également utile en politique économique. De fait, il existe un rapport étroit entre le PIB et des agrégats macroéconomiques importants, comme l'évolution du marché du travail, des revenus et des recettes fiscales.

Certains aspects du bien-être ne peuvent toutefois pas être représentés par le PIB à leur juste valeur. Il s'agit, par exemple, de la qualité du réseau social, de la valeur du temps consacré aux loisirs, de la sécurité ou de questions liées à la répartition des richesses. De même, le PIB ne donne que peu d'informations sur la durabilité de la capacité économique, à savoir le potentiel de bien-être futur: en tant que flux, le PIB ne reflète pas l'état des stocks de capital (capital économique, capital naturel, capital social et capital humain).

Un système d'indicateurs est en cours de développement

Afin de pallier ces faiblesses, le Conseil fédéral a demandé le développement d'un concept permettant une évaluation du bien-être. Fin 2014 le système d'indicateurs « mesure du bien-être » a été publié (BFS, 2014c). Pour refléter le concept du bien-être respectivement de la qualité de vie, les aspects matériel et immatériel (par ex. la santé, l'éducation, les liens sociaux), ainsi que les conditions de vie objectives et les appréciations subjectives, ont été prise en considération. Il ne s'agit ici pas de remplacer le PIB par un indicateur alternatif global, mais bien davantage de compléter le PIB par des indicateurs appropriés couvrant des domaines économiques, sociaux et environnementaux. Ces travaux sont effectués en étroite coordination avec les projets et activités menés au niveau tant national (p. ex. monitoring du développement durable, MONET) qu'international (ONU, OCDE et UE) (OFEN, 2013, p. 15 s.).

2.4 Répartition des revenus et de la fortune

2.4.1 Répartition et croissance

Le lien entre la répartition et la croissance est complexe

En quoi la répartition des revenus et de la fortune a-t-elle à voir avec la croissance économique? Dans la tradition économique, la thèse formulée par Okun dans les années 70, selon laquelle une réduction de l'inégalité ne peut se faire qu'aux dépens de l'efficacité économique, a longtemps été centrale. Depuis les années 90, de nombreux modèles théoriques et empiriques ont été développés pour étudier l'incidence que répartition et croissance ont l'une sur l'autre (par. ex. Halter et al. 2014 pour un aperçu).

Réexamen de la politique de croissance

D'un point de vue *théorique*, une grande inégalité de revenu peut avoir un effet positif sur la croissance économique parce qu'elle incite à l'innovation et à l'entrepreneuriat, ou parce que le taux d'épargne et donc les investissements (constitution de capital) sont plus hauts quand les personnes aisées sont plus enclines à économiser. Un effet négatif peut se faire sentir quand le capital humain des couches les plus pauvres de la population est moins mis à profit à cause du manque de possibilités d'investissement dans l'éducation et dans la santé, ou encore quand les investissements baissent parce que le consensus social, nécessaire pour la prévisibilité des réglementations futures, lors de réformes ou dans des situations de crise, vient à manquer (cf. Ostry et *al.*, 2014).

Les effets de l'inégalité de revenu sur la croissance ne sont pas clairs

L'évidence empirique des effets qu'a l'inégalité de revenu sur la croissance économique a longtemps été mixte. Selon les études, ils sont perçus tantôt comme positifs, tantôt comme négatifs. Forbes (2000) et Li et Zhou (1998) font état d'une influence positive, Alesina et Rodrik (1994) et Perotti (1996), d'une influence négative; et d'autres auteurs affirment qu'il n'y en a aucun lien de causalité (p. ex. Barro, 2000 ou Lopez, 2004). Halter et *al.* (2014) ont examiné de plus près ces résultats divergents et expliquent leur ambiguïté par les méthodes d'estimation utilisées et les périodes considérées. En effet, les études menées sur le court terme montrent une incidence positive de l'inégalité sur la croissance, contrairement aux études orientées sur le long terme, ce qui signifierait que, sur le court terme, une grande inégalité de revenu peut stimuler la croissance, mais que, sur le long terme, elle la ralentit plutôt.

L'OCDE (2014f) a également établi dans sa dernière étude que dans le moyen terme une hausse des inégalités des revenus réduit la croissance économique. Cela est d'autant plus le cas que l'écart entre les groupes de revenus les plus bas et les revenus du reste de la population est élevé. A l'inverse, la grandeur de ce même écart par rapport aux revenus les plus élevés ne semble pas être des plus pertinents. Du point de vue l'OCDE (2014f), la raison sous-jacente pour expliquer ce résultat central est qu'en cas d'inégalité du revenu plus prononcée vis-à-vis du bas de l'échelle des revenus le capital humain des couches les plus pauvres de la population ne peut que de manière insatisfaisante être maintenu et rehaussé.

Dans l'ensemble cela signifie qu'une augmentation des inégalités peut certes dans le court terme soutenir la croissance économique, mais que dans le moyen et le long terme elle l'entrave.

La croissance n'influence pas systématiquement la répartition des revenus

La relation inverse, c'est-à-dire les *effets de la croissance économique sur l'inégalité*, peut théoriquement aussi être vue soit comme positive, soit comme négative. Le progrès technologique, en tant que moteur de la croissance économique, peut notamment renforcer les inégalités en augmentant plus significativement la productivité des travailleurs qualifiés que celle des autres.

Dans les années 50, la vision dominante était que le degré d'inégalité en fonction du stade de développement d'un pays forme une courbe en cloche: dans les pays avec un bas revenu par habitant, la croissance s'accompagne d'une inégalité grandissante. En revanche, une fois atteint un certain niveau de développement, la croissance va de pair avec une inégalité en baisse. Cependant, depuis les années 80, cette évolution s'est inversée: dans bien des pays de l'OCDE, on observe une recrudescence de l'inégalité des revenus (cf. Baur, 2007). La récente *littérature empirique ne montre toutefois pas en soi de conséquence*

Réexamen de la politique de croissance

systematique de la croissance économique sur les changements dans la répartition des revenus (cf. p. ex. Dollar et Kraay, 2002; Easterly, 1999; ou Deininger et Squire, 1996). La croissance économique est donc pertinente pour la répartition des revenus dans la mesure où l'ampleur de l'augmentation du bien-être matériel détermine la marge de manœuvre pour la redistribution.

Les interactions entre la répartition du patrimoine et la croissance ont peu été explorées et sont controversées

Les interactions entre la répartition du patrimoine et la croissance ont encore moins été explorées. Deininger et Squire (1998) ainsi que Birdsall et Londoño (1997) arrivent à la conclusion que les inégalités dans la répartition du patrimoine ont clairement un effet négatif sur la croissance. Les analyses de Piketty (2014), qui ont récemment soulevé un débat animé, vont dans le même sens.

2.4.2 Répartition des revenus et de la fortune en Suisse et en comparaison internationale

Revenu et répartition du revenu: concepts et indicateurs

Le revenu disponible corrigé selon la taille des ménages est un instrument de mesure adapté

Différents concepts sont pertinents pour l'analyse de la répartition des revenus:

- Le revenu primaire (revenus du travail et revenus de la location et de la fortune)
- Le revenu brut (revenu primaire plus les rentes et les prestations sociales) et
- Le revenu disponible (revenu brut moins les dépenses de transfert obligatoires comme les impôts, les primes d'assurance maladie et les versements monétaires à d'autres ménages).

Le revenu disponible est plus adéquat que le revenu primaire pour évaluer les possibilités économiques effectives d'une personne ou d'un ménage. Celles-ci dépendent en outre de la taille du ménage dans lequel la personne vit, raison pour laquelle le revenu équivalent est utilisé pour représenter la répartition des revenus. Ce dernier corrige le revenu disponible d'une personne selon la taille de son ménage. Grâce à cette pondération, il est plus aisé de comparer les revenus de personnes vivant dans des ménages de tailles variables (cf. OFS 2012).

Le niveau de revenu en Suisse est élevé en comparaison européenne

En 2012, le revenu disponible équivalent médian en Suisse s'élevait à 24 643 francs (exprimé en Standard de pouvoir d'achat). La Suisse se situe ainsi au troisième rang en comparaison européenne, derrière le Luxembourg (26 660 francs) et la Norvège (25 731 francs). Le revenu disponible équivalent médian en Suisse est 2,6 fois supérieur à celui du Portugal, 1,6 fois supérieur à celui de l'Italie (15 350 francs) et 1,3 fois supérieur à ceux de l'Allemagne (18 996 francs) et de la France (18 696 francs)³⁴.

³⁴ Source: Eurostat – EU-SILC 2012 (Version du 2.12 2013).

Réexamen de la politique de croissance

Le rapport interquintile et le coefficient de Gini sont des indicateurs d'inégalités

Les inégalités dans la répartition des revenus peuvent être mesurées à l'aide de plusieurs indicateurs (OFS 2012):

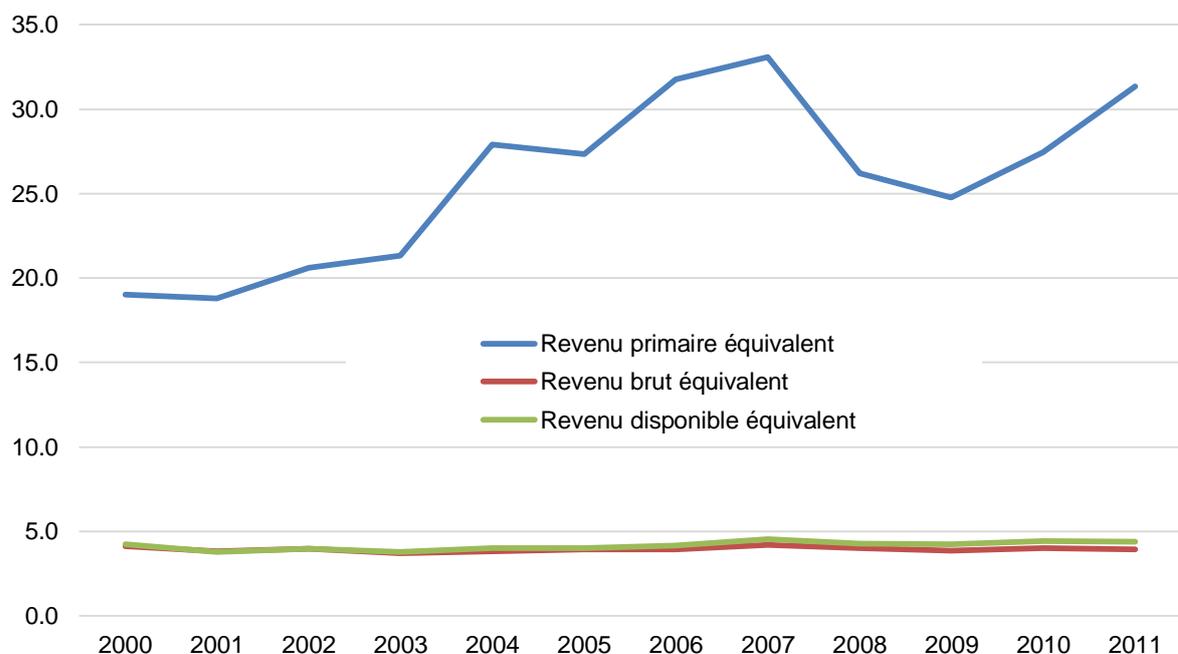
- Le *rapport interquintile S80/S20* calcule le rapport entre le revenu total des 20 % les plus riches de la population et celui des 20 % les plus pauvres. Plus ce nombre est élevé, plus la répartition des revenus est inégale.
- Le *coefficient de Gini* est un autre indicateur synthétique d'inégalités de répartition des revenus. L'inégalité est d'autant plus forte que le coefficient de Gini est élevé. Ce dernier varie entre 0 et 100 (ou 0 et 1). Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite. A l'autre extrême, il est égal à 100 dans la situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les revenus sauf un seraient nuls.

Répartition des revenus en Suisse

Les prestations de transfert assurées par l'Etat réduisent l'inégalité des revenus

En Suisse, entre 1998 et 2011, le revenu primaire des 20 % les plus riches de la population était 19 à 33 fois plus élevé que celui des 20 % les plus pauvres. En revanche, si l'on considère le revenu disponible, le rapport n'oscille plus qu'entre 3,8 et 4,7 (figure 28). Si l'on ne considère que les personnes qui vivent dans des ménages actifs, les différences de revenu diminuent encore entre avant et après le transfert de l'Etat. D'autres ensembles de répartition étudiés montrent que l'inégalité en Suisse est bien moindre en matière de revenu disponible (après les prestations et dépenses de transfert de l'Etat) que de revenu du marché (Conseil fédéral 2014).

Figure 28 Evolution du rapport interquintile³⁵ (S80/S20) entre 1998 et 2011 sur l'ensemble de la population



Source: OFS – Enquête sur le budget des ménages (EBM)

³⁵ Les parts du revenu des 20 % les plus riches et des 20 % les plus pauvres sont comparées selon la moyenne et non pas selon la somme; les revenus négatifs sont pris en considération dans le calcul.

Réexamen de la politique de croissance

La répartition du revenu disponible reste pratiquement inchangée depuis 1998

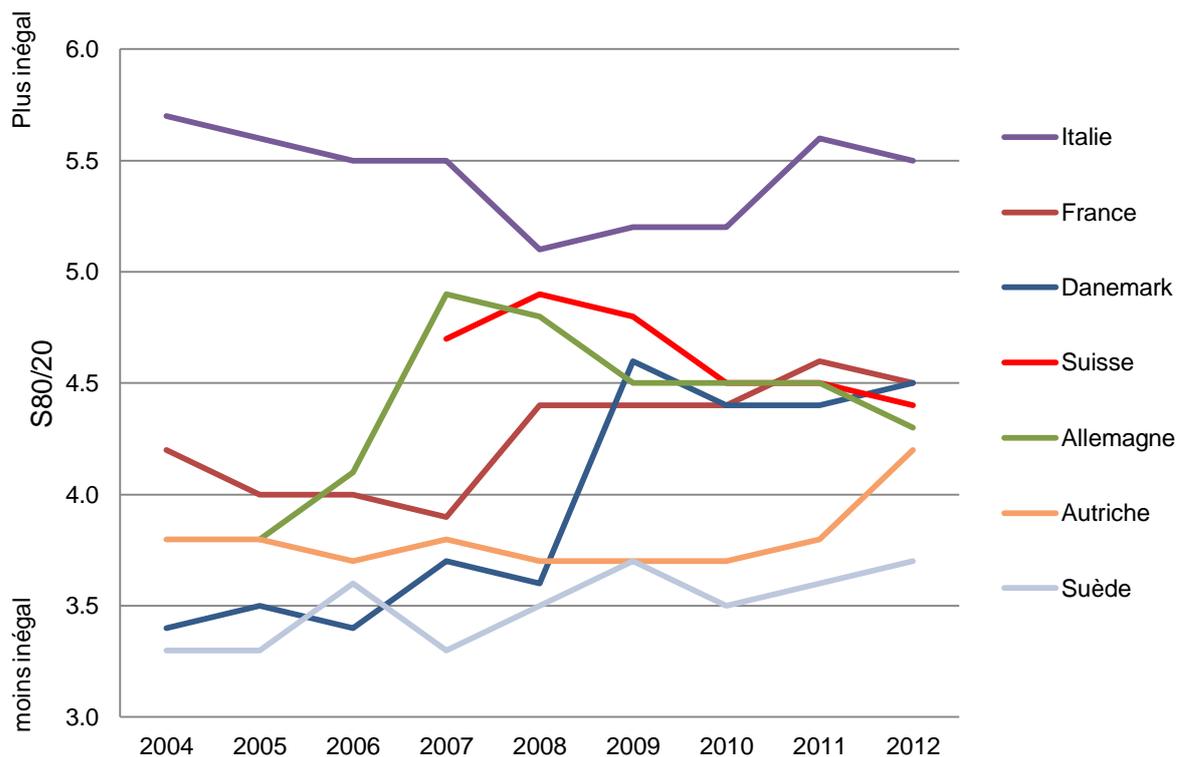
Le rapport interquintile S80/S20 et le coefficient de Gini (pas représenté sur la figure) ne montrent pas de variation notable de l'inégalité du revenu brut ou disponible pendant la période observée, que ce soit pour les personnes dans des ménages actifs ou pour la population dans son ensemble. Les variations observées depuis 1998 dans la répartition du revenu primaire sont équilibrées par la redistribution de l'Etat et sont pratiquement inexistantes au niveau des revenus disponibles. Par conséquent, pendant la période observée, l'inégalité a à peine évolué (Conseil fédéral 2014).

Répartition des revenus en comparaison internationale

En 2012, la répartition des revenus en Suisse est comparable avec celle de la France, de l'Allemagne ou de l'Autriche

Ensuite, la répartition des revenus en Suisse est comparée à l'international. Selon le rapport interquintile S80/20, en 2012, la somme des revenus disponibles équivalents des 20 % les plus riches de Suisse était 4,4 fois plus élevée que celle des 20 % les plus pauvres (figure 29). Ce chiffre est similaire pour la France, le Danemark, l'Allemagne et l'Autriche (entre 4,4 et 4,5). Il est significativement plus élevé en Italie (5,5) et beaucoup plus bas en Suède (entre 3,7 et 3,6).

Figure 29 Rapport interquintile S80/20 en comparaison internationale, sur la base du revenu disponible équivalent



Source: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsdsc260>

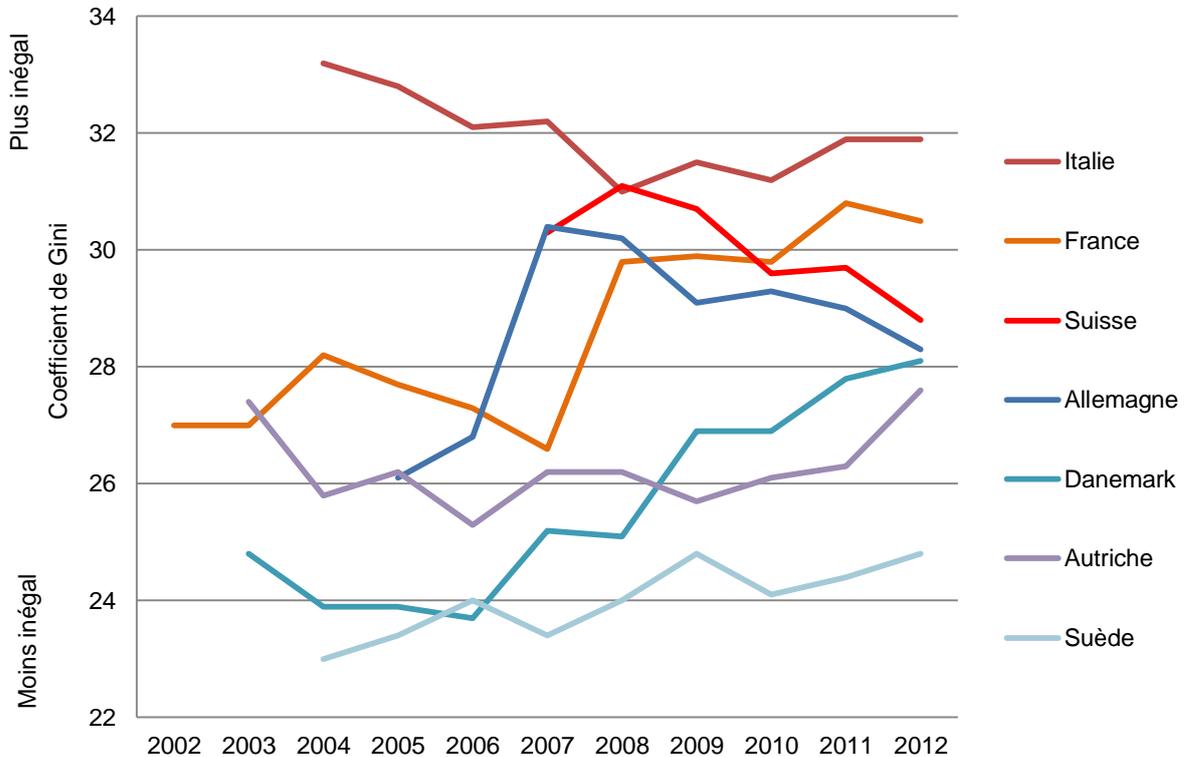
Entre 2007 et 2012, le rapport interquintile a été relativement stable en Suisse, avec un léger fléchissement au cours de la période. Entre 2004 et 2012, de grandes variations ont touché l'Italie, l'Allemagne et surtout le Danemark, où l'inégalité a beaucoup augmenté.

Réexamen de la politique de croissance

En moyenne, la répartition des revenus dans l'UE-28 est légèrement plus inégale qu'en Suisse

En 2012, en comparaison européenne du revenu disponible équivalent, la Suisse se situait juste en dessous de la moyenne avec une valeur d'environ 29 sur l'index de Gini (UE-28: environ 31). Les pays voisins affichent des valeurs similaires, entre 28 (Autriche) et 32 (Italie). La Suède se situe bien en-dessous (env. 25) (cf. figure 30).

Figure 30 Coefficient de Gini du revenu disponible équivalent



Source: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tessi190>, Mis à jour le 30.4.2014.

Depuis 2007, l'inégalité de revenu en Suisse a légèrement baissé

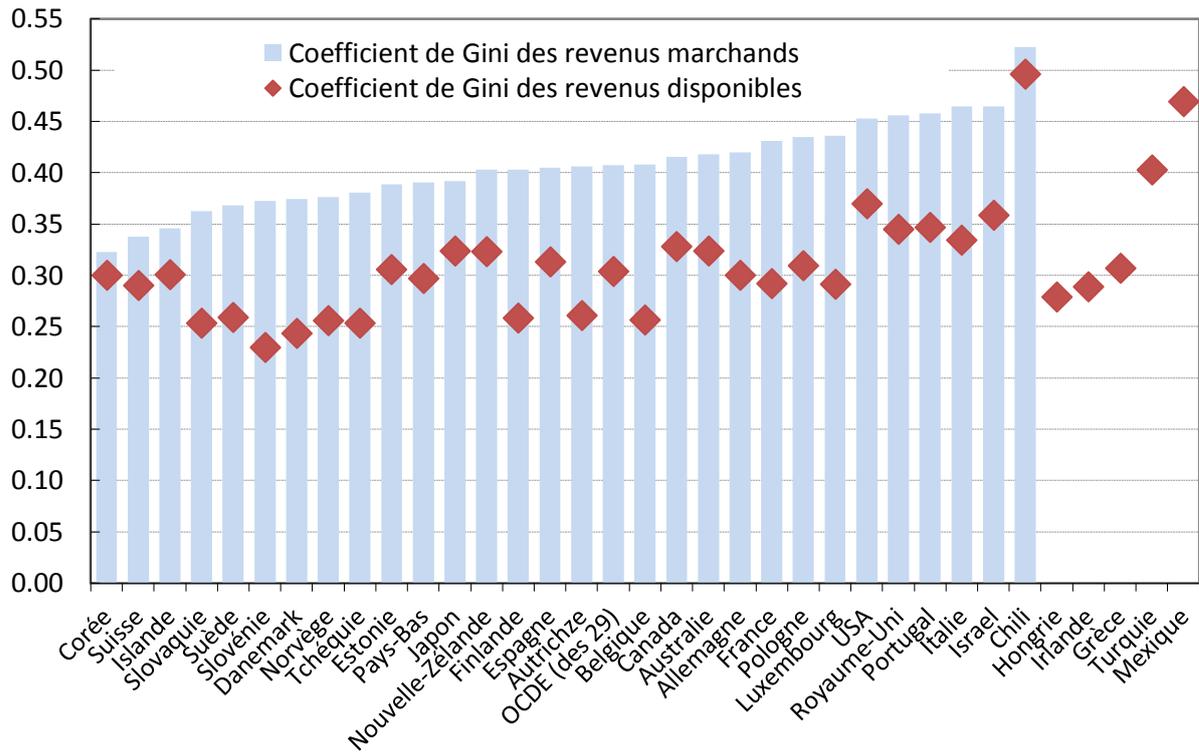
Le coefficient de Gini confirme une légère baisse de l'inégalité en Suisse entre 2007 et 2012. La Suède, le Danemark et la France connaissent l'évolution inverse.

Ampleur de la redistribution en comparaison internationale

En comparaison internationale, le revenu primaire est relativement bien réparti en Suisse

La question de l'intensité de la redistribution en Suisse par rapport aux autres pays est intéressante. L'ampleur de la redistribution est reflétée par la différence entre le revenu primaire (revenu du marché) et le revenu disponible. La figure 31 montre qu'en Suisse, avec un index de Gini à 0,35, les revenus primaires sont relativement également répartis par rapport aux autres pays membres de l'OCDE (moyenne: 0,4). Les revenus primaires sont donc répartis de manière plus égale en Suisse que dans pratiquement tous les autres pays de l'OCDE (OCDE 2014b).

Figure 31 Répartition des revenus primaires et des revenus disponibles dans l'OCDE (coefficient de Gini)³⁶



Source: OCDE 2014b

La plupart des pays de l'OCDE prennent des mesures de redistribution plus fortes que la Suisse

Comme l'indique la figure 31, tous les pays de l'OCDE à l'exception du Chili, de l'Islande et de la Corée du Sud appliquent des mesures de redistribution plus fortes que la Suisse: la différence du coefficient de Gini avant et après la redistribution est supérieure dans pratiquement tous les pays par rapport à la Suisse. La répartition des revenus disponibles en Suisse est comparable à celle des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la France et du Luxembourg.

La distribution des revenus marchands (du capital et du travail) avant répartition est singulièrement égale en Suisse en comparaison internationale. Cela peut être considéré comme une confirmation que l'intégration de tous les groupes de la population dans l'activité économique est relativement bien réussie en Suisse, ce qui se reflète par un taux de participation au marché du travail élevé. Une raison essentielle de ce résultat est le système d'éducation suisse, qui se signale par un haut degré d'égalité des chances. La Suisse répond donc déjà au modèle esquissé par l'OCDE (2014c) : Pour le développement économique à moyen et long terme il est tendanciellement plus avantageux d'avoir une distribution relativement égalitaire des revenus marchands que des mécanismes de répartition du revenu plus prononcés. Selon l'OCDE l'accès à une offre performante d'éducation pour tous les groupes de la population est toutefois prérequis.

³⁶ Inégalité (coefficient de Gini) des revenus primaires et des revenus disponibles dans les pays de l'OCDE; personnes en âge de travailler, 2008 ou année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles.

Fortune et répartition de la fortune en Suisse

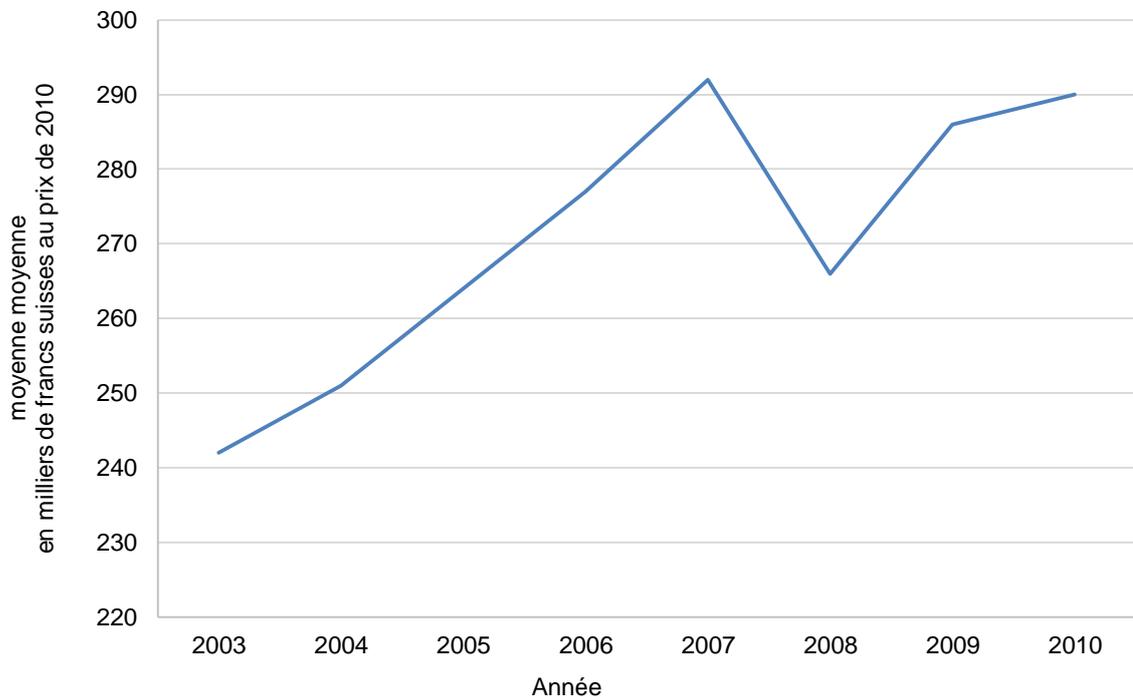
Augmentation de la fortune moyenne au cours des dix dernières années

L'étude de l'évolution de la fortune en Suisse montre que de 2003 à 2010, la fortune moyenne (moyenne annuelle géométrique) suisse a augmenté de plus de 2,5 % par an en termes réels. A la suite de la crise financière, en 2008, la fortune moyenne a toutefois fortement baissé (-8,88 %). A fin 2010, le niveau de fortune était presque revenu au niveau de fin 2007 (aux prix de 2010, figure 32) (Conseil fédéral, 2014b).

Des données cantonales comparables ne sont disponibles que depuis 2003

Il convient de noter que des données relatives à la fortune comparables au niveau cantonal sont disponibles sur la base de la statistique fiscale uniquement depuis 2003. Ces données représentent la fortune nette des personnes physiques à la fin de l'année (actif moins passif, déductions sociales à l'impôt sur la fortune non faites). Seule une partie de la fortune nette des ménages est couverte: la statistique ne tient pas compte des avoirs du deuxième et du troisième pilier³⁷, et ne prend par exemple que partiellement en considération la partie épargne des assurances vie susceptibles de rachat. Pour évaluer les biens immobiliers, la statistique recourt à la valeur fiscale cantonale, dont le calcul change selon les cantons et qui est généralement bien en-dessous de la valeur vénale. Des erreurs apparaissent aussi quand les contribuables déclarent de manière incomplète une partie de leur fortune (voir Conseil fédéral 2014b, p. 64).

Figure 32 Evolution de la valeur moyenne des fortunes cantonales en Suisse de 2003 à 2010 (aux prix de 2010)



Source: statistiques de l'impôt sur la fortune de l'AFC, 2003-2010; in: Conseil fédéral (2014)

³⁷ Concernant le rôle des capitaux des 2^e et 3^e piliers dans l'évaluation de la fortune, voir Ecoplan 2014.

Réexamen de la politique de croissance

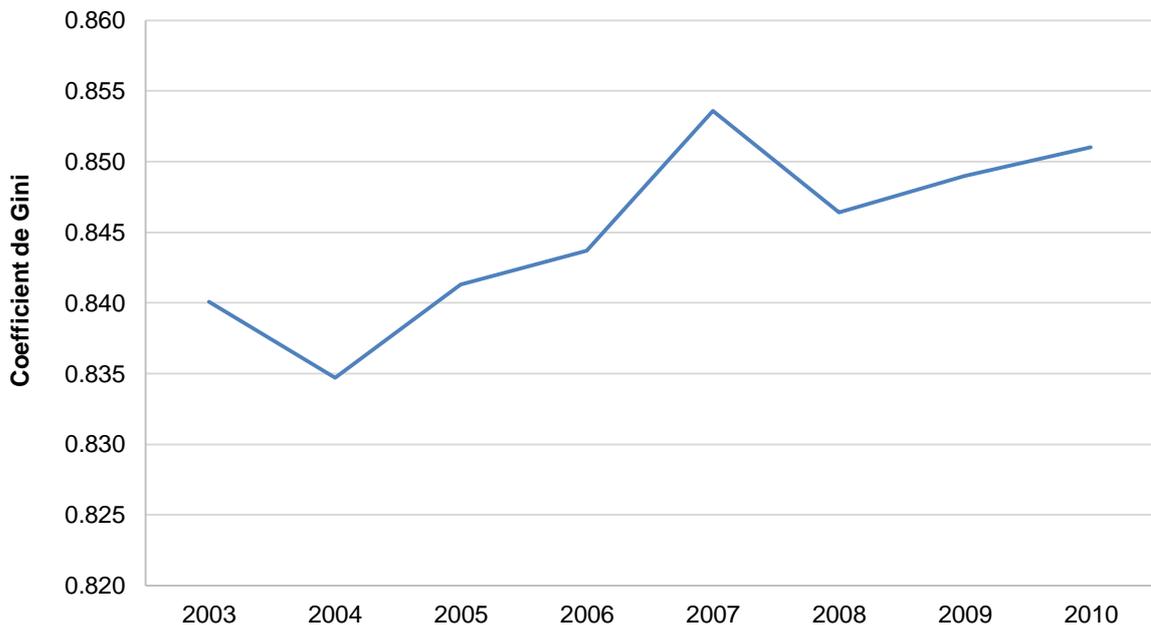
Les 5 % les plus élevés des fortunes imposables constituent 62 % de la fortune totale

En 2010, la fortune nette (imposable) des personnes physiques recensée dans la statistique de la fortune imposée s'élevait à plus de 1433 milliard de francs pour l'ensemble de la Suisse. Cette statistique est utilisée en général comme base pour l'analyse des inégalités. La même année, 25 % des contribuables ne possédait pas de fortune. Les 95 % les moins fortunés possédaient 38 % de la masse totale de biens. «Une grande part de la richesse est en effet concentrée sur quelques très grosses fortunes. Au niveau national, 62 % de la richesse est attribuée aux 5 % plus hautes fortunes, 48 % aux 2 % plus hautes fortunes et 40 % aux 1 % plus hautes fortunes.» (Conseil fédéral, 2014, p. 68)

L'inégalité de patrimoine est relativement haute, avec un coefficient de Gini à 0,85

Le coefficient de Gini peut aussi constituer un bon indicateur de la répartition des richesses. Sur la figure 33, le coefficient varie entre 0 et 1. Plus il s'approche de 1, plus la répartition est inégale. En 2010, le coefficient de Gini pour la fortune totale de la Suisse était de 0,85. L'inégalité de la répartition des fortunes enregistrée par la statistique fiscale est donc relativement grande en Suisse. Les fortunes sont donc réparties de manière significativement moins égale que les revenus primaires. La figure 33 montre l'évolution de la répartition des richesses entre 2003 et 2010. Pendant cette période, une légère poussée de l'inégalité a amené le coefficient de 0,84 à 0,85 (Conseil fédéral 2014, p. 74).

Figure 33 Evolution du coefficient de Gini pour les fortunes cantonales en Suisse, 2003 à 2010



Source: statistiques de l'impôt sur la fortune de l'AFC, 2003-2010; in: Conseil fédéral (2014), p. 74.

L'inégalité est la plus marquée dans le domaine de l'immobilier, des actions et des titres de créance

Ecoplan (2014) calcule également le coefficient de Gini pour des composantes isolées de la fortune. Le tableau 4 montre, sur la base des données de SILC 2011, que pour la fortune brute, le coefficient a une valeur de 0,79³⁸. C'est en ce qui concerne les actions, les titres de créance et les biens immobiliers que l'inégalité de la répartition est la plus marquée.

³⁸ Il y a des différences entre le coefficient de Gini calculé dans ce paragraphe et dans le précédent parce que les bases de données analysées ne sont pas les mêmes, l'un s'appuyant sur l'enquête SILC, l'autre sur la statistique fiscale. Pour plus d'informations sur les différences méthodologiques, voir Ecoplan 2014.

Réexamen de la politique de croissance

Les dépôts en espèce et les dépôts à vue sont les composantes les plus également réparties (cf. Ecoplan 2014, p. 71).

Un petit nombre de personnes très riches influence fortement la distribution de la fortune

Le niveau très élevé des inégalités en matière de fortune en Suisse doit être fortement relativisé par deux facteurs :

Premièrement certains actifs ne sont pas pris en compte dans la statistique de la fortune imposable. Cela concerne tout d'abord la fortune (implicite ou explicite) des fonds de prévoyance professionnelle. Selon AvenirSuisse (2013) ces avoirs sont relativement répartis de manière assez égalitaire. Ainsi, s'ils avaient été pris en compte, cela aurait permis de relativiser les inégalités de richesse en Suisse. Ensuite, l'évaluation fiscale des biens immobiliers est considérablement en dessous de leurs valeurs de marché. Si les classes moyennes accèdent de plus en plus à la propriété du logement, cela devrait tendanciellement conduire également à une révision des inégalités mesurée de richesse (voir AvenirSuisse 2013).

Deuxièmement le 1% des contribuables les plus riches possède 40% de la fortune totale. Un petit nombre de personnes très riches biaise ainsi substantiellement l'étendue des inégalités mesurées. Cela concerne par exemple des étrangers très fortunés ayant leur résidence en Suisse.

Tableau 4 Mesure de l'inégalité de la répartition des composantes de la fortune

Composantes de la fortune	Coefficient de Gini
Dépôts à vue et dépôts en espèce	0.72
Hypothèques	0.80
Objets de valeurs	0.87
Biens immobiliers	0.91
Actions, titres de créance etc.	0.92
Fortune brute	0.79

Source: sur la base d'Ecoplan (2014), p. 71.

Répartition de la fortune en comparaison internationale

Pas de base de données fiable pour la comparaison internationale de la répartition des richesses...

S'il existe des bases de données internationales fiables pour évaluer la répartition des revenus, ce n'est pas le cas pour la répartition de la fortune. De grandes différences entre les pays se manifestent en fonction des composantes de fortune prises en considération (p. ex. l'assurance-vieillesse) ou de la manière d'évaluer ces composantes (p. ex. l'immobilier). Ce manque de données harmonisées ne facilite pas une analyse sur le plus long terme de la répartition des richesses³⁹ (voir Bonesmo Frederiksen, 2012). Davies et al. (2008, p. et s.) proposent un point de référence pour la situation suisse en comparaison internationale. Les données d'une sélection de pays sont représentées dans le tableau 5. Elles se rapportent à l'année 2000 ou à l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles (Suisse: 1997). Les coefficients de Gini doivent être, comme mentionné plus haut, interprétés avec la plus

³⁹ La Luxembourg Wealth Study met à disposition des données harmonisées concernant la richesse dans douze pays, dont la Suisse ne fait toutefois pas partie (cf. www.lisdatacenter.org/our-data/lws-database/).

Réexamen de la politique de croissance

grande prudence, car ils ne s'appuient pas sur des enquêtes harmonisées au niveau national et les conversions reposent sur les taux de change officiels.

... mais les données disponibles tendent à indiquer qu'en comparaison internationale, les richesses sont réparties de manière plutôt inégale en Suisse

Selon les données du tableau 5, la répartition de la fortune en Suisse est plus inégale que dans les pays européens de référence et est comparable à celle des Etats-Unis. Dans le cas suisse, comme mentionné ci-dessus, ces comparaisons internationales ne prennent pas en compte les actifs des fonds de prévoyance professionnelle, la valeur de marché des biens immobiliers. Par ailleurs les coefficients de Gini pour la Suisse sont significativement influencés par la présence en Suisse d'un petit nombre de contribuables très riches.

Tableau 5 Répartition des richesses dans une sélection de pays en 2000

Pays	Coefficient de Gini
Suisse	0.80
Allemagne	0.67
Autriche	-
Italie	0.61
France	0.73
Belgique	-
Pays-Bas	0.65
Suède	-
Danemark	-
p.m. USA	0.80

Source: Davies et al. (2008), tableau 3, adapté

3 Examen de la politique de la croissance

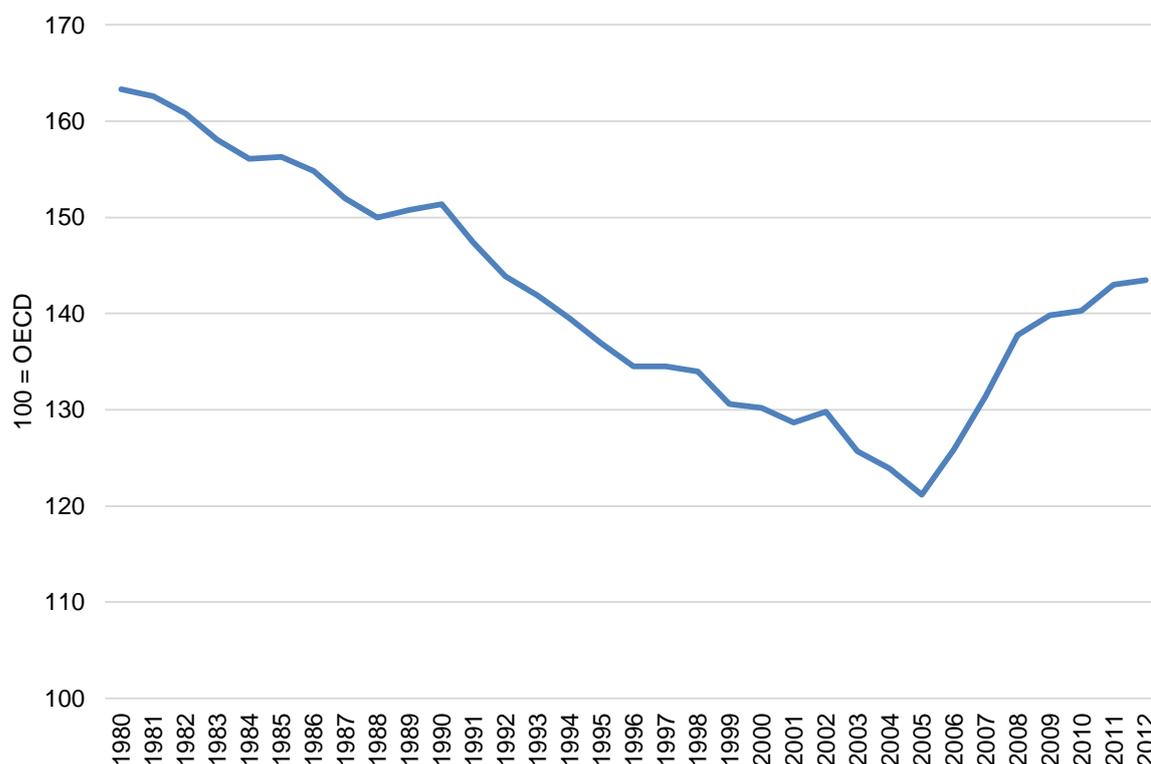
Depuis 2003, la politique de croissance du Conseil fédéral occupe une place importante dans la politique économique à long terme de la Suisse. Elle a été conçue et mise en œuvre au début des années 2000 – bien avant que le vœu d’une politique explicite de la croissance économique ne se fasse entendre au niveau international (dans le cadre de l’OCDE ou de l’Union européenne, par exemple). Depuis la crise économique et financière mondiale ainsi que l’ébranlement économique de l’Union monétaire européenne, les programmes de renforcement de la croissance sont largement répandus en politique économique internationale.

3.1 Débuts de la politique de croissance

La Suisse est un pays riche

Les origines de la politique de croissance remontent à la «décennie perdue» des années 90, période pendant laquelle la Suisse s’est signalée par le taux de croissance le plus faible de la zone OCDE (cf. figure. 34).

Figure 34 PIB par habitant (à parité du pouvoir d’achat)



Source : OCDE

Des interpellations parlementaires de tous les partis sont à l’origine de la politique de croissance

La situation économique de la Suisse et la discussion de la «faiblesse de croissance» ont provoqué de nombreux débats dans le milieu scientifique et dans le grand public. Dans ce contexte quatre interpellations parlementaires ont été déposées en provenance des quatre partis gouvernementaux:

1. Postulat 95.3129 Gemperli: *Compétitivité de l’économie suisse*
2. Postulat 99.3584 Groupe UDC: *Programme d’action pour maintenir et créer des emplois*

Réexamen de la politique de croissance

3. Motion 01.3089 Groupe PRD: *Politique de croissance. Sept mesures*
4. Motion 00.3229 Commission 00.016-00.016-CN Minorité Leutenegger Oberholzer: *Croissance économique durable*

Le Conseil fédéral a répondu à ces interpellations en publiant le 8 mars 2002 le rapport sur la croissance du SECO.

Les sept piliers de la politique de croissance se sont révélés robustes

Ce rapport se voulait une analyse systématique des facteurs de croissance en Suisse pour évaluer les diverses explications de la faible croissance observée. Ces facteurs ont été par la suite regroupés pour former les 6 piliers de la politique de croissance:

1. Accroître la concurrence sur le marché domestique,
2. Poursuivre l'intégration dans l'économie mondiale,
3. Limiter la charge fiscale et optimiser les activités de l'Etat,
4. Maintenir un taux d'activité élevé
5. Garantir la compétitivité du système de formation,
6. Aménager des conditions-cadre favorables aux entrepreneurs,

auxquels est venu s'ajouter le septième pilier en 2012:

7. Garantir la pérennité de l'utilisation des ressources naturelles.

3.2 Elaboration d'un premier paquet de mesures

L'IDA croissance a porté le premier paquet de mesures à maturité

Sur la base du rapport sur la croissance de 2002, un groupe interdépartemental «croissance» (IDA croissance) a proposé 22 mesures concrètes dans le sens des directives émises. Le 18 décembre 2002, l'IDA croissance a soumis son rapport au Conseil fédéral. Il constatait que certaines mesures étaient déjà engagées, que d'autres pourraient se réaliser dans la législature 2004-2007, alors que des bases de décision devaient encore être élaborées pour le dernier tiers des mesures. Il y a alors eu un consensus selon lequel toutes les directives devaient conduire à une mesure. Le 22 janvier 2003, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre toutes les mesures proposées, sauf celles qui nécessitaient l'accord d'autres entités politiques (cantons, UE, pays partenaires), pour lesquelles d'autres voies institutionnelles seraient à trouver. L'IDA croissance a par ailleurs été chargée d'assurer le monitoring annuel de l'état d'avancement des réformes économiques.

Quatre critères pour les mesures choisies

Par la suite, l'IDA croissance a continué ses travaux en instituant tout d'abord 4 critères pour qu'une mesure soit admise dans la politique de croissance:

1. Impact potentiel macroéconomique, qui a été caractérisé par trois niveaux: (+++) très important, (++) important, (+) notable
2. Compétence directe du Conseil fédéral
3. Mise en œuvre possible durant une législature
4. Cohérence par rapport aux principes généraux guidant la politique de croissance

Il a décrit ensuite les mesures proposées en fonction de leur contenu, de leurs objectifs, des alternatives au plan international, de l'impact sur la

Réexamen de la politique de croissance

durabilité sociale et environnementale, et en précisant le calendrier des travaux.

Le premier paquet de croissance est né le 18 février 2004

Ces précisions ont permis au Conseil fédéral de ficeler le 18 février 2004 son premier paquet de mesures en faveur de la croissance, lequel faisait entièrement partie du plan de législature 2004-2007. Il a donné à l'IDA croissance la compétence de proposer de nouvelles mesures si nécessaire et d'émettre des souhaits sur l'évolution des réformes. Les rapports sur l'état d'avancement de la politique de croissance sont disponibles sur le site internet du SECO.⁴⁰

Le paquet de croissance contenait au départ 17 mesures. Les deux dernières ont été ajoutées en cours de législature:

1. Révision de la loi fédérale sur le marché intérieur
2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics
3. Révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie obligatoire
4. Elaboration de la loi sur l'approvisionnement en électricité
5. Elaboration de la politique agricole 2011
6. Analyse du besoin d'adaptation aux évolutions de l'UE dans le domaine des services
7. Extension de la libre-circulation des personnes aux nouveaux membres de l'UE
8. 2^e révision de l'imposition des entreprises
9. Examen d'une révision de la loi sur la TVA
10. Elimination du déficit structurel de la Confédération et endiguement de l'augmentation de la quote-part de l'Etat
11. Allègement administratif des entreprises
12. Train de mesures visant à favoriser la participation au marché du travail des travailleurs âgés
13. 5^e révision de l'assurance-invalidité
14. Examen de la nécessité de renforcer la formation tertiaire
15. Examen du rôle de la Confédération dans le cadre de la formation professionnelle continue
16. Amélioration de la gouvernance d'entreprise
17. Amélioration des conditions-cadre en matière de droit économique
18. Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
19. Réforme de la taxation des couples mariés

Une description de chaque mesure se trouve dans l'annexe du présent rapport.

Succès du premier paquet de croissance du Conseil fédéral

Le paquet de croissance 2004-2007 a connu un large succès quant au contenu, même si des retards ont été notés dans l'adoption des réformes.

⁴⁰ <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=fr>

3.3 Poursuite de la politique de croissance

Un deuxième paquet de croissance a été lancé le 2 avril 2008

Vu les progrès accomplis, le Parlement a décidé de poursuivre la politique de croissance au cours de la législature suivante (2008-2011).

Dans ce contexte, d'autres mesures ont été proposées sur la base d'une analyse publiée dans le rapport sur la croissance 2008. Ce nouvel ensemble de réformes a formé le 2^e paquet de croissance du Conseil fédéral, dont le contenu a été décidé le 21 novembre 2007 et le rapport correspondant approuvé le 2 avril 2008. La durabilité a été prise en compte de manière plus précise, soit par une analyse complète simple, soit par une analyse d'impact des réglementations approfondie.

Par ailleurs il a été demandé aux cantons de devenir actifs dans les domaines de la politique de croissance sous leur responsabilité.

Les 21 mesures relevant de la compétence du Conseil fédéral étaient les suivantes:

1. Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce
2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics
3. Poursuite de la politique agricole après 2012
4. Ouverture du marché postal et garantie du service universel
5. Stratégie fédérale en matière d'infrastructures
6. Conditions pour des essais de péage routier
7. Réforme des chemins de fer et des transports publics régionaux
8. Réforme de la TVA
9. Examen des tâches de la Confédération
10. Révision du droit des faillites
11. Cyberadministration
12. Allègement administratif
13. Accords de libre-circulation
14. Adaptation de la prévoyance professionnelle au vieillissement démographique
15. Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
16. Nouvelle loi sur la formation continue
17. – 20. Agenda de politique économique extérieure (accord agricole avec l'UE, extension de l'accord de libre-circulation, réseau d'accords de libre-échange, engagement à l'OMC)
21. Législation *too big to fail*

Seule la dernière mesure a été ajoutée en cours de législature. Une description plus précise de chaque mesure est disponible en annexe.

Le deuxième paquet de croissance n'a pas atteint les objectifs espérés

A la fin de la législature, au regard des résultats obtenus, le rapport d'état d'avancement de la politique de croissance 2008-2011 n'a pu que constater que le bilan était modeste: soit les mesures proposées n'avaient pas été adoptées, soit elles avaient été vidées de leurs éléments économiquement intéressants. Par ailleurs, des mesures qui auraient dû être approuvées jusqu'en 2007 au plus tard étaient toujours en voie d'élaboration au Parlement fin 2011, alors que certaines interpellations parlementaires remettaient même en cause d'anciennes réformes.

Réexamen de la politique de croissance

Le troisième paquet de croissance a suivi le plan de législature

Au regard de ces vents contraires, le Conseil fédéral a décidé le 9 novembre 2011 de continuer son programme de croissance, mais avec une voilure plus réduite. Sur la base du programme de législature 2012-2015, une liste de mesures a été intégrée dans la politique de croissance. La nécessité d'accroître la productivité du travail n'a pu qu'être soulignée une nouvelle fois dans le rapport du Conseil fédéral publié le 13 août 2012.⁴¹ Les mesures sélectionnées dans le plan de législature 2012-2015 étaient celles qui avaient le plus de chances d'améliorer la productivité du travail. Le DEFR a été chargé d'assumer le monitoring de la politique de croissance du Conseil fédéral et de proposer de nouvelles mesures, le cas échéant.

Les 13 mesures suivantes représentent ainsi la politique de croissance actuelle du Conseil fédéral:

1. Formulation d'une stratégie nationale de santé
2. Poursuite de la politique agricole
3. Elargissement et renforcement du réseau des accords de libre-échange
4. Préservation de la libre-circulation des personnes avec l'UE
5. Accord avec l'UE dans le domaine de l'électricité
6. Fixation des priorités budgétaires à moyen terme
7. Troisième révision de l'imposition des entreprises
8. Rapport sur le concept «mobility pricing»
9. Révision de l'AVS
10. Concrétisation et la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050
11. Adoption du concept de réforme fiscale écologique
12. Mise en œuvre de la stratégie «Société de l'information Suisse» et de la «cyberadministration Suisse»
13. Poursuite de l'allègement administratif

Une description plus précise de chaque mesure est disponible en annexe.

Il est encore trop tôt pour savoir si ce troisième paquet de croissance 2012-2015 connaîtra globalement le succès, mais il pourrait être largement réalisé d'ici la fin de la législature, d'après le rapport sur l'état d'avancement de la politique de croissance de fin 2013.

3.4 Bilan de la politique de croissance jusqu'à fin 2014

Retour de la croissance depuis 2002

Reste à savoir si la politique de croissance a atteint ses objectifs. Une chose est claire: la performance relative de l'économie suisse s'est améliorée depuis 2002. En comparaison internationale et dans le contexte des crises financières mondiales, la croissance de l'économie suisse a été notable. Mais faute de scénario *a contrario*, c'est-à-dire de savoir ce qu'aurait été la situation sans la politique de croissance du Conseil fédéral, il reste difficile d'évaluer l'impact de cette dernière.

⁴¹ <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=fr>

Réexamen de la politique de croissance

Pour cette raison, on postule dans la suite de l'exposé que les mesures retenues étaient utiles. Une mesure sera considérée comme heureuse si elle a été mise en œuvre effectivement sous la forme escomptée.

Le tableau suivant rapporte les succès obtenus entre 2004 et 2014, ainsi que les mesures qui n'ont été que partiellement réalisées et celles qui ont échoué. Les paquets de croissance sont marqués entre parenthèses après chaque mesure. Ainsi les mesures qui ont fait partie du paquet de croissance 2004-2007 sont indiquées par le chiffre romain I, celles faisant partie du paquet 2008-2011 par II et celles faisant partie du paquet 2012-2015 par III.

Tableau 6 Tableau synoptique des politiques de croissance depuis 2004

	Etat (décembre 2014)	Ecart d'avec les attentes
1. Loi sur le marché intérieur (I)	Réalisé	
2. Loi fédérale sur les marchés publics (I+II)	Non réalisé	
3. Loi sur l'assurance-maladie / Stratégie globale « Santé2020 » (I + III)	Partiellement réalisé	Absence de liberté contractuelle, stratégie de qualité pas encore totalement appliquée
4. Loi sur l'approvisionnement en électricité / Stratégie énergétique 2050 / Accord sur l'électricité avec l'UE (I + III)	Partiellement réalisé	Pas de libéralisation rapide pour les PME, accord sur l'électricité avec l'UE ouvert
5. Politique agricole 2011, 2012, 2014 (I+II+III)	Partiellement réalisé	Absence de réforme du droit foncier
6. Extension de la libre-circulation des personnes (I+II+III)	En danger	
7. Réforme de l'imposition des entreprises (II + III)	Réalisé ou en progrès	
8. Réforme de la TVA (I + II)	Non réalisé	
9. Déficit structurel / Quote-part de l'Etat / Réexamen des tâches (I+ II + III)	PAB 04 réalisé. Autres PAB: deux échecs	
10. Allègement administratif / Cyberadministration (I + II + III)	Réalisé	
11. Participation des travailleurs âgés au marché du travail / 11^e révision de l'AVS / Prévoyance 2020 (II + III)	Non réalisé	
12. Assurance-invalidité (II)	Réalisé	
13. Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles (I + II)	Réalisé	
14. Loi sur la formation continue (I + II)	Réalisé	
15. Gouvernance d'entreprise (I)	Réalisé	

Réexamen de la politique de croissance

16. Conditions-cadre du droit économique (I)	Réalisé	
17. Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (I + II)	Réalisé	
18. Réforme de l'imposition des couples (I)	Non réalisé	
19. Ouverture du marché postal (II)	Partiellement réalisé	Monopole partiellement maintenu
20. Stratégie nationale en matière d'infrastructures (II)	Réalisé	
21. Mobility pricing (I + II + III)	Non réalisé	
22. Réforme des transports publics (II)	Partiellement réalisé	Application non systématique des achats publics
23. Révision du droit des faillites (II)	Réalisé	
24. Stratégie économique extérieure (II + III)	Réalisé	
25. <i>Too big to fail</i> (II)	Réalisé	
26. Réforme fiscale écologique (III)	Fortement remaniée	

La politique de croissance a amené plusieurs succès

Divers succès peuvent être attribués à la politique de croissance pratiquée depuis 2002. On en relèvera ici quelques exemples, sous l'angle d'une politique économique axée sur le long terme.

Ainsi deux étapes de la réforme de l'imposition des entreprises (I et II) ont contribué à rehausser l'attrait de la place économique suisse. La plus récente (réforme de l'imposition des entreprises III) est en consultation jusqu'au 31 janvier 2015. D'importants – premiers – succès ont pu être enregistrés dans certaines réglementations sectorielles (assurance-maladie, politique agricole, marché de l'électricité, formation tertiaire, formation continue, marché postal ou régime ferroviaire). Sur le plan de la politique du marché intérieur, les réalisations importantes ont été la révision de la loi sur le marché intérieur et le projet «principe Cassis de Dijon», avec la réduction de barrières commerciales d'ordre technique, enfin d'autres mesures ponctuelles destinées à lutter contre l'îlot de cherté suisse et mentionnées dans le rapport du SECO (2013). En ce qui concerne l'industrie exportatrice, l'élément primordial est l'extension ciblée du réseau d'accords de libre-échange, qui permet aux entreprises de diversifier leurs marchés étrangers. Une réalisation particulièrement importante a été l'introduction du frein à l'endettement, et en particulier du plan financier concomitant à moyen et long terme, qui vise à éviter les déficits structurels récurrents.

Le principal objectif n'est toutefois pas atteint

La politique de croissance a échoué quant à son objectif numéro un, à savoir une amélioration significative de la croissance de la productivité du travail. Depuis 2007, celle-ci n'a pratiquement plus augmenté, alors qu'elle affichait auparavant un taux de croissance de 1 % par an. Cette cassure significative est source d'inquiétude, face à une économie européenne toujours chancelante.

Réexamen de la politique de croissance

La politique de croissance aurait pu améliorer la productivité

En ce qui concerne l'objectif de l'augmentation de la productivité, il faut constater d'abord que de nombreuses réformes ont échoué ou que les cibles visées n'ont pas été atteintes. La liste qui suit montre l'ampleur des projets relativement nombreux qui n'ont pu être réalisés à ce jour.

- L'introduction d'un taux unique de TVA n'a pas été soutenue par le parlement.
- Le peuple a repoussé la 11^e révision de l'AVS.
- Divers projets de réforme de l'assurance-maladie, qui visaient à introduire davantage de concurrence tout en préservant le haut niveau de qualité ont été bloqués politiquement. Le Conseil fédéral a approuvé en janvier 2013 la stratégie globale « Santé2020 », qui est actuellement mise en œuvre.
- L'ouverture du marché de l'électricité n'a été atteinte que partiellement (gros consommateurs).
- La Poste bénéficie toujours d'un monopole pour les lettres jusqu'à 50 gr.
- Les nouveaux principes européens d'une ouverture des réseaux ferroviaires (paquets ferroviaires 3 et 4) n'ont pas encore été mis en œuvre.
- Le parlement n'a pas repris les priorités budgétaires à long terme du Conseil fédéral énumérées dans l'examen des tâches de la Confédération et a rejeté en particulier plusieurs programmes d'allégement.
- Sur les autoroutes, les goulets d'étranglement continuent à augmenter, vu que les mesures basées sur les prix et axées sur la demande, comme le *mobility pricing*, ne sont guère susceptibles de trouver une majorité politique pour le moment.

Bonne mise en œuvre de la stratégie

En résumé, l'on peut constater que la volonté de pratiquer une politique de croissance explicite était manifeste au début des années 2000; les expériences de la longue stagnation économique des années 90 avaient accentué la nécessité, pour le maintien de la prospérité, d'une croissance économique durable.

En 2004, une analyse systématique et approfondie des causes de la faiblesse de la croissance permettait au Conseil fédéral d'adopter un premier paquet de mesures. Le Conseil fédéral prenait ainsi la voie d'une politique économique axée sur le long terme et sur l'offre.

Dix ans plus tard, la politique de croissance peut se targuer de bons succès et d'impulsions importantes en faveur du développement de l'économie nationale. Le bilan global de la mise en œuvre des nombreuses mesures est toutefois mitigé. D'un côté, la place économique suisse s'est révélée attrayante, compétitive et stable, en termes de croissance économique à long terme, ce même en période de crise. Y ont sans doute contribué diverses mesures de la politique de croissance des années 2000. De l'autre, des mesures proposées par le Conseil fédéral n'ont pu être réalisées comme prévu pour s'être heurtées à de fortes résistances politiques.

4 Forces et faiblesses des conditions-cadre économiques suisses

Trois critères d'une première priorisation des tâches

La politique économique suisse met l'accent depuis toujours sur la formulation optimale des conditions-cadre. Elle obéit fondamentalement au principe que l'Etat n'a pas à intervenir directement dans la vie économique, mais doit se borner à fixer les meilleures règles du jeu possibles pour les activités du secteur privé.

L'analyse qui suit part de cette idée. Dans le sens d'une première structuration du débat, elle tente de montrer quelles conditions-cadre et quelles réglementations contribuent à la force de la place économique suisse et quelles améliorations sont encore nécessaires. Ces points sont discutés dans les sections 4.1 (Forces de la place économique) et 4.2 (Faiblesses de la place économique). Le chapitre se conclut par un résumé des résultats obtenus.

Les comparaisons internationales (comme celles de l'OCDE) des réglementations et de leurs effets donnent une première idée des qualités économiques d'un projet de loi ou de réglementation. Pour évaluer telle ou telle réglementation, il importe de consulter des études scientifiques solides ou de se référer au moins aux expériences faites à l'étranger. L'évaluation par la Confédération des effets d'une réglementation se concentre délibérément sur les projets dont la mise en œuvre relève de sa compétence.

Absence de mesures requises immédiatement en ce qui concerne les atouts d'une économie

Avant de commencer, il est possible de déclarer d'emblée que, dans l'analyse suivante, l'on ne conclura pas à une nécessité immédiate de réforme si les facteurs de «bonnes» conditions-cadre se révèlent être de véritables atouts de la place économique. Du point de vue de l'économie politique, il est cependant important aussi de préserver les atouts existants. Il convient en particulier, dans le cas de nouveaux projets de législation, de veiller à ce que ceux-ci ne compromettent pas les «bonnes» conditions-cadre existantes, autrement dit les atouts de l'économie suisse.

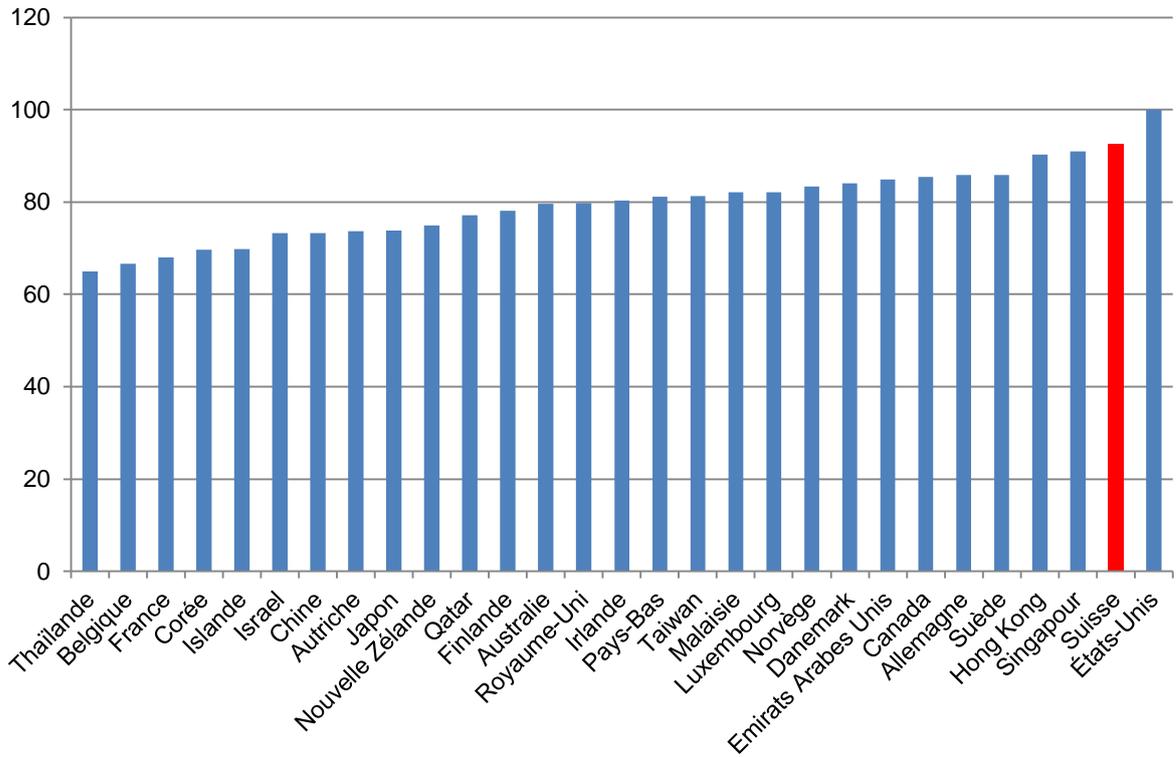
Même si l'économie suisse se porte actuellement bien, l'évolution plutôt faible de la productivité, en comparaison internationale, et notamment dans l'économie domestique, peut être interprétée comme un signal d'alarme. En politique économique, il serait irresponsable de se reposer sur ses lauriers grâce aux «bonnes» conditions-cadre existantes et de ne pas s'attaquer aux réformes nécessaires à moyen et à long termes. Renoncer aujourd'hui aux réformes destinées à renforcer la productivité du travail signifie renoncer délibérément à un potentiel de développement susceptible d'améliorer la prospérité économique de la Suisse.

4.1 Forces des conditions-cadre économiques de la Suisse

Compétitivité internationale de la Suisse

Comme le montre la figure 35 ci-dessous, la Suisse est l'une des places économiques les plus compétitives du monde. Elle figure en tête tant du classement du WEF que de celui de l'IMD. Cette forte compétitivité tient à la combinaison de nombreux facteurs, cités plus loin à titre d'exemples.

Figure 35 Indice mondial de compétitivité de l'IMD

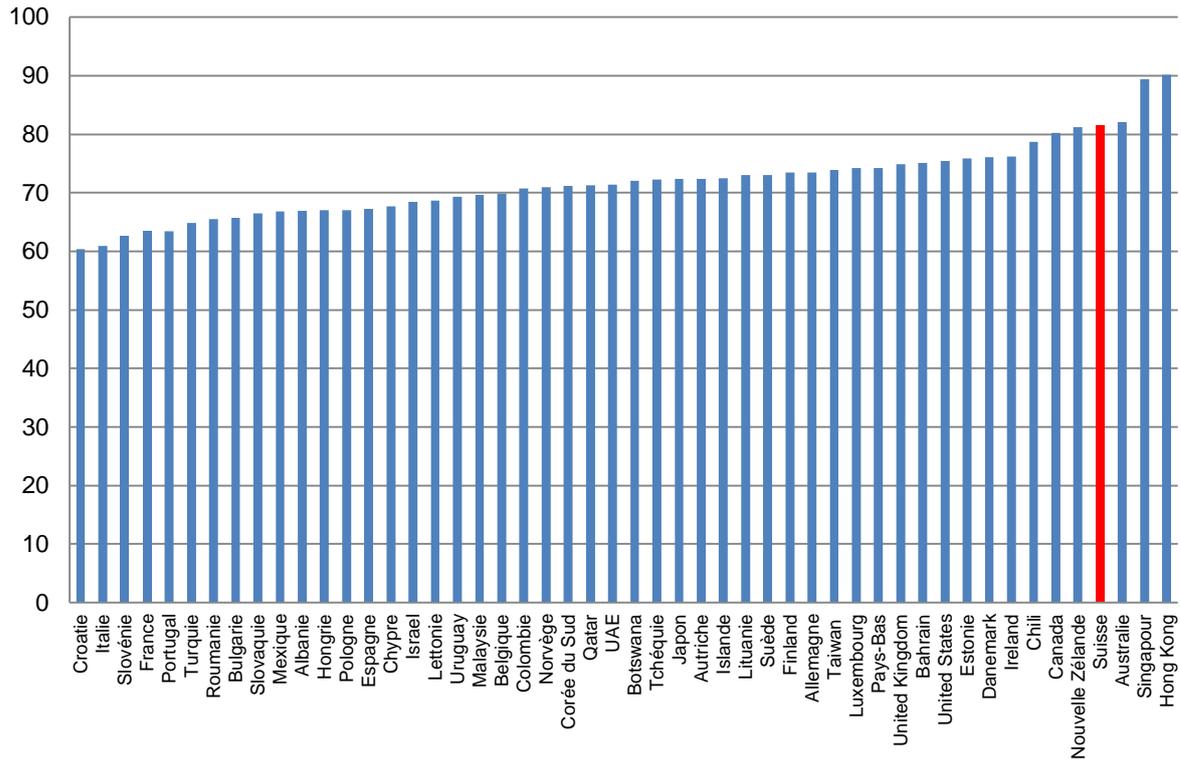


Source: IMD, calculs maison

Succès dû à la liberté d'entreprendre...

D'un point de vue général, la liberté d'entreprendre est l'un des facteurs principaux expliquant ce score. Le caractère libéral du système économique suisse est inscrit dans les principes de la Constitution fédérale régissant l'économie: l'Etat se concentre sur la mise au point de bonnes conditions-cadre et accorde ainsi une place prépondérante à la liberté économique. En outre, la politique économique est axée sur le bon fonctionnement de la concurrence. Pour ne pas limiter plus que nécessaire l'initiative et responsabilité entrepreneuriales, l'Etat ne devrait légiférer en principe qu'en cas d'échec prouvé du marché.

Figure 36 Indice de la liberté économique 2014



Source: Heritage Foundation

... et renforcé par la sécurité juridique

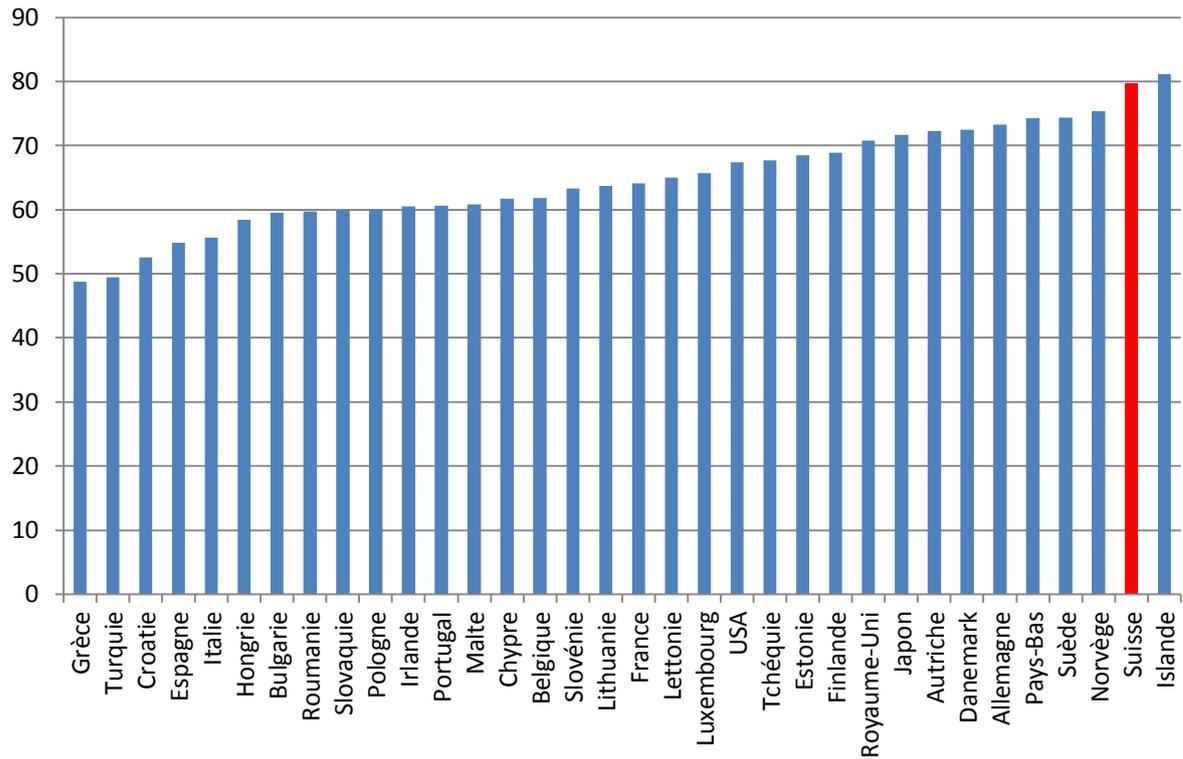
En ce qui concerne la liberté d'entreprendre, la Suisse figure dans le peloton de tête, en comparaison internationale (cf. figure 36). En 2013, par exemple, l'*Heritage Foundation* classait la Suisse au deuxième rang de son indice de la liberté économique. Or les conditions-cadre requises pour préserver cette liberté, comme la sécurité juridique ou la protection de la propriété privée, ne cessent d'être mises sous pression par divers projets de législation. Toutefois les particularités des institutions suisses font que le cadre économique reste plus ou moins prévisible et stable: les nouvelles législations sont généralement planifiées longtemps à l'avance, le parlement et l'administration publique sont peu touchés par la corruption et les faveurs, la justice applique la loi de façon correcte et la propriété privée, notamment, est protégée. Tous ces facteurs fondent la confiance des différents agents économiques dans les institutions officielles de la Suisse.

Un atout essentiel: la flexibilité du marché suisse du travail

La flexibilité du marché suisse du travail est l'un des tout premiers atouts de l'économie suisse. Elle permet aux entreprises d'engager les facteurs de production là où ils sont le plus rentables. Le fort rendement du marché du travail permet d'une part une participation exemplaire, en comparaison internationale, de la population active au marché du travail (cf. figure 37), et de l'autre des salaires réels relativement élevés, parallèlement à un chômage faible.⁴²

⁴² Cf. par exemple Romain Bouis & Romain Duval, *Raising Potential Growth After the Crisis*, OECD Economics Department Working Papers No. 835, 2001; Gavin Murphy, Julia Siedschlag & John McQuinn, *Employment Protection and Innovation Intensity*, WP no. D 64, 2012.

Figure 37 Taux d'activité



Source: Eurostat

Combinaison avantageuse de la flexibilité du marché du travail et de la haute qualité du capital humain

La haute qualité du capital humain, en Suisse, est un autre atout. Le système suisse de formation permet de former des spécialistes de tous les niveaux. Les enquêtes PISA de l'OCDE attribuent d'excellentes notes aux élèves suisses dans les disciplines fondamentales (lecture, mathématiques et sciences naturelles). Au niveau académique, la Suisse dispose d'universités et d'écoles polytechniques très bien classées en comparaison internationale (*Shanghai Ranking*, par exemple), sans parler des hautes écoles spécialisées d'orientation plus pratique, grâce à des activités de recherche appliquée et de développement.

Contrairement à la plupart des pays, la Suisse dispose d'un système de formation professionnelle bien développé, couvrant également la formation supérieure, laquelle permet de se qualifier pour des postes spécialisés ou des fonctions de direction. Elle encourage ainsi l'esprit d'entreprise en Suisse. Quiconque est candidat à une maîtrise fédérale subit des examens non seulement dans son domaine spécifique, mais encore en matière de direction d'entreprise, de droit économique, de gestion de projet ou marketing, ce qui pose les bases pour la création de PME. Plus important encore: la formation supérieure s'effectue d'entente avec l'économie et s'aligne donc rigoureusement sur les besoins du marché du travail. La combinaison de compétences et de diplômes qui en résulte (*skill/grade mix*) est très demandée sur le marché du travail et constitue un avantage de la place de production suisse par rapport à des systèmes purement académiques.

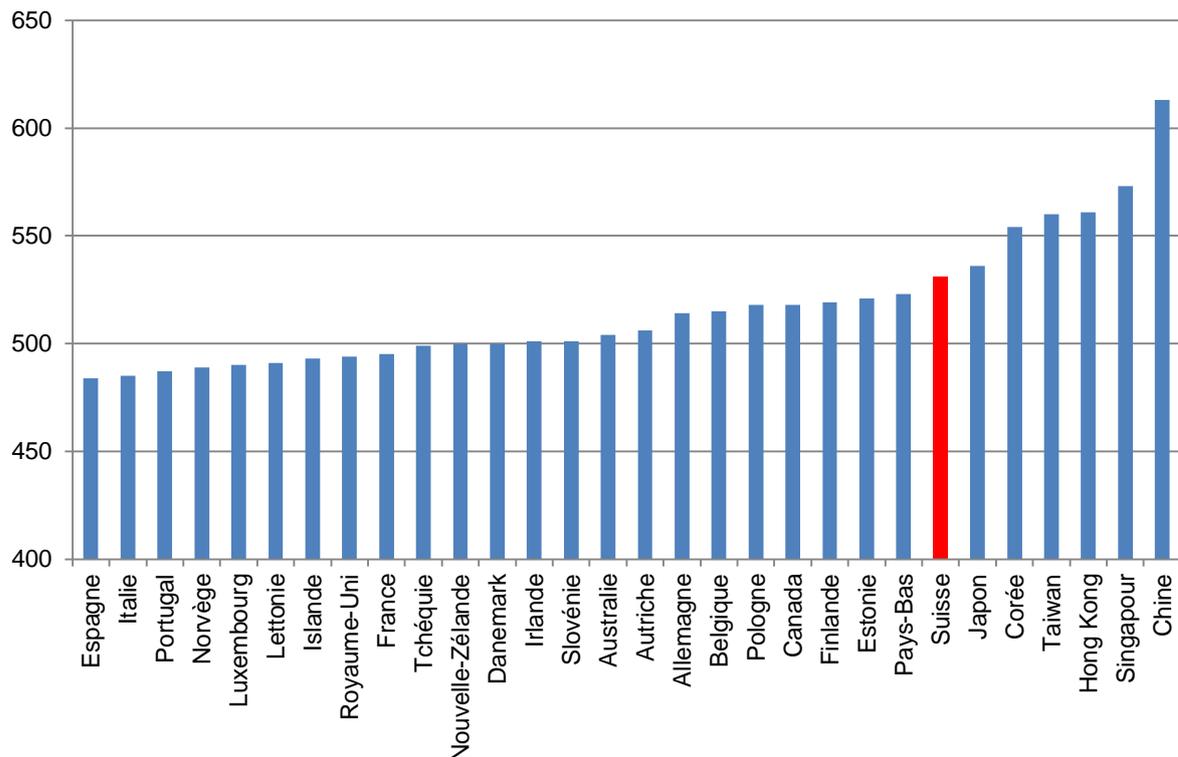
L'OCDE confirme largement l'évaluation positive du niveau de la formation en Suisse (cf. par exemple la figure 38). Dans son dernier rapport sur l'économie suisse (OCDE 2013b), elle recommande en outre que, dans la perspective d'une politique d'intégration plus complète, la Suisse aborde le problème des jeunes en difficulté scolaire dans le cadre de son

Réexamen de la politique de croissance

système de formation. Les programmes de formation du corps enseignant devraient être axés davantage sur l'acquisition de compétences pratiques en matière d'appui scolaire. Il y a là des amorces d'améliorations éventuelles.

En revanche la pénurie de personnel qualifié reste un point faible de l'économie suisse. Malgré un taux d'activité déjà élevé, il persiste un certain potentiel pour améliorer le taux d'activité des personnes travaillant à temps partiel et des travailleurs âgés. La pénurie de personnel qualifié figure donc parmi les faiblesses traitées ci-après à la section 4.2.

Figure 38 Résultats PISA en mathématiques, 2012



Source: OCDE

Haute qualité des infrastructures

Un autre pilier important de la réussite économique de la Suisse est la haute qualité de ses infrastructures, qui permettent à de nombreux secteurs de travailler avec succès. En particulier les infrastructures comme les routes, les chemins de fer, les télécommunications, les réseaux électrique et énergétiques sont en excellent état. Malgré tout, certaines infrastructures se trouvent déjà dans un âge avancé. Ainsi des mesures d'assainissement, de rénovation ou d'extension doivent constamment être engagées. Il est donc important que la population garde en vue la nécessité de ces mesures de telle manière à assurer qu'elles soient bien acceptées. La médaille a cependant son revers, comme l'expose ci-après la section 4.2 à propos des industries de réseau. Divers secteurs des infrastructures se caractérisent par un manque de concurrence. Il y a donc ici un potentiel d'amélioration économique.

Importance des TIC et de l'internet

L'essor des technologies de l'information et des communications (TIC), ainsi que de l'utilisation économique de l'internet, a en Suisse également

Réexamen de la politique de croissance

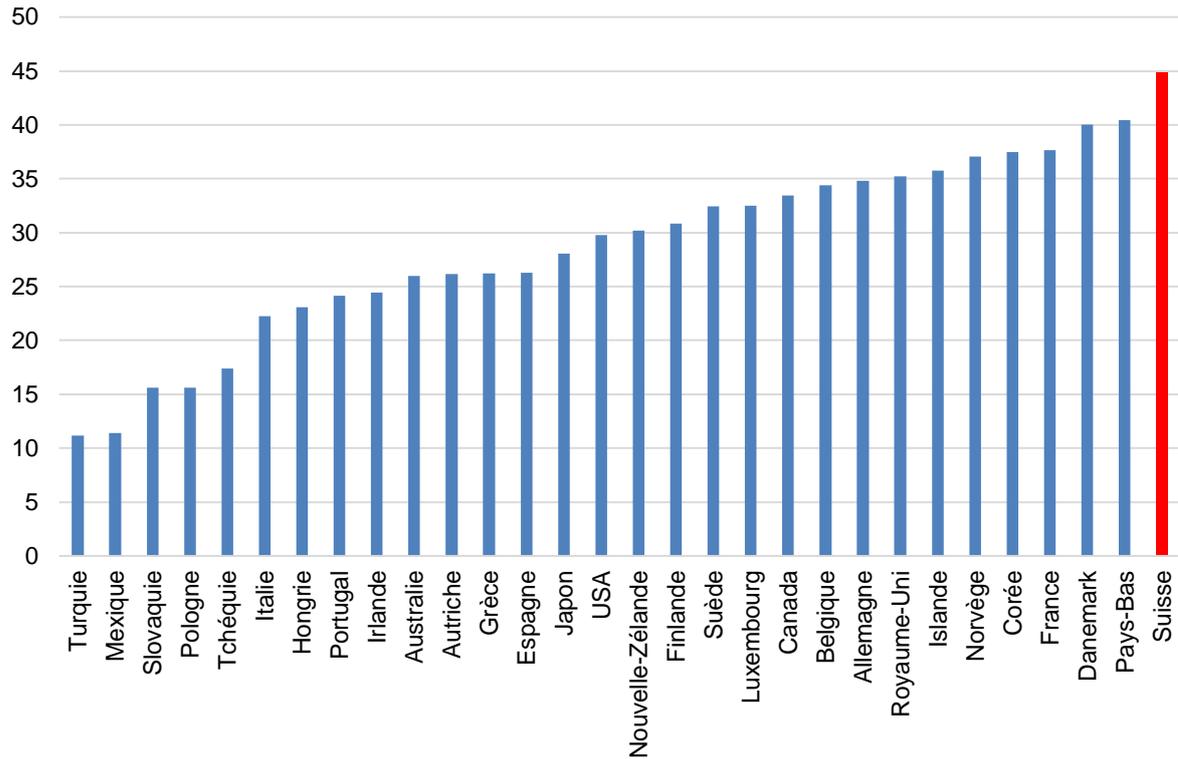
pris une signification économique remarquable. Du point de vue économique la question reste (encore) ouverte si les progrès technologiques significatifs dans les TIC doivent être considérés comme une innovation fondamentale. De telles découvertes sont capables de rendre accessibles de vastes champs technologiques nouveaux et de générer un large flux d'innovations secondaires touchant à tous les domaines sociaux et économiques. Par exemple la découverte de la machine à vapeur, de l'électricité et des bases de la chimie sont d'anciennes innovations de base. Il est aujourd'hui déjà clair que les TIC et l'internet entraînent surtout un déplacement des innovations des produits vers les processus : malgré les TIC les vols transatlantiques se font toujours avec des avions comprenant des ailes, des turbines et des trains d'atterrissage. Toutefois la sécurité aérienne, la navigation, la maintenance et tous le processus autour du vol ont été radicalement transformés au cours des dernières décennies. L'importance de l'internet comme une partie intégrante d'une économie moderne est également souligné par l'OCDE⁴³.

Afin que le potentiel d'innovation des TIC puisse se réaliser, il faut disposer en Suisse d'un réseau de communications à large bande de qualité et compétitif sur le plan international. Cela influencera également l'attractivité de la place de production suisse et c'est très demandé (voir figure 39). Le Conseil fédéral aspire avec sa stratégie pour une société de l'information en Suisse à ce que la place de production suisse reste grâce à l'utilisation des TIC innovatrice et compétitive internationalement. En conséquence diverses mesures visant à créer des conditions-cadre avantageuses pour une exploitation économique des TIC constituent un domaine d'action⁴⁴.

⁴³ OECD (2013): "Measuring the Internet Economy: A Contribution to the Research Agenda", *OECD Digital Economy Papers*, No. 226, OECD Publishing.

⁴⁴ Bundesrat: „Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz. www.infosociety.admin.ch

Figure 39 Abonnement à large bande pour 100 habitants



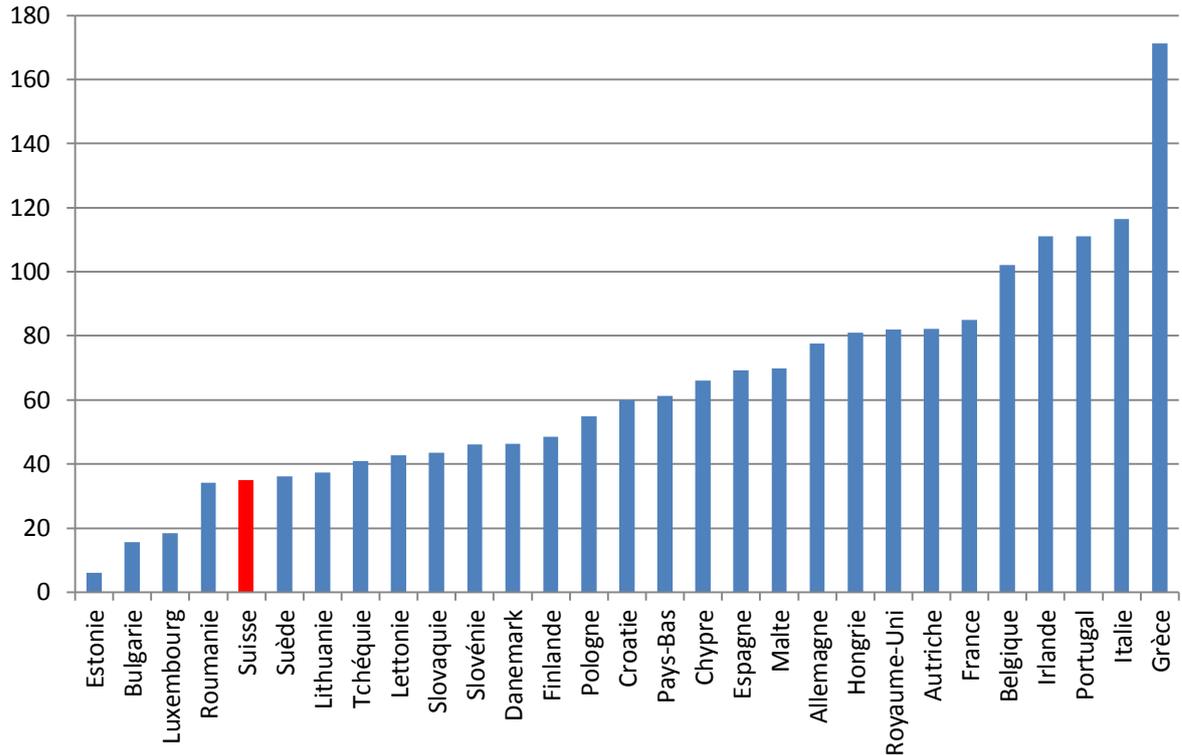
Source: Eurostat

Une solide résistance financière est assurée

La Suisse poursuit une politique financière et une politique de la dette que l'OCDE a qualifiée d'exemplaires à mainte reprise. La section 5.2.2 approfondit cette question à propos de la résilience des économies nationales.

D'après l'OCDE, le faible endettement des finances publiques suisses (cf. figure 40) n'est pas une raison de négliger l'impact de celui-ci sur la croissance de la productivité. C'est dans ce sens que, dans son rapport sur la politique économique suisse (OCDE 2013b), elle recommande d'étudier une réévaluation des dépenses publiques dans les limites du frein à l'endettement. Ces dernières devraient en particulier être axées sur l'amélioration à moyen terme de la productivité du travail.

Figure 40 Taux d'endettement du secteur public



Source: Eurostat

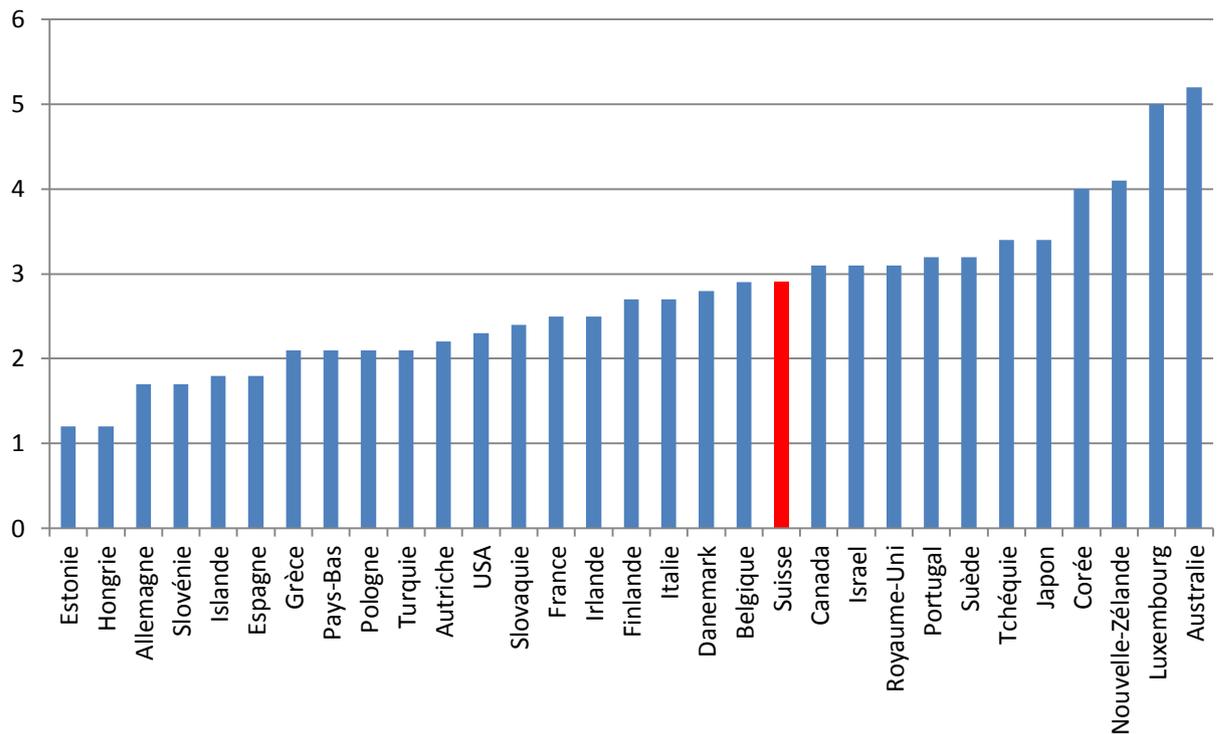
Le système fiscal suisse renforce l'attrait de la place industrielle...

La qualité reconnue de la politique suisse des dépenses vaut aussi pour sa politique fiscale. A cet égard, la Suisse offre un cadre des plus attractifs, pour les entreprises. Toutefois la figure 41 montre que malgré tout les impôts payés par les entreprises suisses ne sont pas négligeables en pourcentage du PIB. Prise dans son ensemble, la charge fiscale directe et indirecte, en Suisse, est faible en comparaison internationale, comme le juge par exemple l'OCDE, et devrait aussi le rester à l'avenir grâce à une dette nationale modérée. Si l'on y inclut cependant les primes obligatoires d'assurance-maladie et les cotisations au 2^e pilier, les prélèvements officiels sont d'un ordre de grandeur semblable à celui d'autres économies nationales avancées.⁴⁵

Le système fiscal suisse peut encore être amélioré (cf. par exemple Zobrist et Zimmermann 2012 ou OCDE 2013b). Parmi les différentes propositions de réforme, on trouve des idées telles que la suppression de la discrimination frappant les couples mariés en matière d'imposition, l'introduction d'un taux unique de TVA ou l'extension de la redevance CO₂ à toutes les formes d'émission.

⁴⁵ Salvi & Zobrist (2013), *Zwischen Last und Leistung, ein Steuerkompass für die Schweiz*, Avenir Suisse.

Figure 41 Charge fiscale des entreprises en % du PIB, 2011

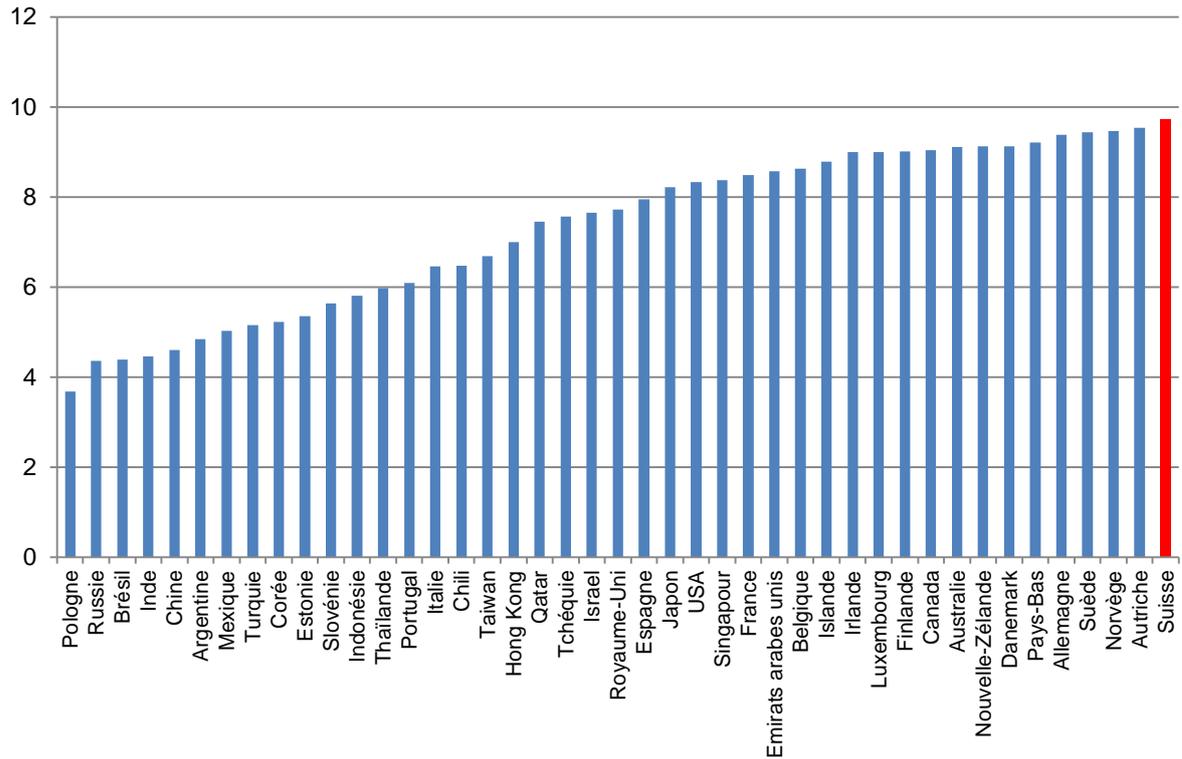


Source: OCDE

... lié à son tour à la forte qualité de la vie

La place de production suisse offre encore des avantages supplémentaires, qui se reflètent dans la qualité généralement élevée de la vie. En comparaison internationale, la sécurité des personnes est élevée au quotidien, les prestations du système de santé se situent à un très haut niveau, la qualité de l'environnement et l'entretien du paysage sont excellents. Ces facteurs gagnent continuellement en importance, y compris dans la perspective de la concurrence internationale entre places économiques, et se reflètent dans l'opinion des décideurs internationaux (cf. figure 42).

Figure 42 Index de la qualité de vie selon les sondages de l'IMD

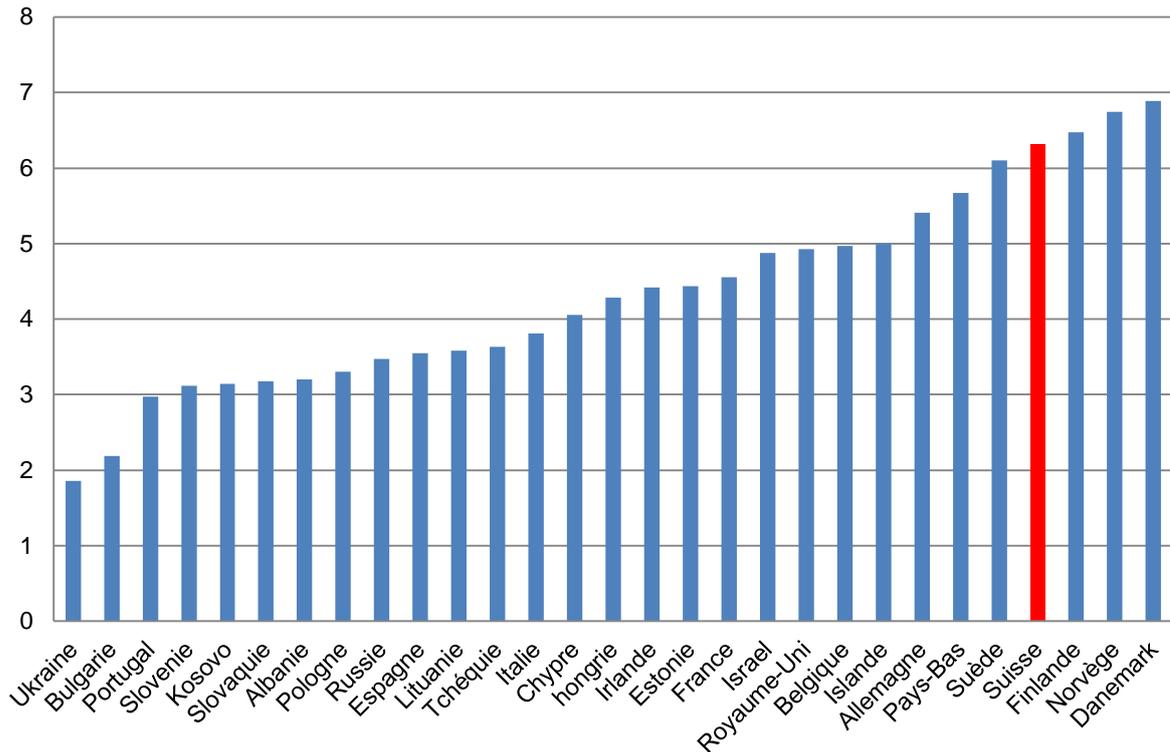


Source: IMD

La qualité des institutions est la clé de la croissance économique à long terme

La Suisse fait partie des rares pays où la confiance dans les institutions publiques est restée élevée ces dernières années (cf. figure 43), quand elle n'a pas augmenté. Or les recherches récentes sur la croissance et la prospérité (cf. par exemple Acemoglu 2009) mettent en évidence le lien de causalité entre la fiabilité des institutions et l'évolution de la prospérité. En fait la qualité de nos institutions est le facteur le plus important pour notre bien-être.

Figure 43 Confiance dans le parlement et la justice, 2012



Source: European Social Value Databank

Démocratie directe et fédéralisme sont des sources importantes de prospérité

Les chercheurs-économistes ont particulièrement relevé les avantages économiques des institutions spécifiquement suisses que sont la démocratie directe et le fédéralisme. Celles-ci ne contribuent pas seulement de façon déterminante à la prospérité de la population suisse, dans la mesure où elles améliorent l'efficacité des collectivités publiques par le biais de la concurrence intercantonale et intercommunale, ainsi que par un meilleur contrôle des dépenses publiques, elles augmentent aussi directement le bien-être (Frey et Stutzer 2006). D'une façon générale, certaines études soulignent le rôle crucial d'institutions dignes de confiance dans l'épanouissement de chacun, par exemple grâce au bon fonctionnement de l'Etat de droit. Si la sécurité du droit devait être affaiblie à l'avenir, cela représenterait un danger potentiel pour la croissance future.

Les institutions suisses suscitent néanmoins quelques critiques

Il n'est cependant pas exclu qu'au cours du temps, la qualité des institutions publiques ne subisse une certaine érosion. Dans ce contexte, des propositions ont régulièrement été avancées ces dernières années pour réformer les institutions suisses, propositions qui pourraient être susceptibles de doper la croissance (cf. par exemple Avenir Suisse 2002).

Politique économique modérée et raisonnable

En Suisse, la Constitution fédérale pose déjà des limites étroites aux subventions qui fausseraient la concurrence. D'une part le principe de la neutralité de l'Etat en matière de concurrence ou, au niveau des droits individuels, celui de l'égalité de traitement des concurrents imposent des

Réexamen de la politique de croissance

limites.⁴⁶ De l'autre, le droit tant fédéral que cantonal connaît des prescriptions interdisant les privilèges fiscaux injustifiés.⁴⁷

Du point de vue politico-économique, il règne en Suisse un consensus fondamental jugeant que l'Etat n'est pas censé disposer d'une longueur d'avance par rapport aux acteurs privés quand il s'agit de juger digne d'être soutenu telle entreprise ou tel secteur; il doit donc rester neutre. Ce principe n'équivaut cependant pas à une politique de laisser-faire. L'Etat est chargé en effet d'un rôle important, à savoir fixer les bonnes conditions-cadre et laisser aux agents économiques la liberté de promouvoir le développement des entreprises sous leur propre responsabilité. Le portefeuille diversifié de branches et de technologies employées qui en résulte ainsi se constitue sous l'effet des impulsions du marché. L'Etat ne corrigera le marché que là où ce dernier n'aboutit pas à des résultats optimaux sur le plan social par rapport à la meilleure allocation possible des ressources, par exemple dans les politiques de l'énergie et de l'environnement.

De bonnes conditions-cadre favorisent l'innovation

Un moyen essentiel pour améliorer la croissance de la productivité est d'encourager l'esprit d'innovation des entreprises. Les innovations sont des nouveautés qui réussissent sur les marchés. Elles sont en premier lieu le résultat d'une activité entrepreneuriale et ainsi sous la responsabilité des entreprises, bien qu'elles se basent également sur le système d'innovation, de recherche et d'éducation qui s'est développé naturellement en Suisse. Pour un petit pays comme la Suisse, ce qui importe particulièrement ici est une intensité concurrentielle élevée et l'ouverture internationale des marchés. Cela implique des conditions-cadre financières et budgétaires robustes, une politique économique extérieure, de concurrence et fiscale avancée, l'entretien et le développement des infrastructures et un système de formation soutenant l'innovation.

Dans ce contexte, une large partie de la réussite de la Suisse tient à ce qu'en plus d'une industrie compétitive, le pays connaît une grande variété d'autres secteurs capables d'être concurrentiel sur le plan international et d'enregistrer des succès à l'exportation. Toute nouvelle mesure doit donc être jaugée par sa capacité de préserver, voire d'améliorer la compétitivité et la productivité de l'ensemble de l'économie, ce qui postule qu'elle ne compromette pas d'autres secteurs productifs.

⁴⁶ L'art. 94, al. 1 Cst astreint les autorités publiques à respecter le principe de la liberté économique, lequel s'applique aussi lors de l'octroi de subventions. Les dérogations (art. 94, al. 4 Cst) ne «sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons». Toutes les entraves, si minimes soient-elles, ne sont pas qualifiées automatiquement de contraires à ce principe; ne sont interdites que les distorsions sensibles de la concurrence, celles qui faussent, voire interdisent, la concurrence entre agents économiques du secteur privé.

Du point des droits individuels, l'expression première de la liberté économique en tant que droit fondamental figure à l'art. 27 Cst. Le point d'ancrage est ici avant tout le principe de l'égalité de traitement des concurrents, expression concrète spécifique du principe de la neutralité de l'Etat en matière de concurrence. Cf. Matthias Oesch (2012), «Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, vol. 131 (2012), I, cahier 3.

⁴⁷ La loi sur le marché intérieur de 1995 part de deux principes fondamentaux: 1° non-discrimination entre agents économiques locaux et étrangers; 2° reconnaissance mutuelle de l'équivalence des prescriptions cantonales ou communales en matière d'accès au marché (principe dit du Cassis de Dijon). Enfin le *Concordat entre les cantons de la Confédération sur l'interdiction des arrangements fiscaux* complète les règles de subventionnement en interdisant les allègements fiscaux injustifiés. L'art. 1 du concordat interdit les arrangements fiscaux, excepté entre autres pour les «entreprises industrielles nouvellement créées et dont le canton est économiquement intéressé à promouvoir le développement».

4.2 Faiblesses des conditions-cadre économiques de la Suisse

A part les nombreux atouts réels de l'économie suisse, il convient aussi de mentionner quelques domaines susceptibles d'améliorations. La présente section se concentre en particulier sur les faiblesses déjà identifiées dans les précédents rapports⁴⁸ et qui n'ont pas été éliminées par les trois trains de mesures en faveur de la croissance. Du point de vue économique, on peut donc les qualifier de faiblesses de l'économie suisse. Les domaines dans lesquels il est toujours possible d'identifier des réformes nécessaires, même après les trois trains de mesures en faveur de la croissance, peuvent être répartis en quatre catégories:

- I. Absence de concurrence dans divers domaines du marché intérieur
- II. Possibilités limitées d'accéder à de nouveaux marchés
- III. Charge administrative et réglementaire imposée aux entreprises
- IV. Pénurie de personnel qualifié

Ces quatre catégories seront brièvement discutées, mais dans une perspective générale, sans anticipation d'éventuelles mesures de politique économique. Du même coup, les problèmes sectoriels spécifiques ne seront pas abordés explicitement (par exemple dans le droit de la construction, le système de santé ou la formation).

4.2.1 Absence de concurrence dans différents domaines du marché intérieur

La concurrence favorise la prospérité et la sécurité de l'emploi, et lutte contre l'îlot de cherté suisse

La concurrence sur les différents marchés est un moteur déterminant de la prospérité et de la sécurité de l'emploi en Suisse. En dernière analyse, même les entreprises actives sur le plan international dépendent en fin de compte de l'effet stimulant de la concurrence à l'intérieur pour être compétitives sur les marchés mondiaux. Dans cette mesure, un bon cadre économique, stimulant la concurrence sur les différents marchés, forme un pilier essentiel d'une politique économique axée sur le long terme. Le Conseil fédéral a suivi ce principe en procédant à une évaluation approfondie de l'actuelle loi sur les cartels (exigée par le parlement, art. 59a LCart) et a soumis au parlement un projet de révision. Pour différentes raisons, le Conseil national a refusé par deux fois d'entrer en matière, si bien que le projet ne sera pas poursuivi.

A part cela, il y a actuellement toute une série d'autres facteurs qui entravent la concurrence en Suisse dans différents domaines, ce qui peut aboutir à des structures économiques rigides, à l'exploitation de rentes et à un manque de croissance de la productivité. Ces facteurs contribuent enfin à l'îlot de cherté suisse et favorisent le tourisme d'achat. Si ces entraves à la concurrence pouvaient être dénouées, on peut s'attendre à un déclin de l'îlot de cherté, à un recul du tourisme d'achat et à une croissance plus forte de la productivité du travail.

Parmi les facteurs qui peuvent freiner ou entraver la concurrence, il faut citer :

⁴⁸ 1° DFE (2002), *Le rapport sur la croissance. Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik n° 3F, SECO. 2° SECO (2008), *Rapport de croissance 2008*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik n° 14F, SECO.

Réexamen de la politique de croissance

- la réglementation des industries de réseau
- la concurrence des entreprises publiques
- les distorsions induites par les aides d'Etat

Réglementation des industries de réseau

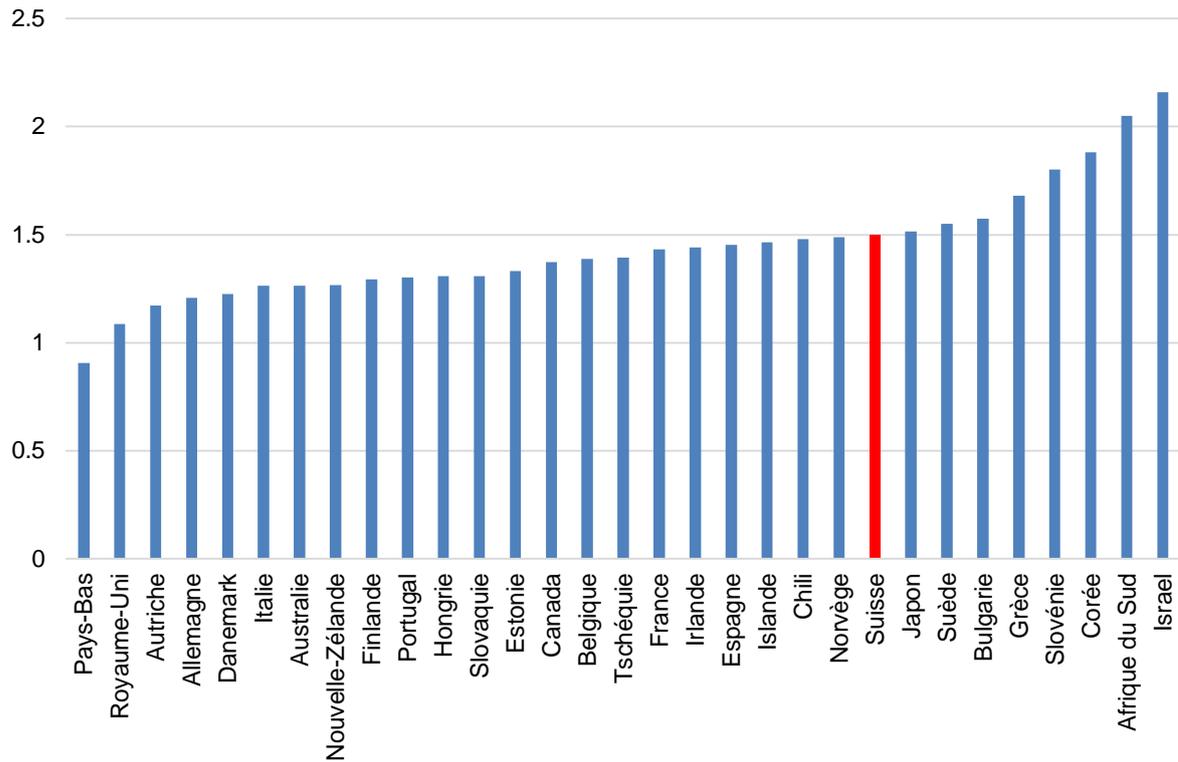
Selon l'*Indicateur de réglementation des marchés de produits* (indicateur RMP) de l'OCDE (2013a), la Suisse est actuellement en retard en matière de réglementation des industries de réseau (cf. figures 44 et 45). L'OCDE voit des améliorations possibles dans divers domaines. Il existe en particulier une foule d'entreprises détenues par l'Etat dans des secteurs où, d'après les expériences internationales, devrait régner la concurrence (télécommunications, distribution du gaz et de l'électricité, chemins de fer, etc.). Dans le domaine des télécommunications, le Conseil fédéral (2014c) a récemment décidé au regard de diverses considérations de maintenir la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom pour le moment. L'OCDE critique aussi parfois la gouvernance exercée par les autorités de surveillance (indépendance, compétences, responsabilités, etc.) dans divers secteurs des industries de réseaux (chemins de fer, télécommunications, énergie, aéroports, etc.).

Dans son étude, l'OCDE démontre qu'une bonne réglementation (c'est-à-dire un bon score à l'indicateur RMP) et une forte intensité de la concurrence relèvent le niveau de la productivité dans les secteurs concernés et contribuent ainsi positivement à la croissance économique d'un pays. L'impact de l'adoption de ces « Meilleures Pratiques » sur d'autres objectifs politiques doit toutefois également être considéré.

Les industries de réseau ont une double importance pour l'économie. Comme il s'agit d'infrastructures, elles ont non seulement un impact direct sur la performance économique, mais aussi un effet indirect notable sur les autres branches de l'économie. Ainsi l'OCDE met en lumière que les pays qui ont libéralisé plus tôt leurs industries de réseau et créé ainsi de la concurrence ont aussi connu une stimulation plus forte de la productivité dans les autres secteurs. De plus en plus, les infrastructures réticulaires dans le domaine des nouvelles TIC ont une importance particulière pour la compétitivité d'autres branches, comme les nouvelles technologies de paiement ou les nouveaux canaux de distribution. Le commerce, la finance ou le tourisme pourraient notamment en profiter.

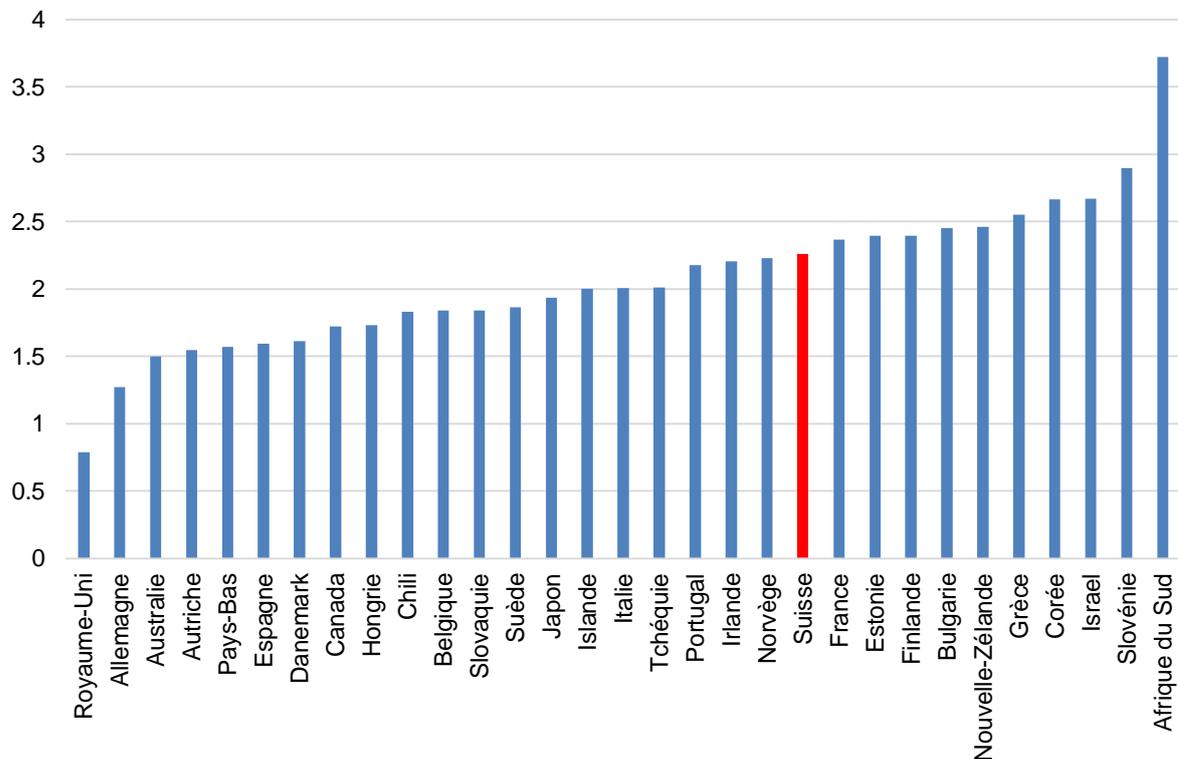
Il y a donc en Suisse un potentiel inexploité d'amélioration de la réglementation des industries de réseau. Etant donné leur importance pour la croissance et la productivité, les réformes structurelles envisagées dans ces domaines devraient continuer à être étudiées.

Figure 44 Indicateur agrégé de la réglementation des marchés de produits, OCDE 2013



Source: OCDE

Figure 45 Indicateur de la réglementation dans le domaine énergie, transports et communications, 2013



Source: OCDE

Réexamen de la politique de croissance

Concurrence des entreprises publiques

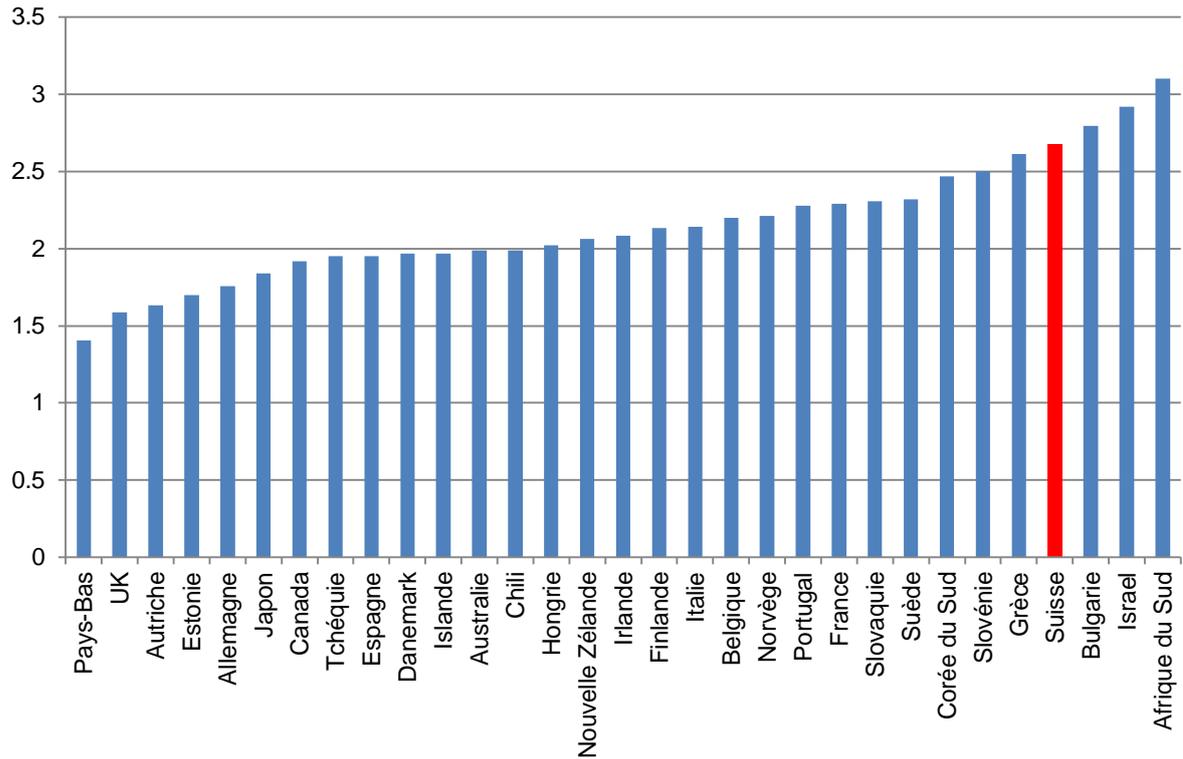
La Suisse connaît toujours des domaines où l'Etat est un acteur qui concurrence les entreprises du secteur privé. Selon l'OCDE, le contrôle direct, par l'Etat, des marchés est considérable en Suisse (cf. figure 46). Ce phénomène est parfois légitimé par le fait que certaines entreprises publiques subissent la concurrence du secteur privé. Elles travailleraient alors plus efficacement que si elles jouissaient d'un monopole étatique. D'un autre côté, une partie des entreprises publiques actives sur des marchés compétitifs disposent de garanties et/ou de subventions (croisées) et assument donc un risque entrepreneurial moindre, puisque les coûts d'un échec, entre autres choses, sont supportés en fin de compte par les contribuables. De ce fait, ces entreprises peuvent obtenir un avantage compétitif par rapport à leurs concurrents du secteur privé. On pourrait citer entre autres les banques cantonales, la radio et la télévision, les assurances-bâtiment ou les fournisseurs d'électricité.

La garantie d'Etat tacite pour les établissements *too big to fail* (TBTF), notamment les grandes banques, constitue un cas à part (cf. aussi à ce propos le rapport de la commission d'experts TBTF⁴⁹). Elle aussi peut aboutir à ce que des entreprises en bénéficiant – sans être même propriété de l'Etat – jouissent d'avantages compétitifs inefficaces du point de vue économique (par exemple avec des coûts inférieurs de refinancement).

Le Conseil fédéral a déjà été chargé par le postulat 12.4172 du groupe libéral-radical d'établir un rapport et de préciser comment la liberté économique peut être mieux protégée des distorsions de la concurrence créées par l'activité des entreprises d'Etat.

⁴⁹ Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale(2010), *Rapport final* (<https://www.sif.admin.ch/dam/.../101004+SB-TBTF+FR+FINAL.pdf>)

Figure 46 Indicateur du contrôle étatique, 2013



Source: OCDE

Distorsions induites par les aides d'Etat

Il y a également distorsion de la concurrence quand des entreprises ou secteurs bénéficient de subventions ou d'autres aides d'Etat. Du point de vue d'une politique active d'implantation, il peut être séduisant d'attirer des entreprises en leur promettant un soutien étatique. Mais du point de vue économique, un tel système doit être jugé négativement à moyen et long terme, parce qu'il peut entraîner des inégalités pour d'autres entreprises et une course à l'abîme des dépenses de l'Etat. Sous l'angle économique, ménager de bonnes conditions-cadre est plus efficace.

Contrairement à l'UE, par exemple, la Suisse ne connaît pas de véritable droit des aides d'Etat. En plus la définition des aides d'état n'y est pas claire. Une harmonisation n'a été réglée au niveau fédéral que pour les subventions grâce à la loi sur les subventions (Lsu). Autrement dit, à part les subventions de la Confédération, les collectivités territoriales subalternes ne connaissent pas de régime harmonisé pour le soutien apporté aux entreprises ou aux secteurs. Il faudrait donc examiner si l'on peut accroître la transparence du système des aides d'état sur le plan terminologique et méthodique et s'il ne convient pas de réduire progressivement les subventions inefficaces, respectivement les aides d'état, du point de vue économique.

4.2.2 Possibilités limitées d'accéder à de nouveaux marchés

Manque d'ouverture internationale

La Suisse est un pays relativement petit et n'a du même coup qu'un petit marché intérieur. Elle doit donc son succès économique à la division internationale du travail. Pour exister et croître, il est crucial pour plusieurs

entreprises de pouvoir accéder aux marchés étrangers. C'est pourquoi l'une des tâches de la politique économique extérieure est d'assurer et d'améliorer l'accès aux marchés, qu'ils soient anciens ou nouveaux. Cela dit, la politique économique extérieure commence à l'intérieur: la performance sur le marché intérieur détermine la compétitivité des entreprises suisses à l'étranger et, parallèlement, la marge de manœuvre en matière d'accords économiques. Les interventions requises portent ici avant tout sur les rapports avec l'UE dans le commerce des services et, du point de vue de l'OCDE (2013b), sur la libéralisation du secteur agricole, avec en perspective la nouvelle extension du réseau d'accords de libre-échange.

Etant donné l'intensité des échanges économiques, les relations avec l'UE sont cruciales pour l'économie suisse. Selon König et Ohr (2014), la Suisse est liée plus étroitement au marché européen que ne le sont par exemple les Pays-Bas ou l'Autriche, pourtant membres de l'UE. Il y a cependant toujours des améliorations possibles en ce qui concerne la participation aux quatre libertés fondamentales du marché intérieur européen (libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre). A part la libre circulation – fort controversée – des personnes, c'est surtout le domaine des services qui présente des lacunes dans la réglementation bilatérale.

La question plus générale qui se pose est celle de l'aménagement institutionnel des relations bilatérales avec l'UE, qui a une grande pertinence par rapport à la politique économique. La conclusion d'un accord institutionnel avec l'UE permettrait d'adapter dynamiquement les accords existants sur l'accès au marché aux évolutions du droit respectif de l'UE. Faute de cette possibilité, il y a risque que l'accès aux marchés ne s'érode, vu que les accords existants ne pourront plus être adaptés à l'évolution du droit européen. D'une façon générale, l'UE fait dépendre la conclusion de nouveaux accords sur l'accès au marché de celle de l'accord institutionnel; l'une et l'autre ne sont cependant possibles, du point de vue de l'UE, que si une solution peut être trouvée pour la libre circulation des personnes. Les enjeux politiques – et plus particulièrement politico-économiques – de nos relations avec l'UE sont donc énormes.

Généralement parlant, les possibilités d'une plus grande ouverture internationale sont aussi limitées par la position défensive de la Suisse en matière de libéralisation du commerce des produits agricoles, ce qui restreint aussi les perspectives d'exportation du secteur agro-alimentaire. Si les possibilités d'évolution de la politique agricole restent d'actualité dans les rapports avec l'UE, elles le sont encore davantage en ce qui concerne les efforts pour conclure des accords de libre-échange avec d'autres partenaires économiques importants, comme les Etats-Unis. Vu les modestes progrès enregistrés actuellement au niveau multilatéral dans le cadre de l'OMC, les négociations et accords bi et plurilatéraux gagnent en importance. A titre d'exemple, citons les négociations en cours entre l'UE et les Etats-Unis en vue d'un *Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement* (PTCI) ou les négociations plurilatérales en vue d'un *Accord plurilatéral sur le commerce des services* (*Trade in Services Agreement*, TISA). La Suisse s'efforce elle aussi d'étendre et d'améliorer continuellement son réseau d'accords de libre-échange, mais c'est chose difficile quand la marge de manœuvre est si réduite en matière de politique économique extérieure. Il en résulte que

Réexamen de la politique de croissance

la possibilité de procurer aux agents économiques suisses un accès aux marchés étrangers aussi stable, libre et non discriminatoire que possible par rapport à leurs principaux concurrents se rétrécit notablement.

Empêchement des importations parallèles

Les marchés ouverts permettent aux concurrents étrangers d'opérer sur un marché donné et d'accroître ainsi l'intensité de la concurrence. Le partenaire commercial principal est naturellement l'UE. Les obstacles aux échanges internationaux concernent entre autres les procédures douanières, les entraves techniques au commerce, la non-intégration du commerce des services dans le marché européen, enfin le verrouillage du système suisse de distribution.

Dans le contexte de la politique européenne actuelle de la Suisse, les grandes réformes comme l'adhésion à l'EEE ou une union douanière avec l'UE ne représentent par des options réalistes dans les prochains temps pour favoriser un nouvel alignement des prix suisses sur ceux des pays voisins par le biais d'une intégration accrue au marché intérieur européen.

La suppression d'entraves spécifiques au commerce procure des économies aux entreprises et peut avoir des effets positifs sur les prix et sur la diversité de l'assortiment offert aux consommateurs. C'est dans ce sens que le Conseil fédéral a proposé d'accepter deux motions (14.3011 et 14.3012) et trois postulats (14.3013, 14.3014 et 14.3015) de la CER-N que le Parlement a approuvés et transmis. La loi sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51) et en particulier le principe autonome du Cassis de Dijon constituent un autre instrument du droit de la concurrence. L'application rigoureuse de la LETC devrait être favorisée dans tous les domaines, car l'élimination des entraves techniques au commerce et la simplification des importations parallèles contribuent à stimuler la concurrence sur le marché intérieur. A ce propos, il importe de ne pas édicter de réglementation ou de restriction qui entrave sciemment le commerce extérieur («Swiss finish»).

4.2.3 Charge administrative et réglementaire imposée aux entreprises

Accroissement subjectif de la charge, fonte de l'avance sur les autres pays

Les facteurs de croissance que sont la liberté d'entreprendre et la capacité des entreprises à investir dépendent entre autres du cadre réglementaire et de la charge administrative et des coûts de la réglementation qui en résultent. En délester les entreprises permet de libérer des fonds qui, réinvestis, contribuent à accroître la productivité du travail.

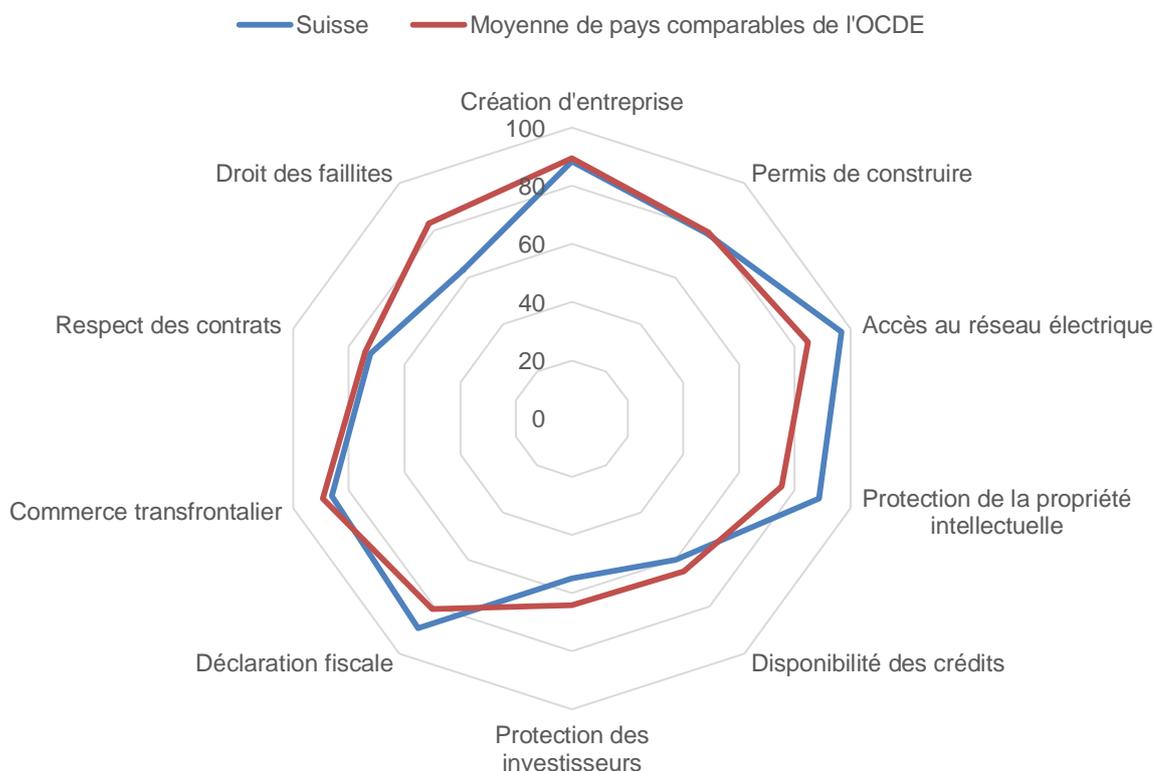
Bien que la charge administrative et la densité normative soient discutées depuis de nombreuses années, il reste difficile de rendre compte de la situation par quelques indicateurs simples. Le sentiment subjectif d'un entrepreneur d'être bridé par la réglementation ne peut normalement être représenté en termes objectifs. L'on tente néanmoins, en dépit de ces difficultés reconnues, d'estimer la charge administrative et la densité normative. Parmi les indicateurs internationaux les plus courants figurent l'*Indice de la facilité de faire des affaires* de la Banque mondiale (2014) ou le *Global Competitiveness Index* du WEF (2014). Au niveau national, le *Baromètre de la bureaucratie* (SECO, 2012) ou les enquêtes de sociétés privées comme Credit Suisse (2014) ou Deloitte (2014) renseignent sur le sentiment subjectif des PME. On trouvera une évaluation

Réexamen de la politique de croissance

des coûts de la réglementation concernant différents domaines dans le *Rapport sur les coûts de la réglementation* (Conseil fédéral suisse 2013).

Selon plusieurs indicateurs, la charge réglementaire reste un avantage compétitif de la Suisse, en comparaison internationale. Au sous-indicateur «charge réglementaire» du *Global Competitiveness Index* du WEF (2014), la Suisse occupe le 12^e rang sur 148 pays étudiés. Le *World Competitiveness Yearbook* de l'*International Institute for Management Development* (IMD, 2013) la classe respectivement au 6^e et 7^e rang (sur 60 pays étudiés) de ses sous-indicateurs «bureaucratie» et «cadre juridique et réglementaire». Une analyse plus fine, telle que celle de l'*Indice de la facilité de faire des affaires* de la Banque mondiale (2014), dresse cependant un tableau plus ambigu (cf. figure 47). Dans une comparaison entre la Suisse et la moyenne des pays de référence de l'OCDE⁵⁰ basée sur la «distance à la frontière réglementaire» (cf. figure 47), la Suisse est certes bien classée dans certains domaines, mais reste très en arrière, notamment en matière de traitement de l'insolvabilité (63.1), de disponibilité des crédits (60.0) et de protection des investisseurs (55.0). Quel que soit cependant le score de la Suisse dans tel ou tel domaine, il faut utiliser avec prudence les résultats de cet indicateur, car sa méthodologie ne permet de représenter le cas suisse (fédéralisme, multiplicité des formes de société) que de façon limitée.⁵¹

Figure 47 Facilité de faire des affaires, distance à la frontière réglementaire⁵²



Source: Banque mondiale (2014)

⁵⁰ Autriche, France, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Grande-Bretagne, Etats-Unis.

⁵¹ Cf. www.doingbusiness.org > about us > FAQ

⁵² La distance à la frontière réglementaire indique la distance moyenne qui sépare une économie, à un moment donné, des meilleures performances réalisées par les économies sur chacun des indicateurs depuis 2005. 100 représente le meilleur cadre réglementaire.

Réexamen de la politique de croissance

L'indice de l'OCDE de la réglementation des marchés de produits⁵³ évalue le degré de réglementation dans différents domaines thématiques sur la base d'une analyse des textes normatifs existants. Le sous-indicateur «obstacles administratifs rencontrés par les entreprises» montre qu'à partir de 2008, la Suisse a été rattrapée voire distancée par les pays de référence, parce que le démantèlement des obstacles administratifs en Suisse y progresse en comparaison relativement lentement. A moyen et long terme, ces tendances – réduction plus forte dans les pays de l'OCDE qu'en Suisse – font de la charge administrative un risque pour la Suisse du point de vue de la croissance.

Le tableau se fait encore plus précis si l'on prend pour critère le sentiment des PME suisses à l'égard de la charge réglementaire. Il s'agit toutefois de garder à l'esprit que ce type d'études basées sur des résultats d'enquête, lesquels contiennent toujours une composante subjective, sont à interpréter avec prudence.

Dans le cadre du *Baromètre de la bureaucratie* (SECO 2012), le SECO a mené une enquête auprès des entreprises dans laquelle il leur était aussi demandé dans quelle mesure la charge réglementaire avait changé les trois dernières années. Quelle que soit leur taille, la plupart des entreprises ont répondu que la charge subjective avait augmenté ou était restée inchangée. Les domaines dans lesquels l'augmentation de la charge administrative était ressentie comme la plus forte sont la formation professionnelle et le système d'apprentissage (56 %), les prescriptions environnementales (52 %) et l'hygiène des aliments (49 %), alors que, dans ces trois domaines, seulement entre 1 % et 3 % des entreprises ont éprouvé un allègement, le reste n'ayant pas constaté de changement. Dans aucun des domaines examinés il ne s'est produit d'allègement, de l'avis de la majorité des entrepreneurs. Ceux où les entreprises ont senti le moins d'augmentation de la charge administrative sont la création d'entreprise, l'assurance-accidents / SUVA et le registre du commerce / FOOSC.

L'*Enquête CFO* (*chief financial officer*) réalisée en 2014 par Deloitte montre qu'un CFO sur deux voit une menace dans la réglementation croissante et que celle-ci figure au deuxième rang des risques externes qu'ils estiment possibles pour leur entreprise pour les douze prochains mois.

En 2014, Credit Suisse a aussi interrogé 1344 entreprises sur les facteurs de succès des PME suisses. Il en ressort que les PME attribuent au cadre réglementaire une importance supérieure à la moyenne en ce qui concerne le succès de leurs affaires. C'est en même temps le seul des neuf facteurs examinés⁵⁴ que les PME considèrent comme un frein au succès. Selon Credit Suisse (2014), cela tient à la prise de conscience de l'augmentation de la charge réglementaire ces dernières années et à la crainte consécutive d'une nouvelle augmentation.

⁵³ Disponible sous : www.oecd.org > Economy > Productivity and long term growth > Indicators of Product Market Regulation

⁵⁴ Cadre réglementaire, infrastructures, ressources et environnement, contexte économique, liens avec l'étranger, valeurs et société, recherche, collaborateurs et qualifications, conditions de financement.

Réexamen de la politique de croissance

Instruments de la Confédération pour vérifier les réglementations existantes et les nouvelles

Ces dernières années, pour décharger administrativement les entreprises et leur éviter de nouvelles charges, la Confédération a mis en œuvre divers instruments destinés à examiner non seulement les réglementations existantes, mais encore les nouvelles lois.

Le *Baromètre de la bureaucratie* (SECO 2012) déjà cité plus haut et le rapport publié par le Conseil fédéral sur les coûts de la réglementation (Conseil fédéral suisse 2013) doivent être vus comme des instruments complémentaires. Au moyen d'un «check-up de la réglementation» mis au point par le SECO, le second examine les coûts de la réglementation dans douze domaines qui jouent un rôle important dans le quotidien des entreprises. Au total, les coûts de la réglementation dans ces douze domaines s'élèvent à 10 milliards de francs. Si l'on met l'estimation des coûts de la réglementation en lien avec la valeur ajoutée produite, elle correspond à environ 1,6% du produit intérieur brut (PIB), lequel se montait à 624 milliards de francs l'année de référence 2012. Les coûts les plus élevés (plus de 1 milliard de francs par an) concernent les domaines suivants : présentation des comptes et révision, TVA, sécurité au travail et assurance-accidents, droit de la construction et droit de l'environnement. A part l'estimation des coûts, le second objectif du rapport consistait à élaborer des propositions d'amélioration pour les domaines concernés. Ont été proposées en tout 32 mesures, qui peuvent être mises en œuvre aussi bien au niveau fédéral qu'en liaison avec les cantons ou d'autres organisations.

Le Conseil fédéral publie en outre tous les quatre ans un rapport sur l'allègement administratif. Ce rapport, dont la prochaine édition paraîtra en 2015, propose des mesures concrètes pour un nouveau démantèlement de la charge administrative et examine la mise en œuvre des mesures de l'enquête précédente (SECO 2011). En plus de ces rapports sont réalisés des travaux ponctuels liés à la réglementation ou à l'allègement administratif.

La Constitution fédérale⁵⁵ (art. 182, al. 2 et art. 187, al. 1, let. a) donne aux services de la Confédération la possibilité d'évaluer *a posteriori* les textes de loi en vigueur. Si l'acte normatif comporte une clause d'évaluation, l'autorité compétente est même tenue de procéder à une évaluation de l'efficacité (OFJ 2012). Le Contrôle fédéral des finances (CDF 2011) a évalué à son tour l'efficacité de cette procédure. Il en est ressorti que dans la plupart des cas, les évaluations servaient à justifier le financement et la poursuite des programmes et mesures de la Confédération, et qu'elles n'aboutissaient que dans 9 % des cas à une adaptation des textes de loi. De ce point de vue, l'instrument de l'évaluation *a posteriori* recèle encore un certain potentiel d'amélioration de la législation en vigueur, y compris en ce qui concerne la charge administrative et réglementaire des entreprises.

Le principal instrument à disposition de l'administration fédérale pour évaluer en amont de nouvelles réglementations est l'*analyse d'impact de la réglementation* (AIR), dont le but est de soumettre les projets de nouvelle réglementation à un examen critique quant à leurs effets et à leur nécessité et d'améliorer l'activité normative. Les AIR sont obligatoires

⁵⁵ RS 101

pour tous les projets législatifs de la Confédération. Le législateur dispose à cet effet d'un manuel systématique.⁵⁶ L'AIR comporte une analyse prospective et une présentation des conséquences économiques pour des groupes spécifiques et pour l'ensemble de l'économie. Afin de mieux tenir compte de la situation particulière des PME en cas de nouvelle réglementation, le législateur a la possibilité, dans le cadre de l'AIR, de réaliser un *test de compatibilité PME*. L'expérience montre toutefois que les AIR ne sont pas d'une qualité uniformément haute pour tous les actes législatifs, tant du point de vue matériel que structurel.

La quantité des instruments destinés à évaluer les réglementations anciennes et nouvelles, et l'augmentation simultanée de la charge administrative et réglementaire ressentie, mettent en lumière l'écart qui règne entre le rendement prévu et le résultat effectif de ces instruments. Une chose est sûre : l'AIR et tout le système d'évaluation des lois en vigueur, y compris l'institutionnalisation de ces derniers, doivent être examinés et améliorés constamment.

4.2.4 Pénurie de personnel qualifié

La lutte contre la pénurie de personnel qualifié est engagée

En 2011, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a lancé l'*initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié* (FKI) pour désamorcer de façon coordonnée la pénurie de personnel qualifié, d'entente avec les cantons et l'économie.

Le but de cette initiative est de couvrir la demande en spécialistes par un plus grand nombre de personnes domiciliées en Suisse en incitant les actifs à se former de manière continue et à relever leur niveau de qualification, ainsi qu'en augmentant le taux d'occupation des personnes travaillant à temps partiel et celui des travailleurs âgés. Elle est axée sur quatre champs d'action:

- Relever le niveau de qualification pour répondre aux besoins des entreprises
- Améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale
- Créer de bonnes conditions de travail jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà
- Encourager l'innovation afin d'accroître la productivité et ainsi atténuer la pénurie de personnel qualifié

L'analyse de ces quatre champs d'action montre que la Confédération et les cantons connaissent déjà de nombreux projets allant dans la bonne direction. Elle a révélé parallèlement d'autres améliorations possibles, à mettre en œuvre par les cantons et les partenaires sociaux – chacun dans son domaine de compétences – à l'aide de mesures supplémentaires.

Lors d'une table ronde, le 21 mai 2013, Confédération, cantons et partenaires sociaux se sont mis d'accord sur la suite de la procédure. Chaque acteur propose, dans son domaine de compétences, des mesures visant à lutter contre la pénurie de personnel qualifié. La Confédération se charge d'assurer de bonnes conditions-cadre pour la promotion générale

⁵⁶ Disponible sous : www.seco.admin.ch > thèmes > Politique économique > Analyse d'impacts de la réglementation > Outils de travail et aides

Réexamen de la politique de croissance

des spécialistes et pour les mesures concrètes prises par les cantons et les partenaires sociaux. Elle assume cette responsabilité en mettant à disposition des bases de décision (système d'indicateurs, monitoring, comparaisons internationales, etc.) ainsi que par des activités de sensibilisation et de coordination.

Pour assurer la cohérence de la stratégie FKI, un groupe de suivi a été créé, qui comprend des représentants de l'économie, des partenaires sociaux et des cantons. Les conditions encadrant l'exploitation complète du potentiel indigène seront améliorées de façon ciblée, en étroite collaboration avec l'économie.

Le 6 novembre 2013, le Conseil fédéral a approuvé le projet de programme de mesures 2015-2018 de la Confédération. L'année 2014 a été consacrée aux travaux préparatoires et de base en vue de ce programme 2015-2018.

La FKI a encore gagné en importance depuis l'acceptation de l'initiative populaire «contre l'immigration de masse». Elle sera l'une des principales mesures d'accompagnement pour mettre en œuvre le nouvel art. 121a Cst., dans la mesure où, comme elle vise à mieux exploiter le potentiel indigène de personnel qualifié, elle favorise l'acceptation d'un régime d'immigration libéral. C'est pourquoi, le 19 septembre 2014, le Conseil fédéral a décidé d'intensifier les mesures dans le champ d'action «relèvement des qualifications» et pris des mesures supplémentaires dans les domaines «conciliation de la vie professionnelle et familiale», «emploi des travailleurs âgés» et «innovations».

En matière de relèvement des qualifications, la priorité va au domaine mathématiques, informatique, sciences naturelles et technique (MINT) ainsi qu'au domaine de la santé. Par ailleurs, l'accent est mis avant tout sur le renforcement de la formation professionnelle, la facilitation en matière d'obtention d'un diplôme professionnel pour adulte et l'adéquation de l'offre à la demande sur le marché des places d'apprentissage. Dans ce cadre, le Département fédéral de justice et police soutient également le renforcement de la formation des réfugiés et de leur participation au marché du travail, notamment en démantelant les obstacles administratifs et juridiques.

Pour augmenter le taux d'occupation des personnes travaillant à temps partiel (principalement le personnel féminin), il est prévu d'éliminer les incitations financières négatives liées à une activité lucrative (additionnelle), d'augmenter l'offre en matière d'accueil extrafamilial des enfants en âge préscolaire et scolaire, et d'abaisser le coût des structures d'accueil. Concernant le premier point mentionné, des travaux sont en cours pour éliminer la discrimination fiscale des couples mariés au niveau de l'impôt fédéral direct et pour traiter l'initiative populaire fédérale « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage ». Un groupe de travail se préoccupera en outre des questions se rapportant au financement des structures de jour en milieu scolaire.

Une meilleure compatibilité entre activité professionnelle et retraite ainsi que des incitations favorisant le prolongement de l'activité professionnelle jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite et au-delà devraient contribuer à l'utilisation pleine et entière du potentiel des travailleurs âgés – donc

Réexamen de la politique de croissance

qualifiés et expérimentés. Le travail de sensibilisation auprès des entreprises sera intensifié. Une conférence nationale, prévue au premier semestre 2015 et organisée par le DEFR et les partenaires de la FKI, sera consacrée à l'amélioration de l'intégration des travailleurs âgés.

Au cours de ces dernières années, la demande en personnel qualifié a connu une forte croissance dans les domaines de la santé, du social et de la formation. Toute innovation dans ces domaines permet d'abaisser les besoins en personnel qualifié et, en principe, de contrer la pénurie de personnel qualifié. Le DFI et le DEFR examineront donc les moteurs de croissance de l'emploi dans les domaines de la santé, du social et de la formation.

Les défis qui nous attendent sur le plan démographique et surtout du fait d'un contingentement éventuel des spécialistes nécessitent un rôle encore plus actif de la Confédération et de l'économie. C'est pourquoi le DEFR nouera des accords avec les associations faïtières du monde du travail et avec les cantons pour promouvoir un engagement clair et affirmé sous la bannière de la FKI, notamment pour permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie de famille, et mettre en place des conditions de travail favorables aux seniors et aux modèles de travail flexibles. La FKI ne peut cependant résoudre à elle seule la pénurie de personnel qualifié. L'immigration de spécialistes bien qualifié reste cruciale pour l'économie suisse.

4.3 Conclusion

Nécessité d'une perspective globale

La priorisation des tâches montre nettement que le succès de l'économie suisse est dû à diverses bonnes conditions-cadre, qui laissent une forte marge de manœuvre à la population et aux entreprises dans l'exercice des activités économiques. La liberté économique est donc l'un des premiers atouts de l'économie suisse. Parmi les autres, citons la flexibilité du marché du travail, la haute qualité de la formation et des infrastructures, la bonne politique fiscale, la qualité élevée de la vie, la confiance dans les institutions publiques et une politique économique peu interventionniste.

Malgré ces nombreux atouts, il y a encore des améliorations possibles. Des réformes nécessaires pour améliorer la productivité du travail apparaissent dans divers domaines. Quatre faiblesses en particulier ont été identifiées: 1° absence de concurrence dans divers domaines du marché intérieur, 2° possibilités actuellement limitées d'accéder à de nouveaux marchés, 3° charge administrative des entreprises, 4° pénurie de personnel qualifié.

Une bonne politique de croissance du Conseil fédéral, axée sur le long terme, devrait donc se concentrer sur ces quatre domaines et élaborer les réformes requises dans le but spécifique d'augmenter la productivité du travail, afin que la prospérité de la Suisse reste assurée, y compris à long terme.

5 Enseignements de la crise: accroître la résilience de l'économie suisse

5.1 Contexte

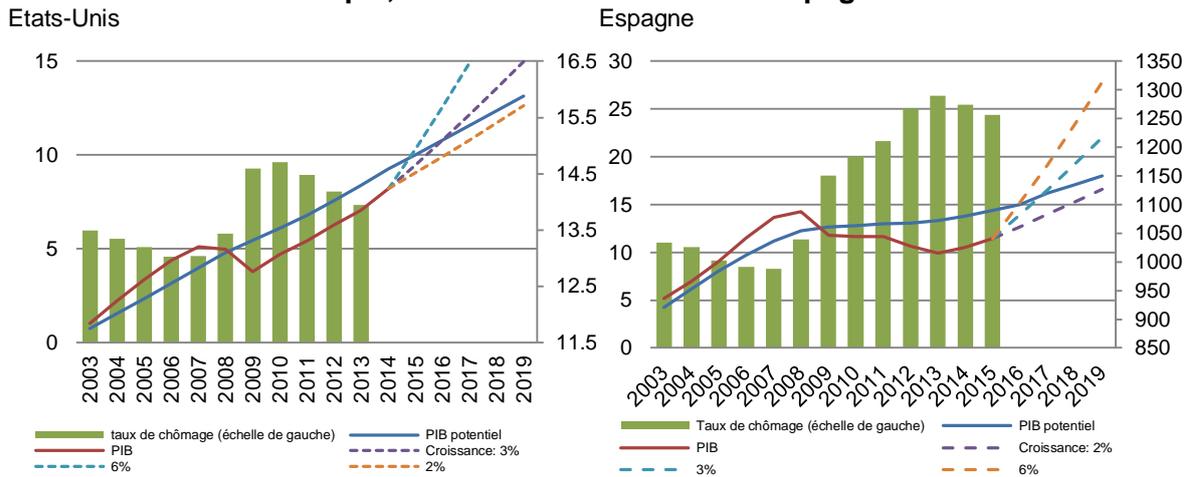
L'ampleur de la crise économique et financière qui a vu le jour dans le sillage de la crise immobilière et financière aux Etats-Unis (2007/2008) et sa propagation au monde entier nous poussent à réévaluer la politique de croissance et la politique économique sous l'angle du rôle qu'elles ont joué durant la crise, afin de présenter les enseignements qui peuvent en être tirés en matière de politique économique. L'examen portera d'abord sur les mesures qui s'imposent au vu des enseignements de la crise. Ensuite, il s'agira de mettre au jour les éléments spécifiques de la politique de croissance qui ont amélioré la résistance de l'économie face à la crise. Enfin, l'analyse portera sur les conditions-cadre institutionnelles qui prévalent en Suisse du point de vue de leur résistance face à la crise. Il convient toutefois de préciser que les enseignements considérés dans le présent chapitre se limiteront aux aspects touchant à la résistance des économies en cas de crise.

5.1.1 Importance de la résilience

Les crises sont inévitables. Certaines mesures de politique économique permettent toutefois d'influer sur leur durée et leur ampleur

L'histoire montre que les crises sont un phénomène récurrent. Les fluctuations de la production sont la règle au sein d'une économie: elles sont l'envers de la médaille d'une économie ouverte et innovante. La stabilité présente en soi des avantages. Si l'on compare deux pays ayant enregistré les mêmes taux de croissance, on constate qu'il vaut mieux vivre dans celui dont le développement économique est le plus stable (Rodrik, 1997). Cela vaut en particulier en cas de crises graves et prolongées, car celles-ci risquent d'affecter le potentiel de production et, par extension, d'entraîner une baisse de la croissance économique à long terme. C'est notamment le cas sur le marché du travail, lorsque les compétences des travailleurs deviennent obsolètes à mesure que leur période de chômage s'allonge, ce qui réduit leurs chances de trouver un emploi. L'Espagne, par exemple, se trouve dans cette situation depuis la crise (figure 48). Les crises majeures peuvent néanmoins avoir des effets durables même si le potentiel de production n'est pas affecté. Ce cas semble s'appliquer davantage aux Etats-Unis. Se fondant sur l'exemple des Etats-Unis, la figure 48 montre qu'en cas de crise majeure, la production effective d'une économie diverge fortement de sa production potentielle. Pour combler cet écart de production et retrouver le niveau de chômage d'avant la crise, la croissance effective doit être nettement supérieure à la croissance potentielle. Vu les adaptations structurelles qui sont souvent nécessaires dans le sillage d'une crise importante, atteindre de tels taux de croissance relève toutefois de l'impossible dans la plupart des cas.

Figure 48 Conséquences à court et à long termes de la crise sur la croissance économique, cas des Etats-Unis et de l'Espagne

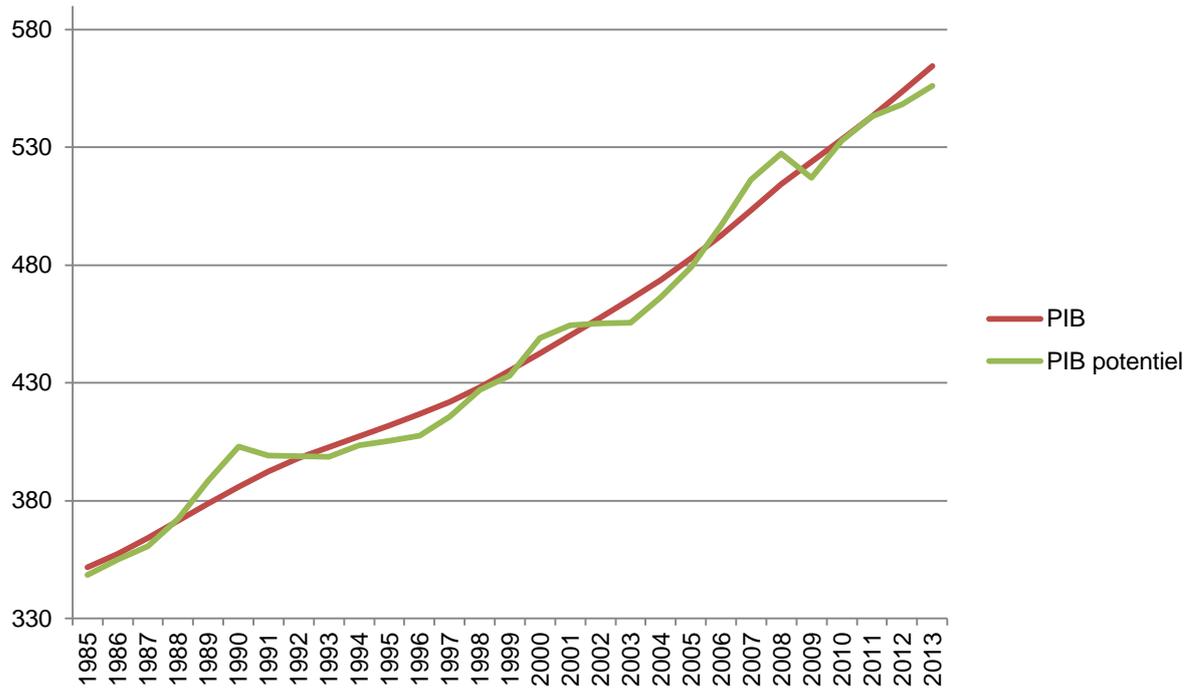


Source⁵⁷: OCDE, niveau de production potentiel à partir de 2016, prolongement basé sur des calculs propres

On constate que la résilience d'une économie est étroitement liée à sa croissance. Si la politique de croissance vise avant tout à augmenter la croissance économique à long terme, la résilience se rapporte en premier lieu à la constance de la croissance (importance et durée des variations par rapport à la croissance à long terme): l'économie doit être suffisamment robuste pour pouvoir faire face à des crises importantes sans subir de conséquences trop importantes. Mais il s'agit également, en période de haute conjoncture, de ne pas tomber dans des excès qui pourraient déboucher sur une crise grave (figure 49).

⁵⁷ Comparaisons pour l'analyse portant sur les Etats-Unis: http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/2010/10/the_output_gap_in_two_graphs.html

Figure 49 PIB et niveau de production potentiel, en milliards de francs



Source: OCDE

De manière générale, la résilience désigne la capacité d'un système à s'adapter à un environnement changeant. Par analogie à la définition de Duval et Vogel (2008), la résilience économique peut être considérée comme la capacité d'une économie à maintenir sa production globale à un niveau proche de celui de la production potentielle pendant et après une crise. A l'inverse, une économie non résiliente se caractérise par sa fragilité, sa vulnérabilité en cas de choc ou de crise.

Selon Duval et Vogel, la résilience a deux dimensions: l'ampleur avec laquelle la crise affecte la production économique globale et la vitesse à laquelle l'économie est capable de retrouver son niveau de production potentiel. A cela vient s'ajouter une troisième dimension, en particulier en cas de crise majeure: la possibilité de voir la production potentielle affectée de manière durable par le ralentissement conjoncturel (effet de l'hystérésis), par exemple lorsque des installations de production sont désaffectées du fait de la chute de la demande sans que l'on puisse simplement les réaffecter à l'issue de la crise.

5.1.2 La Suisse est-elle résiliente en comparaison internationale ?

Lors de la dernière crise économique et financière, l'économie suisse s'est montrée particulièrement résistante par rapport aux autres pays

Si l'on analyse les fluctuations de l'économie suisse au niveau macro-économique, l'on constate que celle-ci est relativement robuste par rapport aux autres pays. La figure 50 montre, pour plusieurs pays, l'écart moyen que présentent les taux de croissance du PIB, des exportations et du chômage par rapport à leurs valeurs moyennes respectives depuis 1990. Dans ce contexte, ce n'est pas la valeur moyenne des variables qui présente de l'intérêt, mais l'ampleur des fluctuations par rapport à celle-ci: plus elle est importante, plus l'économie en question est sujette aux fluctuations.

Réexamen de la politique de croissance

L'économie suisse se montre particulièrement résistante s'agissant du chômage. En comparaison internationale, le taux est particulièrement bas et varie peu. Il en va de même de la volatilité de la croissance des exportations. Par contre, d'autres pays affichent des fluctuations moins importantes au regard de la croissance du PIB. Mais ici aussi, la Suisse fait partie des économies résistantes.

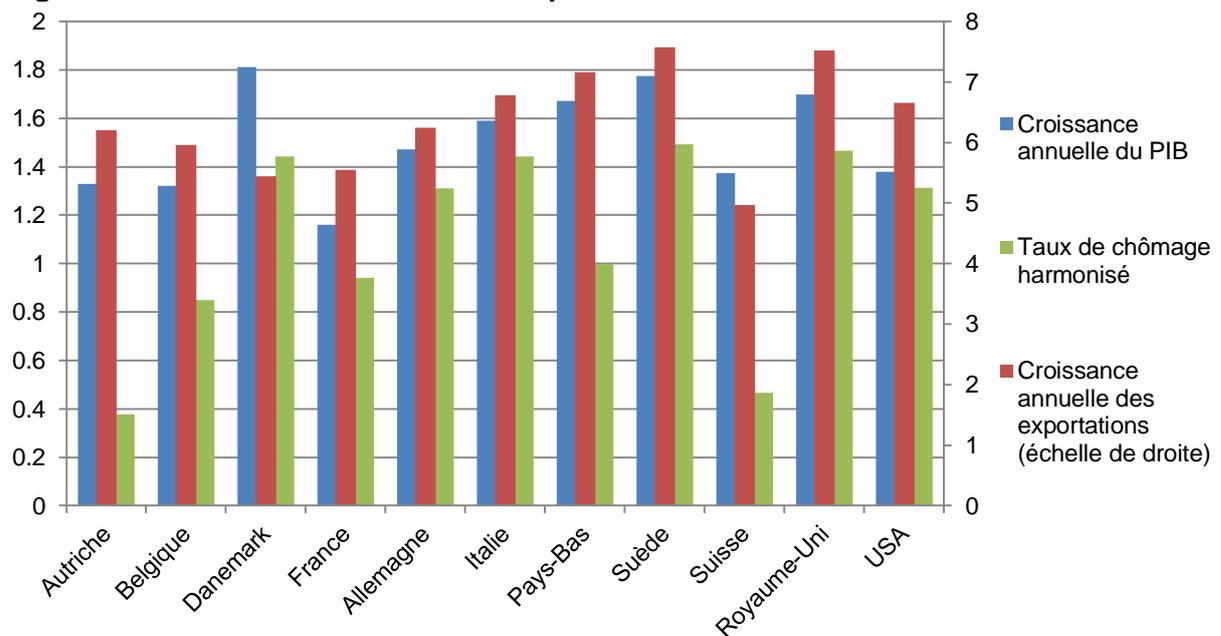
En tant qu'indicateur de la volatilité, l'écart moyen par rapport à la valeur moyenne permet d'observer les fluctuations d'une économie. Les fluctuations sont toutefois traitées de la même façon dans les deux sens: à l'instar d'une légère hausse du chômage, une légère baisse sera aussi évaluée de manière positive.

Une autre solution consiste à examiner l'étendue des conséquences d'une crise pour une économie donnée en se basant sur l'ampleur du ralentissement conjoncturel.

La figure 51 montre l'évolution du PIB de différents pays à partir de 2007, pendant et après la grande récession.

Une fois de plus, on observe que la Suisse a connu un très faible ralentissement conjoncturel en comparaison internationale. Grâce à un marché intérieur robuste, notamment, la Suisse compte parmi les pays qui ont, dans l'ensemble, été les moins touchés par la crise. Par ailleurs, l'économie suisse s'est également montrée particulièrement vigoureuse durant la phase de reprise, ce qui lui a permis de surmonter rapidement les conséquences négatives de la crise.

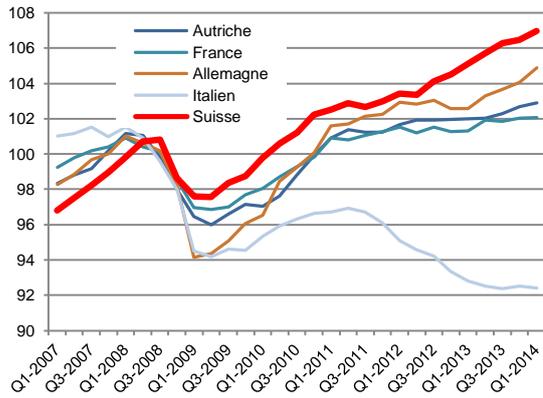
Figure 50 Volatilité macroéconomique



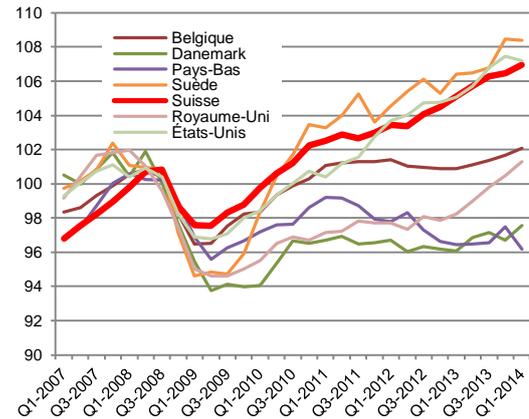
Source: OCDE

Figure 51 Chute et reprise du PIB depuis 2007

a) par rapport aux pays voisins



b) par rapport aux pays plus lointains



Source: OCDE

5.2 Facteurs déterminants de la résilience

5.2.1 Endettement

Les crises économiques graves découlent presque systématiquement d'un endettement important

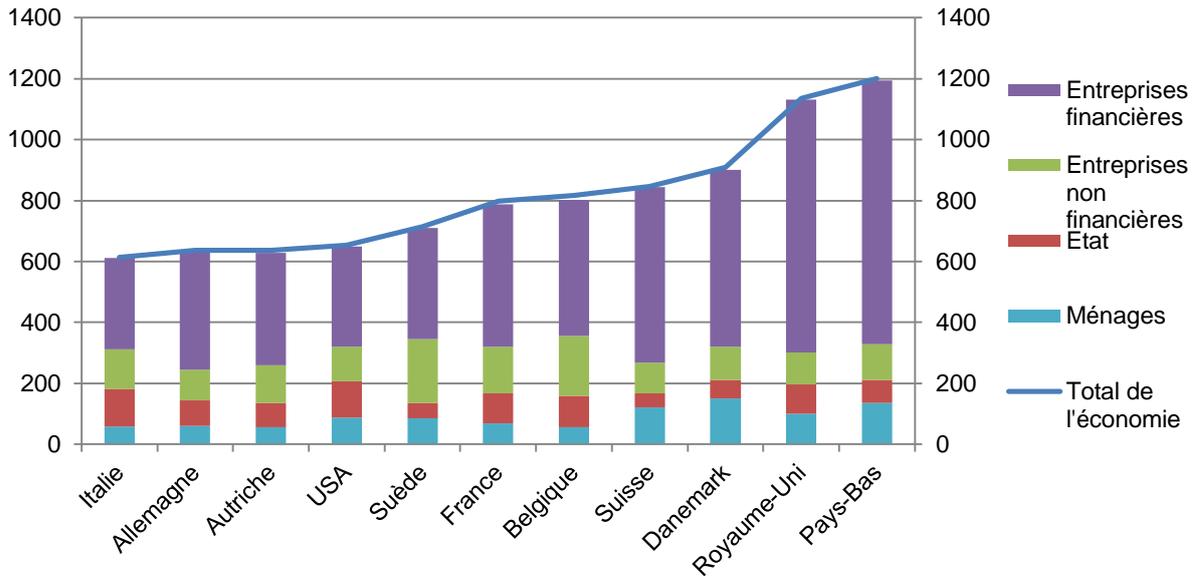
Dans la plupart des cas, les perturbations particulièrement graves ou durables de l'activité économique découlent d'un endettement privé ou public important⁵⁸. Cela tient avant tout à la durée des processus d'adaptation, qui nécessitent plus de temps que lors d'une crise «normale», notamment du fait que le secteur financier se retrouve en difficulté en raison des crédits en souffrance et que le désendettement (*deleveraging*) est un processus de longue haleine pour les entreprises et les ménages qui entrave, de plus, le développement économique. Un haut niveau d'endettement peut ne pas être directement à l'origine de crises, mais cela peut conduire à ce que les problèmes se répercutent sur d'autres pays et d'autres secteurs et à ce que la marge de manœuvre dont disposent les acteurs privés et les autorités publiques pour réagir aux chocs soit plus limitée.

Les dettes qui jouent un rôle dans la résilience économique sont celles qui sont susceptibles d'avoir de graves conséquences pour l'ensemble de l'économie en raison de leur ampleur ou de l'impact qu'elles ont sur d'autres secteurs. Il s'agit en premier lieu de la dette publique, de la dette privée, surtout dans le domaine de l'immobilier, de l'endettement du secteur financier et de la dette extérieure. A cet égard, la hauteur de l'endettement n'est pas le seul facteur décisif. Sa structure (cf. figure 52), à savoir le ratio des engagements à court terme et à long terme par rapport aux actifs détenus, constitue également un élément déterminant.

La crise économique et financière n'était pas une grande crise monolithique, mais plutôt un cumul de diverses crises de ce type dans bon nombre de pays qui, en raison de la forte internationalisation, se sont rapidement propagées à l'échelle mondiale.

⁵⁸ 1. Reinhart, Carmen M. & Rogoff Kenneth S. (2009). «This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly». Princeton, New Jersey: Princeton University Press; 2. Sutherland, Douglas & Hoeller, Peter (2012), «Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics», documents de travail du Département des affaires économiques 1006, Editions OCDE.

Figure 52 Endettement par secteur économique (en % du PIB)



Source: OCDE

Une crise importante résultant d'un très haut niveau d'endettement de l'Etat, des ménages ou de l'économie privée peut s'aggraver si elle se propage à d'autres secteurs, par exemple lorsque les banques limitent l'accès au crédit. Une crise peut également s'amplifier lorsque des facteurs institutionnels freinent les processus d'adaptation, ce qui est entre autres le cas lorsque le marché du travail présente des défaillances. Notons enfin qu'une crise peut se propager à d'autres pays lorsque les échanges commerciaux et les marchés financiers sont libéralisés.

Dettes publiques

En période de récession, l'Etat voit généralement ses recettes diminuer fortement, notamment en raison d'une baisse des recettes fiscales. S'il ne compense pas cette diminution par une baisse équivalente de ses dépenses, voire s'il maintient ses dépenses à un niveau constant, cela peut contribuer à stabiliser la demande, ce qui renforce la résilience de l'économie dans son ensemble. Cela étant, la dette publique s'accroît. La capacité de stabilisation à travers l'endettement de l'Etat est donc limitée. Si le niveau d'endettement est déjà très élevé avant la crise ou s'il augmente fortement dans son sillage, la solvabilité de l'Etat peut être remise en question. Si des mesures de consolidation doivent être prises pour réagir à cette situation, la crise risque même de s'accroître. Pour que la politique budgétaire permette de résister aux chocs, il est important de réduire l'endettement à un niveau raisonnable en période de haute conjoncture.

Dettes privées: marché immobilier

Dans de nombreux pays, la crise économique et financière mondiale s'est accompagnée d'une crise de l'immobilier débouchant sur une crise de la dette publique, ce qui a, de manière directe ou indirecte, contribué à accentuer la crise et à en renforcer la ténacité. Une hausse des prix du logement peut engendrer une augmentation des emprunts contractés par les ménages privés, générant une bulle immobilière autoalimentée. Un niveau d'endettement élevé augmente significativement la probabilité

Réexamen de la politique de croissance

de voir l'économie entrer en récession, d'une part, parce que les déséquilibres conjoncturels affectent plus fortement le revenu disponible, ce qui grève la consommation, et, d'autre part, parce que le processus de désendettement dure longtemps pour les ménages (Sutherland et Hoeller, 2012; Dynan et Kohn, 2007).

Endettement du secteur financier

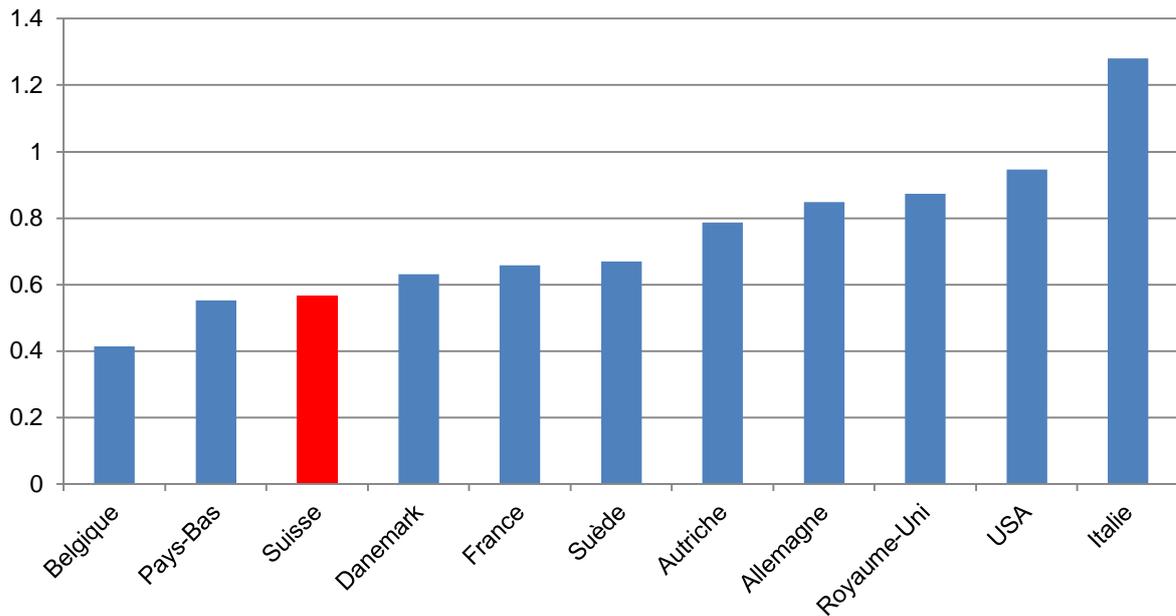
La crise économique et financière a clairement montré que les crises du secteur financier peuvent engendrer des perturbations graves dans les autres secteurs de l'économie. Cela vaut particulièrement lorsqu'une crise s'accompagne d'une limitation très stricte des opérations de crédit et que les marchés financiers sont fortement intégrés. De plus, les crises induites par le secteur financier lui-même sont environ deux à trois fois plus graves que les autres (Haugh et al., 2009). Grâce aux avantages que présente la disponibilité accrue de services financiers, la régulation macroprudentielle du secteur financier joue par conséquent un rôle essentiel en vue d'augmenter la croissance sans mettre en péril la stabilité économique.

Endettement du secteur privé non financier

En principe, un niveau d'endettement important des entreprises oblige ces dernières à réduire leurs investissements dans le sillage d'une crise. Il a par conséquent des effets négatifs sur la conjoncture et peut affecter la croissance à long terme. Le processus de réduction de l'endettement peut également avoir des conséquences économiques indirectes dues à l'augmentation du chômage et à la baisse des recettes fiscales. Contrairement à l'endettement des banques, des ménages et de l'Etat, l'endettement du secteur non financier n'a joué qu'un rôle secondaire durant la dernière crise.

En Suisse, l'endettement des entreprises non financières a fortement augmenté depuis 2007 en raison de la crise, passant de 75 à environ 100 % du PIB. Cependant, ce chiffre reste très bas par rapport aux autres pays. De plus, les dettes contractées dans ce secteur sont couvertes par les fonds propres élevés des entreprises. La figure 53 montre le rapport entre les dettes des entreprises et leurs actifs financiers; en ce qui concerne la Suisse, seuls environ la moitié des actifs financiers sont financés par des dettes.

Figure 53 Rapport entre l'endettement et les actifs financiers des entreprises du secteur non financier (2011)



Source: OCDE

5.2.2 Transmission de chocs

L'ouverture et la structure des marchés du travail peuvent contribuer à ce que la crise se diffuse et se prolonge

Souvent, les facteurs précités ne sont pas uniquement la cause d'une crise. En effet, ils peuvent également contribuer à ce que la crise se propage à d'autres secteurs de l'économie. C'est par exemple le cas lorsqu'une crise du secteur financier provoque un resserrement du crédit (*credit crunch*) ou lorsqu'une situation budgétaire déjà tendue dans laquelle se trouve l'Etat à la suite d'une crise immobilière engendre une crise de la dette publique. Au-delà de ces éléments déterminants, il existe d'autres facteurs qui ne sont en principe pas à l'origine de crises, mais qui peuvent prolonger une crise existante ou contribuer à ce qu'elle se propage à travers les secteurs de l'économie et à d'autres pays.

Marché du travail

Les institutions en charge du marché du travail jouent un rôle important non seulement en ce qui concerne les conséquences d'une récession en termes de revenu et de chômage, mais encore en ce qui concerne la rapidité d'une reprise conjoncturelle. Ainsi, selon l'OCDE (2014a), une augmentation des indemnités de chômage induit entre autres une atténuation des cycles conjoncturels. Toutefois, elle peut également engendrer un chômage persistant lorsque les coûts d'opportunité liés à la recherche d'emploi sont trop élevés. Durant la grande récession, la réglementation du chômage partiel s'est révélée judicieuse, car elle a créé des effets incitatifs permettant de maintenir le taux d'occupation de la main-d'œuvre qualifiée malgré la baisse de la demande. Cela n'a toutefois pas entraîné une hausse persistante du chômage, car le chômage partiel était limité dans le temps.

Commerce et ouverture

Quand bien même les échanges commerciaux déploient indiscutablement des effets positifs sur le long terme, il est également indéniable que

Réexamen de la politique de croissance

les économies ouvertes sont plus exposées aux chocs conjoncturels subis par d'autres pays. De nombreux pays dont l'économie n'a pas directement généré de crise immobilière ou financière durant la crise économique et financière internationale ont été fortement affectés par la baisse de la demande sur leurs marchés d'exportation. Les flux commerciaux ont connu un recul particulièrement important et rapide dû avant tout à l'accroissement du commerce des biens intermédiaires à l'échelle mondiale, lequel implique qu'un produit traverse plusieurs fois les frontières de son pays d'origine sous forme de biens intermédiaires au cours du processus de fabrication. Les baisses de la demande dans différents pays se sont ainsi rapidement propagées à d'autres pays.

Cela étant, le recul marqué des échanges commerciaux durant la crise est également lié au fait que le commerce mondial repose fortement sur les biens d'investissements et sur les biens de consommation durables, dont la demande chute en principe rapidement. Mais la reprise peut ensuite être tout aussi rapide, si bien que le commerce peut également se rétablir rapidement à mesure que les facteurs de crise s'améliorent (Freund, 2009). L'extension des chaînes de valeur mondiales peut néanmoins aussi contribuer à ce que le commerce d'un pays affiche une plus grande résilience. Ainsi, malgré l'importance de l'UE comme marché d'écoulement, les exportations de la Suisse ont pu se redresser plus rapidement que dans d'autres pays, car les exportations vers l'Asie représentent une part relativement importante du total. L'extension des chaînes de valeur mondiales implique donc également une réduction de la dépendance vis-à-vis de marchés d'exportation spécifiques.

Ouverture des marchés financiers et dette extérieure

Les positions extérieures de la plupart des pays ont fortement augmenté ces dernières années, ce qui implique non seulement une hausse de la dette, mais également une augmentation des actifs financiers détenus à l'étranger. De plus, les flux internationaux de capitaux ont souvent un caractère procyclique et semblent avoir gagné en volatilité au fil du temps (Broner et al., 2013). On observe une forte vulnérabilité particulièrement en cas d'accumulation d'obligations (bancaires) substantielles à court terme ou de divergences entre les monnaies des placements et celles des obligations. Une modification soudaine des flux de capitaux peut alors vite devenir une source de problèmes pour les instituts financiers et les emprunteurs domestiques, et mettre la monnaie locale sous pression. Les mesures fiscales qui favorisent les fonds étrangers par rapport aux fonds propres tendent en outre à avoir des effets négatifs en termes de résistance financière externe.

5.2.3 Résilience et politique de croissance

Du point de vue de la résilience, il est nécessaire d'intégrer l'endettement sectoriel aux domaines relevant de

Les mesures favorisant la croissance peuvent, à travers divers canaux, influencer de manière positive ou négative sur la résilience d'une économie. Ces effets sont par exemple parallèles en ce qui concerne la dette publique. En effet, un taux d'endettement bas favorise la croissance⁵⁹, et la garantie de financement des stabilisateurs automatiques renforce la résilience en période de crise. D'autres mesures impliquent en revanche

⁵⁹ Cela n'est toutefois pas nécessairement vrai en ce qui concerne la phase de réduction de la dette publique.

Réexamen de la politique de croissance

la politique de croissance

une certaine contrepartie. Il peut par exemple s'agir de l'ouverture de l'économie, qui est un facteur de croissance important, mais qui augmente le risque de voir la crise se diffuser d'un pays à l'autre (cf. Duval Elmeskov et Vogel, 2007).

Les mesures structurelles peuvent influencer sur l'impact d'un choc conjoncturel, mais également sur la durée de la reprise. Certaines mesures ciblant le marché hypothécaire peuvent ainsi avoir une incidence sur le mécanisme de transmission de la politique monétaire. Les mesures structurelles peuvent également influencer sur l'efficacité des mesures de stabilisation conjoncturelle. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de tenir compte des effets qu'ont les mesures en termes de résilience dans le cadre de la politique de croissance.

En observant les sept champs d'action actuels de la politique de croissance 2012 – 2015⁶⁰ et les mesures qui en découlent, on constate que ceux-ci n'impliquent aucune adaptation directe concernant l'impact en termes de résilience. Cela tient en particulier au fait qu'ils n'avaient aucun effet sur les incitations à l'endettement dans les différents secteurs de l'économie. Il est toutefois intéressant de noter l'importance de la bonne tenue des finances publiques de la Suisse, qui jouait déjà un rôle essentiel par le passé. Elle résulte en grande partie de réformes prises dans le cadre de trains de mesures précédents en faveur de la croissance.

Cependant, l'un des principaux enseignements de la crise est que l'importance de l'endettement du secteur financier et des ménages privés a été sous-évaluée, tout comme celle de la dette extérieure. Par conséquent, le contrôle de l'endettement sectoriel vient s'ajouter aux champs d'action liés à la résilience de l'économie nationale. Enfin, il faut également prendre en considération l'efficacité du système des assurances sociales durant la crise.

5.3 Champs d'action

Pour chacun des champs d'action mentionnés dans la présente section, nous évoquerons en premier lieu les enseignements qui peuvent être tirés de la crise. Ensuite, nous nous intéresserons à la position qu'occupe la Suisse en comparaison internationale. Enfin, nous examinerons le rapport entre chacun des champs d'action et la politique de croissance, avant de discuter des éventuelles mesures à prendre.

⁶⁰ – Dynamisation de la concurrence sur le marché intérieur,
– ouverture de l'économie vers l'extérieur,
– préservation d'un taux d'emploi élevé,
– renforcement de la formation, de la recherche et de l'innovation,
– garantie de finances publiques saines,
– création d'un environnement juridique propice à l'esprit d'entreprise,
– garantie de la pérennité des ressources tirées de l'environnement.

5.3.1 Stabilisateurs automatiques et marché du travail

Enseignements de la crise

La grande récession a fortement affecté toutes les économies avancées. Cependant, les coûts sociaux ont été très différents d'une économie à l'autre, ce qui s'explique en grande partie par le fait que les conséquences observées sur le marché du travail varient d'un pays à l'autre.

Dans les années qui ont précédé la crise, nombreux sont les pays qui ont mené des réformes structurelles liées au marché du travail, ce qui a contribué au fait que, dans bon nombre de pays, la résilience du marché du travail a été plus forte que ce que laissait présager la baisse de la production (OCDE, 2012).

Comparaison internationale⁶¹

Durant la récente crise, le chômage à temps partiel et les stabilisateurs automatiques ont considérablement contribué à la solidité de l'économie suisse

En Suisse, le taux de chômage a connu une augmentation étonnamment faible, atteignant 4,8 % à son pic, au tournant de l'année 2009/2010⁶². Il s'agit là d'une hausse très faible en comparaison internationale, qui a également contribué à maintenir la relative robustesse de l'économie intérieure de la Suisse. Dans ce contexte, l'organisation de l'assurance-chômage (AC) et la possibilité de recourir à la réduction de l'horaire de travail (RHT, appelé communément « chômage à temps partiel ») se sont avérées particulièrement efficaces. Au milieu de l'année 2009, plus de 90 000 travailleurs percevaient des indemnités de l'AC. Les heures perdues représentaient un bon 0,8 % de l'emploi.

L'AC a pour objectifs d'empêcher la perte d'emplois en temps de crise (indemnité en cas de RHT), de permettre une réintégration rapide et durable des demandeurs d'emploi et d'offrir aux travailleurs un revenu de remplacement en cas de licenciement. Si ces objectifs relèvent de la politique sociale, ils n'en ont pas moins une portée macroéconomique, puisqu'ils soutiennent la demande des ménages et rompent ainsi la spirale descendante impliquant une perte de revenu et une baisse de la consommation.

Durant la grande récession, les règles relatives à la RHT se sont avérées très utiles, puisqu'elles ont encouragé les employeurs à maintenir le taux d'occupation des travailleurs qualifiés malgré le recul de la demande. L'extension de la période d'indemnisation de 12 à 18, puis à 24 mois et la réduction du nombre de jours d'attente (qui représentent une charge pour les entreprises) ont permis d'accroître le recours à cet instrument dans le cadre des mesures de stabilisation. Le fait que les entreprises ont rapidement abandonné l'utilisation du chômage à temps partiel dès la reprise conjoncturelle a également été un des éléments déterminants qui ont permis d'aboutir à un bilan positif. En août 2010 déjà, 10 000 personnes seulement travaillaient sur la base d'un horaire réduit, les heures perdues ne dépassant guère plus de 0,1 % de l'emploi.

Afin d'assurer une politique efficace en matière d'emploi, il est important que les prestations des assurances sociales, et plus particulièrement

⁶¹ Rapport du SECO sur les mesures de stabilisation 2009/2010 (2012).

⁶² OFS, taux de chômage au sens du BIT, corrigé des variations saisonnières.

celles de l'AC, soient couplées à une activation systématique des bénéficiaires de l'aide sociale. Cela permet en effet de compenser les effets négatifs de la couverture sociale sur la recherche d'emploi et de maintenir les incitations au travail à un niveau élevé. L'OCDE dresse un bilan positif de la politique d'activation de la Suisse, car celle-ci permet de maintenir les prestations sociales à un niveau relativement élevé, sans toutefois affecter les incitations au travail⁶³. Durant la récente crise, il était important de s'en tenir aux principes de cette politique d'activation afin de prévenir l'apparition du chômage structurel et d'empêcher que l'offre de travail ne baisse. Cela impliquait également d'éviter systématiquement les mesures telles que la facilitation des retraites anticipées, qui ont été relativement courantes durant la période de stagnation des années 90. Conformément aux dispositions légales, les mesures supplémentaires de soutien au marché du travail sont restées strictement temporaires⁶⁴.

Une étude de l'OCDE a examiné différents éléments de la politique du marché du travail et leur incidence sur la résilience de ce dernier⁶⁵. Elle conclut que, dans l'ensemble, la politique du marché du travail et la politique sociale influencent sensiblement l'impact qu'a le recul de l'activité économique en termes d'accroissement du taux de chômage. Elle relève en outre deux autres facteurs qui ont un effet positif aussi bien sur le taux de chômage à long terme qu'en termes de résilience: d'une part, un mécanisme de fixation des salaires en fonction de la situation macroéconomique et, d'autre part, des dispositions modérées en matière de protection contre le licenciement dans le cas des contrats de durée indéterminée. Des dispositions strictes en matière de protection contre le licenciement dans les rapports de travail ordinaires vont souvent de pair avec une forte «dualité» du marché du travail impliquant une importante proportion d'emplois peu stables et de durée déterminée, dont une large partie est rapidement perdue en période de crise. Dans ces deux domaines, la Suisse fait bonne figure en comparaison internationale, ce qui vaut également pour sa politique d'activation.

Efficacité des stabilisateurs automatiques

Il ressort des versements des caisses de chômage que la compensation des revenus de l'AC a agi rapidement. Entre 2008 et 2009, les seules indemnités de chômage ont augmenté de plus de 1,5 milliard de francs. Si l'on y ajoute les autres postes de dépenses (principalement les indemnités versées en cas de RHT), les dépenses de l'AC ont augmenté de 2,5 milliards de francs, une somme équivalant à environ 0,5 % du PIB. Ces dépenses accrues ont permis de soutenir efficacement les revenus et de favoriser la propension à consommer.

A l'instar du frein à l'endettement, l'AC a été conçue explicitement comme un stabilisateur automatique. En cas de récession et de croissance du chômage, les indemnités journalières versées aux demandeurs d'emploi soutiennent leur revenu de manière rapide et efficace. Le

⁶³ OCDE (2013c), «Activer les demandeurs d'emploi: les enseignements à tirer de l'expérience de sept pays de l'OCDE», dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Editions OCDE, pp. 139-214.

⁶⁴ Les mesures de stabilisation de la troisième phase conçues en faveur des chômeurs de longue durée n'ont pas été mises en œuvre. Elles l'auraient été si le taux de chômage avait dépassé les 5 % selon les données fournies par le SECO.

⁶⁵ OCDE (2012c), «Qu'est-ce qui rend les marchés du travail résilients pendant les récessions?», dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Editions OCDE, pp. 57-115.

Réexamen de la politique de croissance

taux de cotisation reste en principe inchangé, de sorte que ni les ménages ni les entreprises ne soient grevés durant la même période. Lorsque le nombre de demandeurs d'emploi augmente, des moyens financiers supplémentaires sont dégagés automatiquement. Le système est en outre autorégulé à la baisse (*phasing out*), étant donné que les indemnités journalières diminuent avec le recul du chômage.

A long terme, l'équilibre financier de l'AC est réglé comme suit: si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation de l'AC atteint 2,5 % de la masse salariale soumise à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans l'année qui suit, une révision de la loi assortie d'un nouveau règlement de financement. Il relève au préalable le taux de cotisation d'un montant correspondant au plus à 0,3 % du salaire et soumet les montants supérieurs au niveau des salaires supérieurs au montant maximum assuré à une contribution de solidarité pouvant atteindre au plus 1%.

Relation entre la résilience et la politique de croissance

Les stabilisateurs automatiques réduisent la volatilité des revenus. Ils peuvent toutefois créer des incitations malvenues durant la phase de reprise conjoncturelle, ce qui est par exemple le cas lorsqu'ils entravent le retour à l'activité professionnelle. Dans la mesure où les stabilisateurs induisent des décisions indésirables sur le long terme, il convient de mettre en œuvre des stabilisateurs automatiques qui ne sont activés que lorsqu'un événement donné se produit ou qu'un certain seuil (fixé en fonction de l'ampleur et/ou de la durée de la crise) soit dépassé (*state-contingent policies*). Cette façon de procéder permet non seulement de renforcer la crédibilité de la politique budgétaire, mais également d'accroître l'effet multiplicateur (Corsetti *et al.*, 2010).

Selon l'état des connaissances, en matière de politique du marché du travail, les facteurs induisant un faible chômage structurel et un niveau élevé de l'emploi ont généralement aussi une influence positive sur la résilience du marché du travail. Lors de la dernière crise, le principe de l'activation dans les assurances sociales et le maintien des incitations à une forte participation au marché du travail ont joué un rôle particulièrement important en Suisse.

Mesures requises

Au niveau fédéral, aucune mesure n'est requise actuellement dans ce champ d'action. Cependant, comme les différents éléments qui le constituent représentent des facteurs essentiels de la solidité de l'économie suisse, il faut continuer de veiller à leur bon fonctionnement.

5.3.2 Endettement du secteur public

Enseignements de la crise

Faible dette publique en Suisse grâce au frein à l'endettement

De nombreux pays ont été frappés durement par la crise parce que le niveau élevé de l'endettement public a entraîné une crise de la dette, de sorte que les mesures de consolidation qui ont dû être prises ont accentué la récession. Cela dit, même les pays ayant un budget solide en apparence peuvent être touchés, à l'instar de l'Espagne et plus encore de l'Irlande, lorsque les banques ont eu besoin d'un soutien étatique de grande ampleur ou lorsque la récession est particulièrement brutale. Avant la crise, les observateurs ont sous-estimé la vitesse à laquelle la situation financière d'un Etat est susceptible de se détériorer, en particulier lorsque, à l'image de ce qui s'est passé en Espagne et en Irlande, la situation économique favorable découlait d'un boom conjoncturel ou immobilier non soutenable et qu'elle s'est très rapidement détériorée dans le sillage de la crise. Dans l'ensemble, la crise a fait ressortir l'importance d'un financement durable des dépenses publiques et a montré que les pays qui présentent une dette publique élevée ont été nettement plus touchés par la récession.

Comparaison internationale

En Suisse, le frein à l'endettement, qui constitue un instrument contraignant et fort permettant de poser des limites claires aux mesures ponctuelles de politique budgétaire, a déjà eu des effets positifs avant la crise. Il implique que les dépenses de la Confédération soient fixées en fonction des recettes dans le cadre de la budgétisation. Les dépenses ne peuvent être augmentées que si leur financement est assuré par des recettes supplémentaires ou si elles sont compensées par l'abandon d'autres dépenses représentant un montant équivalent. La diminution des recettes fiscales implique donc une réduction équivalente des dépenses. Le système est contraignant, mais il laisse suffisamment de marge pour réagir de manière appropriée aux évolutions externes. En cas de besoins de trésorerie exceptionnels, le Parlement peut relever, à la majorité qualifiée, le plafond de dépenses prescrit par le frein à l'endettement. Dans le message sur le frein à l'endettement, les «récessions graves» sont mentionnées explicitement comme faisant partie de ces cas, à l'instar des catastrophes naturelles. Le frein à l'endettement est en outre conçu de façon à tenir compte de la situation conjoncturelle: il exige que les dépenses au-delà d'un cycle conjoncturel complet ne dépassent pas les revenus sur cette période. Ainsi un déficit budgétaire limité est permis en phase de récession, mais il doit être compensé par un excédent en phase de boom. De cette manière le frein à l'endettement œuvre comme une politique anti-cyclique contribuant à l'atténuation des cycles conjoncturels. Cette conception flexible est une différence notable par rapport à la limite rigide des 3% de déficit budgétaire exigée dans l'UE. Depuis quelques années certains cantons ont également adopté des règles budgétaires.

Outre le fait que la dette publique de la Suisse est en soi comparative-ment basse, le secteur public détient une certaine fortune. A eux seuls, les biens financiers de la Confédération représentent environ 40 % du PIB, de sorte que la dette totale en termes nets tend vers zéro.

Par ailleurs, il est important de tenir également compte de la dette publique « implicite », à savoir de la dette résultant du fait que la valeur actuelle de l'ensemble des dépenses actuelles et futures est supérieure à la valeur actuelle de l'ensemble des recettes actuelles et futures. La dette publique implicite se compose essentiellement des dépenses liées au contrat entre les générations financées par répartition telles que les retraites ou les prestations des caisses d'assurance-maladie et des assurances des soins. En raison du vieillissement démographique, le nombre de personnes bénéficiant de prestations de transfert augmente. Or, ces personnes continuent de vieillir alors que la proportion de cotisants diminue⁶⁶. Les prétentions futures des cotisants actuels envers les assurances sociales, qui ne sont pas recensées statistiquement, sont également à considérer comme des dettes publiques.

D'après une étude réalisée à la demande d'UBS, la dette totale des collectivités publiques suisses, y compris la dette implicite, atteint un peu plus de 200 % du PIB. Selon les connaissances actuelles, les engagements futurs non couverts de l'AVS représentent à eux seuls une dette équivalant à quelque 170 % du PIB (Moog, Weisser et Raffelhüschen, 2014).

Durant les prochaines décennies les dépenses assujetties dans le budget de la Confédération prendront de l'importance en % de l'ensemble des dépenses. Le vieillissement démographique et la hausse des coûts de la santé en seront entre autres responsables. Les dépenses supplémentaires sont dues à des charges assujetties. Face à une poussée des dépenses assujetties à l'avenir, deux solutions s'offriront dans le cadre du frein à l'endettement: soit les dépenses seront raccourcies, soit les revenus seront augmentés.

Une augmentation des dépenses au-delà du plafond prévu par le frein à l'endettement doit être décidée par une majorité qualifiée du parlement. Cela peut conduire à une limitation des dépenses dans certaines situations (par exemple lors d'un programme conjoncturel). Pour les grandes tendances à long terme, cela est toutefois moins le cas. Les décisions du Conseil fédéral dans le cadre de la prévoyance professionnelle 2020 ou de la stratégie Santé2020 confirment cette orientation.

Dans le cadre de la révision de la prévoyance professionnelle 2020, le Conseil fédéral a prévu une augmentation maximale de 1.5% du taux de TVA pour assurer le financement des ressources supplémentaires nécessaires pour l'AVS.

Les coûts de la santé vont continuer à croître plus fortement que le PIB. Les dépenses supplémentaires qui en résultent ne touchent pas seulement la Confédération, mais surtout les niveaux étatiques inférieurs. Pour contrer la croissance à long terme des coûts de la santé, différentes propositions politiques ont été avancées, qui ont toutefois échoué devant le parlement ou le peuple. En réaction le Conseil fédéral a approuvé en janvier 2013 la stratégie globale « Santé2020 », qui fixe les priorités de la politique nationale de santé suisse pour les prochains huit ans.

⁶⁶ Raffelhüschen, Bernd & Stefan Moog & Christoph Müller (2010). « Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich: Wie gut ist Deutschland auf die demografische Herausforderung vorbereitet? », *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, n° 110, mai 2010.
http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_110_Generationenbilanz_int_2010_05.pdf

Relation entre la résilience et la politique de croissance

En temps de crise, un endettement public élevé ne fait pas que réduire sensiblement la marge de manœuvre dont dispose l'Etat⁶⁷; il entraîne également une baisse de la croissance économique à long terme, notamment du fait que les primes de risque liées aux emprunts de l'Etat augmentent en fonction de l'endettement.

Mesures requises

Au niveau fédéral, aucune mesure urgente n'est à prendre dans ce champ d'action. Toutefois, il convient de s'assurer, d'une part, que l'endettement de la Confédération inclut les coûts encourus en dehors du frein à l'endettement et, d'autre part, que les dépenses publiques tiennent également compte des coûts subséquents (en matière d'infrastructure, p. ex.). Il convient en outre d'examiner dans quelle mesure les réglementations contraignantes en matière de dépenses sont susceptibles de garantir la confiance d'autres assurances sociales dans la solidité des finances publiques, comme le fait le frein à l'endettement. A cet égard, il s'agit tout d'abord de mener des recherches sur les besoins financiers des assurances sociales dans différents scénarios financiers.

5.3.3 Endettement du secteur financier

Enseignements de la crise

La crise financière et économique mondiale a une nouvelle fois montré que les crises induites par le secteur financier ont des conséquences plus graves que les autres, en particulier lorsqu'elles s'accompagnent d'un recul prononcé de l'activité de crédit (Haugh *et al.*, 2009).

La propagation à l'échelle mondiale de la crise financière qui s'est déclenchée aux Etats-Unis en 2008 a découlé d'un niveau d'endettement élevé, du raccourcissement extrême des échéances et de l'interconnexion des instituts financiers. L'utilisation de produits dérivés dans le cadre de l'assurance-crédit, en particulier, a été un facteur de diffusion important (Admati et Hellwig, 2013). Même si, avant l'éclatement de la crise, certains économistes avaient déjà parfaitement conscience des risques accrus que présentait le secteur financier, les analystes ont largement sous-estimé l'interconnexion des instituts financiers et la possibilité de ricochet des risques liés aux dettes hypothécaires sur le marché américain (Rajan, 2005).

Comparaison internationale

La dette du secteur financier suisse s'élève à presque 580 % du PIB. La Suisse se situe ainsi dans la moyenne supérieure des pays de l'OCDE, occupant une position comparable à celle du Japon ou du Danemark

⁶⁷ De plus, en présence d'un programme budgétaire, le secteur privé semble réduire ses dépenses dans une mesure plus importante lorsque le niveau d'endettement public est élevé. Cf. Röhn, O. (2010), *New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence*, document de travail n° 762 du Département des affaires économiques, Editions OCDE.

Réexamen de la politique de croissance

(cf. figure 52). Entre 2007 et 2008, la dette du secteur financier suisse a enregistré un recul relativement important. Elle a cependant légèrement augmenté depuis⁶⁸, en dépit du fait que le secteur bancaire suisse a réduit sa dette, passant de 5,6 fois le PIB de la Suisse en 2007 à 4,3 fois en 2013. Dans son évaluation de la stabilité du secteur financier publiée en mai 2014, le FMI a examiné la résilience du secteur financier suisse sur la base de tests de résistance, aboutissant dans l'ensemble à une appréciation positive. La BNS se montre plus critique à l'encontre du secteur bancaire dans son dernier *Rapport sur la stabilité financière*. Les pertes potentielles des grandes banques sont jugées considérables par rapport à leur niveau de capitalisation, alors qu'en ce qui concerne les banques axées sur le marché intérieur, ce sont avant tout les risques accrus en matière d'hypothèques qui sont pointés du doigt.

Relation entre la résilience et la politique de croissance

La disponibilité du capital est un facteur essentiel pour accroître la productivité du travail. Dans le cadre de la mise à disposition de possibilités de financement appropriées, les marchés financiers assurent le financement des investissements à long terme, et le partage des risques peut inciter les investisseurs à financer des projets qui présentent un rendement plus élevé. Le secteur financier joue donc un rôle important en ce qui concerne la transformation du capital financier en capital productif.

Les données empiriques suggèrent que la financiarisation⁶⁹ a généralement un effet positif sur la stabilité macroéconomique, notamment parce qu'elle permet de lisser les courbes de consommation et d'investissement, ou de mieux diversifier les risques⁷⁰.

Les effets positifs sur la croissance qu'a le développement du secteur financier en temps normal ont toutefois une contrepartie. En effet, le risque de voir se déclencher des crises plus importantes augmente, et il est possible que des crises plus graves et plus durables viennent affecter l'ensemble de l'économie. La régulation macroprudentielle du secteur financier joue par conséquent un rôle essentiel en ce qui concerne la mise à profit des avantages de la financiarisation en vue de renforcer la croissance, sans pour autant mettre en péril la stabilité économique.

Les mesures structurelles visant à favoriser la croissance ont un effet différencié en fonction de la vulnérabilité des marchés financiers⁷¹. Les restrictions prises à l'encontre des investissements directs étrangers peuvent engendrer une hausse de la part des dettes bancaires dans les obligations étrangères, ce qui accroît le risque de crise financière. De la même façon, les systèmes fiscaux privilégiant les paiements d'intérêts par rapport aux dividendes et aux gains en capital sont susceptibles d'encourager le financement des entreprises par des fonds étrangers.

⁶⁸ Les dernières données de l'OCDE relatives à l'endettement du secteur financier se rapportent à l'année 2011.

⁶⁹ Le terme «financiarisation» (en anglais *financial deepening*) désigne le développement du secteur financier. Cependant, il ne se rapporte pas à la création de valeur des intermédiaires financiers mais aux prestations qu'ils offrent, p. ex. en fonction du volume de crédit ou de la capitalisation du marché boursier.

⁷⁰ Cf. références bibliographiques dans OCDE (2014a), *Growth Policies and Macroeconomic Stability*, OECD Economic Policy Paper, février 2014, n° 8, p. 10.

⁷¹ OCDE (2014a), *Growth Policies and Macroeconomic Stability*, OECD Economic Policy Paper, février 2014, n° 8.

Mesures requises

Dans le sillage de la récente crise économique, la Suisse a pris diverses mesures visant à réduire les risques systémiques induits par le secteur financier. Il s'agit avant tout de mesures liées à la révision de la loi sur les banques (projet *too big to fail*), qui est entrée en vigueur en mars 2012. Leur efficacité et l'opportunité de prendre des mesures additionnelles feront l'objet d'une évaluation au plus tard au printemps 2015. Les résultats de cette évaluation permettront alors d'identifier les éventuelles mesures à prendre.

5.3.4 Endettement des ménages privés

Enseignements de la crise

Les ménages suisses présentent un niveau d'endettement élevé en raison des crédits hypothécaires

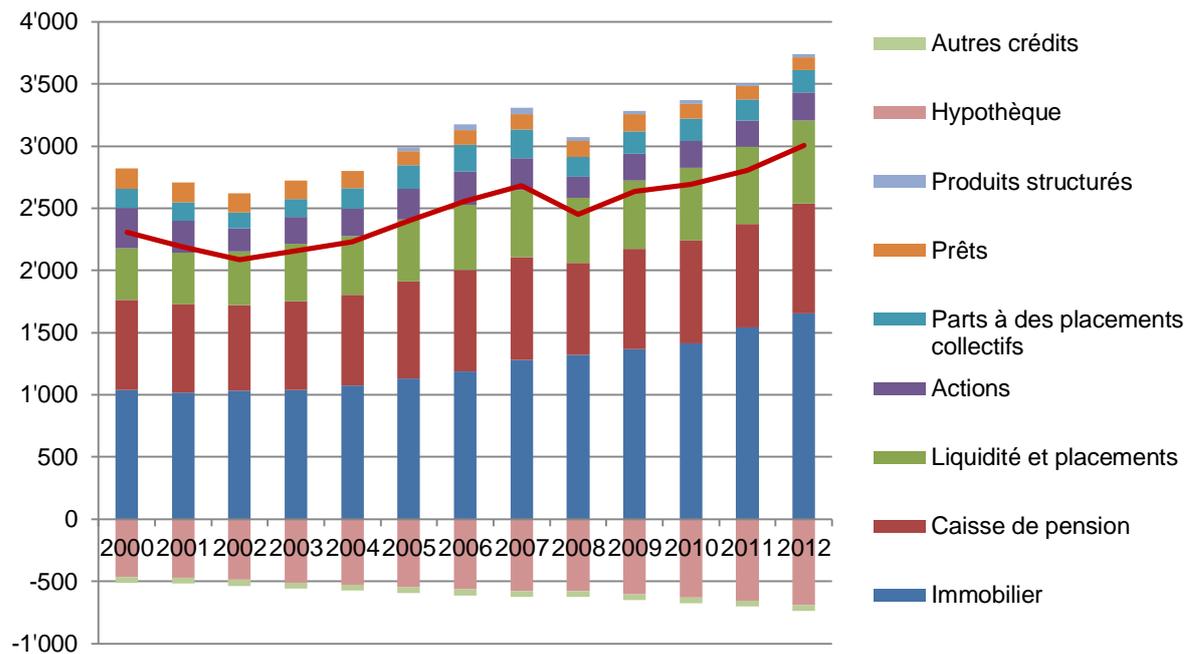
Durant les années qui ont précédé la crise financière et économique mondiale, des bulles immobilières se sont formées dans bon nombre de pays. Leur éclatement a par la suite aggravé les conséquences de la crise. En outre, les bulles immobilières ont des répercussions notables pour l'économie dans son ensemble, car elles réduisent la flexibilité régionale du marché du travail et, de ce fait, limitent la capacité d'adaptation de l'économie. Un niveau d'endettement élevé des ménages augmente par ailleurs fortement le risque de récession (cf. supra). L'endettement des ménages privés, qui implique une dette hypothécaire dans la plupart des cas, a par conséquent une grande influence sur la résilience d'une économie.

Comparaison internationale

En Suisse, le niveau d'endettement des ménages privés correspond à environ 120 % du PIB. La Suisse se classe ainsi au troisième rang des pays de l'OCDE, derrière le Danemark et les Pays-Bas (cf. figure 52). En Suisse, l'endettement privé se compose par ailleurs presque exclusivement de dettes hypothécaires (95 % des dettes totales en décembre 2013).

Cet endettement permet aux ménages de disposer d'une fortune importante, qui se compose toutefois essentiellement de biens immobiliers et de créances envers les caisses de pension (cf. figure 54). Ainsi, la fortune nette des ménages suisses est très importante en comparaison internationale, ce qui ne donne cependant que peu d'indications au sujet des différentes échéances des actifs et des passifs. En particulier, le recours à l'avoir de la caisse de pension n'est possible, à court terme, que pour des motifs bien précis. De plus, les expériences des crises immobilières montrent qu'une forte hausse des prix de l'immobilier, qui gonfle artificiellement les actifs, peut inciter les ménages à contracter davantage de crédits (Sutherland et Hoeller, 2012). Il s'ensuit que la fortune nette est une grandeur qui peut fausser l'estimation de l'endettement sous l'angle des risques et que les positions brutes constituent potentiellement un meilleur indicateur que les positions nettes en ce qui concerne la résilience.

Figure 54 Fortune brute et endettement des ménages privés
aux prix de 2012, en milliards de francs



Source: Administration fédérale des contributions (2014), «Répartition de la richesse en Suisse», rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat du 7 décembre 2010 déposé par Jacqueline Fehr (10.4046)

Relation entre la résilience et la politique de croissance

Comme la financiarisation, le développement du marché hypothécaire et immobilier peut contribuer à renforcer la résilience d'une économie. Le marché hypothécaire est avant tout un canal de diffusion permettant d'accroître l'efficacité de la politique monétaire. Toutefois, son bon fonctionnement contribue également à améliorer l'adaptabilité du marché du travail, car il renforce la mobilité des travailleurs. D'un autre côté, le développement du marché hypothécaire peut contribuer à l'endettement des ménages et, ce faisant, augmenter la vulnérabilité de l'économie. Par conséquent, il convient de prendre garde en particulier aux mesures structurelles qui favorisent l'endettement des ménages et, ce faisant, augmentent le risque de crise (Sutherland et Hoeller, 2012). Par exemple, les allègements fiscaux accordés aux propriétaires par le biais d'une déduction de leur dette hypothécaire sans imposition de la valeur locative sont susceptibles de favoriser l'endettement des ménages.

Mesures requises

Différents observateurs ont déjà constaté que le système fiscal actuel de la Suisse incite les ménages à s'endetter de manière excessive en raison de leur hypothèque (OCDE, 2012; AFC, 2014). Il convient donc d'examiner en détail s'il serait possible de réduire l'endettement des ménages en corrigeant les distorsions fiscales, et quel pourrait être l'incidence de telles mesures sur la résilience de l'économie.

5.3.5 Ouverture internationale et déséquilibres extérieurs

Enseignements de la crise

L'ouverture est un élément essentiel pour l'économie; les stabilisateurs automatiques permettent de compenser la vulnérabilité qui en résulte

Durant la crise financière et économique internationale, bon nombre de pays n'ayant pas connu de crise sur leur marché immobilier ou financier interne ont été fortement touchés par le recul de la demande sur leurs marchés d'exportation. Dans ce contexte, l'effondrement des canaux commerciaux a été particulièrement rapide et important en termes de portée. Ce phénomène a résulté principalement de l'accroissement du commerce mondial de biens intermédiaires, impliquant qu'un produit traverse plusieurs fois les frontières nationales sous forme de biens intermédiaires lors de sa fabrication. Sa valeur peut alors être comptabilisée plusieurs fois dans les échanges commerciaux mondiaux.

L'extension des chaînes de valeur mondiales peut néanmoins aussi contribuer à ce que le commerce d'un pays affiche une résilience accrue. Ainsi, malgré la grande importance de l'UE comme marché d'écoulement, les exportations de la Suisse ont pu se redresser plus rapidement que dans d'autres pays, car les exportations vers l'Asie représentent une part relativement importante dans le total. L'extension des chaînes de valeur mondiales implique donc également une réduction de la dépendance à l'égard de marchés d'exportation donnés.

La crise a rapidement engendré un recul simultané du commerce mondial, qui a été nettement plus fort que la diminution du PIB dans la plupart des pays. Ce recul a résulté principalement de la fragmentation de la production de biens (ce qui vaut aussi de plus en plus pour les services) à travers différents pays, qui s'est fortement développée ces dernières années. La fragmentation de la production implique que, lors de sa fabrication, un produit traverse plusieurs fois les frontières nationales sous forme de biens intermédiaires. Sa valeur peut alors être comptabilisée plusieurs fois dans les échanges commerciaux mondiaux. De plus, ce phénomène a touché avant tout les biens de consommation durables et les biens d'investissement dont la part dans le commerce est supérieure à la part de valeur ajoutée. Enfin, le fait que les entreprises proches de la clientèle finale peuvent réagir à une baisse de la demande en éliminant leurs stocks constitue un troisième élément d'explication. Pour les fournisseurs, l'élimination des stocks implique un effondrement total de la demande, de sorte que les entreprises qui occupent une position plus avancée dans la chaîne de création de valeur ressentent davantage les effets sur la demande^{72, 73}.

Outre la volatilité du commerce, l'endettement externe d'une économie est également un facteur important d'un point de vue macroéconomique, car il accroît le risque de crise monétaire (Korinek, 2010). Cela vaut en particulier lorsque le secteur bancaire est très actif dans le commerce transfrontalier et que les obligations sont contractées à court terme ou

⁷² Pour un aperçu plus complet des explications possibles, cf. Feenstra (2011), «The International Trade and Investment Program», dans *NBER Reporter*, 2011, n° 2.

⁷³ «Uncertainty with respect to future changes in demand tends to be higher the more the individual participating firm finds itself in the upstream part of the chain (that is, the closer they are to the end consumer). As a result – and as shown by empirical evidence for the US (Alessandria et al 2011) – upstream participants to a supply chain tend to shelter themselves by holding higher inventories as buffers.» Cf. OCDE (2013e), *Economies interconnectées: comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales*.

Réexamen de la politique de croissance

lorsqu'il existe d'importantes disparités entre les monnaies des placements et celles des obligations (Tressel, 2010; Ahrend et Goujard, 2011; Cetorelli et Goldberg, 2012; Giannetti et Laeven, 2012). Sur la base de données probantes, Fratzscher *et al.* (2011) affirment qu'une dette publique élevée et mal structurée constitue également un facteur de crise monétaire.

Comparaison internationale

Les taux de change flexibles sont en principe un instrument permettant de préserver l'économie d'un pays en cas de flambée des prix. Par conséquent, ils contribuent en général à renforcer la résilience économique. Or, en raison de sa stabilité et de l'importance de son secteur financier, la Suisse fait souvent office de refuge sûr en temps de crise. Les entrées de capitaux liées à cet état de fait ont entraîné une pression à la hausse sur le franc suisse, qui affecte les activités des branches exportatrices.

Relation entre la résilience et la politique de croissance

Alors que l'effondrement de la demande s'est rapidement propagé en raison de l'intégration croissante qu'a connue l'économie mondiale dans le cadre des chaînes de valeur globales, faire partie de ces chaînes est à l'heure actuelle un facteur essentiel en ce qui concerne la spécialisation dans des activités à forte valeur ajoutée. En matière d'exportation, la clé du succès est avant tout un bon accès aux marchés internationaux et aux biens intermédiaires. Cela dit, la crise a montré qu'un marché intérieur robuste permet de mieux faire face à un effondrement rapide des flux commerciaux. La façon dont sont conçus les stabilisateurs automatiques revêt une grande importance à cet égard.

En principe, l'ouverture financière a également des effets positifs sur la croissance, notamment parce que les investissements directs étrangers stimulent l'innovation et accroissent la productivité. Ahrend et Goujard (2012) montrent cependant que toutes les mesures structurelles de politique économique qui favorisent l'endettement à court terme et l'emprunt dans la structure de financement sont susceptibles d'augmenter la vulnérabilité financière. C'est le cas, entre autres, des obstacles réglementaires qui pénalisent les investissements directs étrangers par rapport au financement bancaire ou des systèmes fiscaux qui favorisent le financement externe par rapport à l'autofinancement.

Les pays qui, comme la Suisse, enregistrent des exportations nettes de capitaux ne sont pas exposés au problème des sorties soudaines de capitaux. Leur économie peut toutefois gagner en vulnérabilité lorsque l'instabilité observée dans les pays déficitaires se diffuse par le biais de risques accrus en matière de crédit ou en raison de la mise en péril des positions extérieures nettes. Dans ce contexte, la stabilité du secteur financier est un des principaux facteurs déterminants en ce qui concerne le risque de diffusion.

En dépit du fait que les risques sont faibles dans ces pays, la réduction des excédents extérieurs peut s'accompagner de mesures visant à renforcer la croissance. Ainsi, la déréglementation d'un marché de produits peut par exemple stimuler les investissements intérieurs et le relèvement

Réexamen de la politique de croissance

de l'âge de la retraite peut induire une baisse de l'épargne des ménages. Ces deux mesures peuvent donc renforcer la croissance tout en réduisant les excédents externes.

Mesures requises

L'intégration internationale des secteurs d'exportation est un facteur déterminant de leur compétitivité, qui implique également une ouverture aux flux de capitaux. La volatilité qui découle de cette ouverture est la contrepartie nécessaire d'une économie prospère. Des stabilisateurs automatiques bien conçus permettent cependant d'en réduire les conséquences. L'important est de diversifier les marchés à l'exportation, afin qu'une récession frappant un pays ait un impact moindre sur les exportations dans leur ensemble. Pour ce faire, il convient de développer sans cesse les accords de libre-échange en vigueur. La diversification des secteurs d'exportation permet en outre d'adoucir l'impact d'un effondrement de la demande dans un secteur donné grâce aux activités d'autres secteurs. En ce qui concerne la Suisse, des mesures sont encore à prendre dans ce contexte, étant donné que de nombreuses branches, notamment le secteur des services, connaissent d'importants obstacles au commerce. Il convient en outre de mener des recherches concernant l'importance des flux de capitaux et des imbrications internationales en matière financière pour l'économie suisse.

6 Effets collatéraux possibles de la croissance

Critique contre la croissance en hausse

En raison entre autres de la crise financière, qui a provoqué des désordres économiques dans pratiquement le monde entier, les diverses formes de critique de la croissance se sont multipliées. Si certaines d'entre elles s'adressent plutôt globalement au système économique prédominant et portent avant tout sur des questions de répartition, d'autres se concentrent davantage sur certains aspects de la croissance économique, aspects désignés ici par «effets collatéraux». On citera la croissance démographique, la consommation croissante des ressources ou la pollution de l'environnement.

Le présent chapitre se penche sur les questions soulevées le plus fréquemment dans les débats publics, en Suisse, et montre dans quelle mesure elles peuvent être rattachées effectivement à la croissance économique. Il avance en outre de premières idées sur la possibilité et la manière d'atténuer ces effets collatéraux par des mesures appropriées.

Seront abordés spécifiquement le marché du travail (mot-clé: effets d'éviction), l'utilisation de l'espace et les surfaces d'habitat (mitage du territoire), les infrastructures (congestion), le marché du logement (loyers) et l'environnement (pollution, consommation des ressources).

6.1 Marché du travail

Marché du travail et croissance économique

Valeur ajoutée; le travail en tant que facteur de production

La production de biens et services dépend essentiellement de la taille et du niveau de formation de la population active. En termes quantitatifs, cette dernière croît avant tout par l'augmentation de la population résidente ainsi que par l'immigration nette (cf. figure 55).

La proportion de la population résidente ou immigrée en âge de travailler qui participe effectivement à la production (taux de participation) est déterminée par son niveau de formation ainsi que par le fonctionnement du marché du travail. Sur ce dernier point, les institutions jouent un rôle important (flexibilité).

Importance de l'éducation et de la formation

L'éducation et la formation de la population résidente ne s'acquièrent que très lentement. Dans ce domaine, la bonne qualité, à long terme, de la politique de la formation et de la recherche joue un rôle décisif. Si certaines compétences viennent à manquer, la demande de main-d'œuvre appropriée peut être comblée par l'immigration ou par le retour au travail de personnes non actives. Dans le cas de la Suisse, où le taux d'activité est déjà relativement élevé, l'immigration figure au premier plan – du moins à court terme.

Comparaison internationale

On a vu à la section 4.1 qu'en Suisse, le taux de personnes actives par rapport à la population résidente permanente est un des plus hauts d'Europe. Ce fait démontre le haut niveau du système de la formation professionnelle et le bon fonctionnement du marché du travail.

Réexamen de la politique de croissance

Effets négatifs possibles de l'immigration

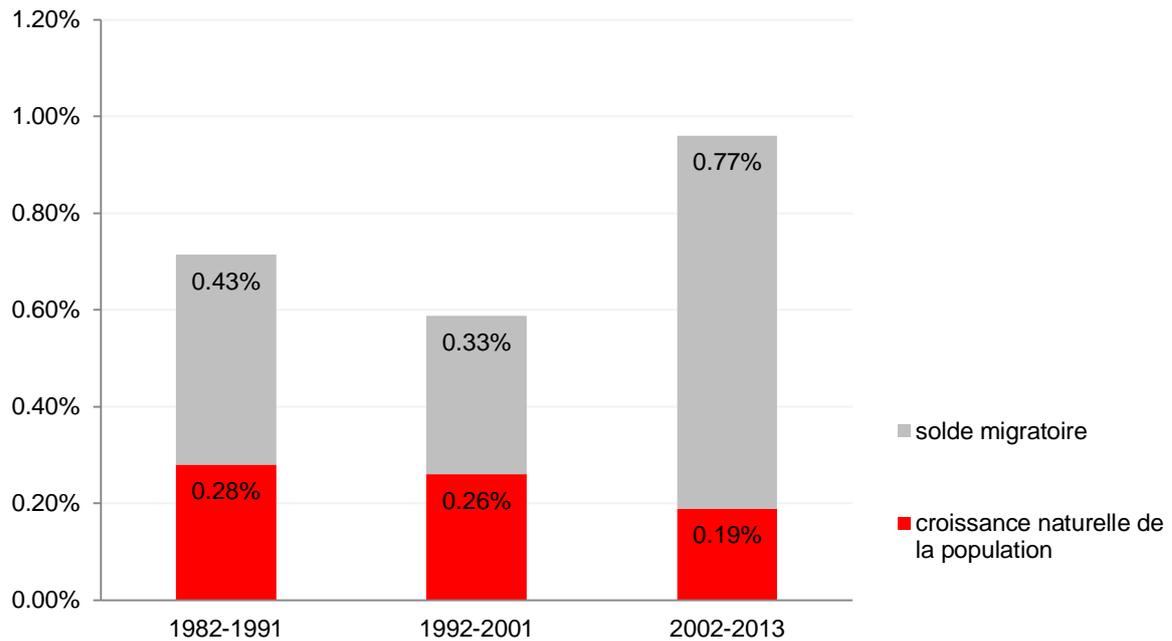
Croissance horizontale	Dans l'ancien système des années 80 avec des contingentements, l'on recrutait de façon ciblée des personnes peu qualifiées à l'étranger, ce qui a permis alors la flambée de la construction à la fin des années 80 et la multiplication d'emplois à faible valeur ajoutée.
Effets d'éviction	Grâce à la qualité de la formation professionnelle suisse, on n'a guère observé d'effets d'éviction, même dans l'ancien système. D'autres pays (la Grande-Bretagne, par exemple) ont subi en revanche de nets effets d'éviction régionaux avec l'introduction de la libre circulation des personnes.
Pression sur les salaires	Faute de mesures d'accompagnement ⁷⁴ , la libre circulation des personnes exercerait forcément une forte pression sur les salaires. Il faudrait s'attendre en outre à une croissance horizontale à faible valeur ajoutée.

Effets positifs de l'immigration

Forte importance de l'immigration pour la croissance de l'emploi...	Ces dernières années, l'introduction de la libre circulation des personnes et ses extensions successives ont fortement marqué l'évolution du marché du travail suisse. L'élargissement du réservoir de main-d'œuvre a offert aux entreprises helvétiques des occasions supplémentaires de croissance. Entre 2002 et 2013, le nombre des personnes actives a crû de 624 000 en tout (1,3 % par an). La moitié environ de cette augmentation est due aux étrangers titulaires d'une autorisation de courte ou longue durée ainsi qu'aux frontaliers.
... et de la population résidente	Ces dernières années, la force de l'immigration a également marqué l'évolution démographique. A partir de 2002, la population résidente permanente de la Suisse a crû en moyenne de 0,96 % par an, ce qui représente une accélération considérable par rapport à la moyenne annuelle de 0,59 % des années 90. Quatre cinquièmes de la croissance démographique des onze dernières années sont dus au solde migratoire positif (cf. figure 55).

⁷⁴ Voir www.seco.admin.ch > Thèmes > Travail > Libre-circulation des personnes CH-UE > Mesures d'accompagnement, <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=fr>

Figure 55 Importance relative des composantes de la croissance démographique
Taux annuels moyens de variation sur différentes périodes de 1982 à 2013

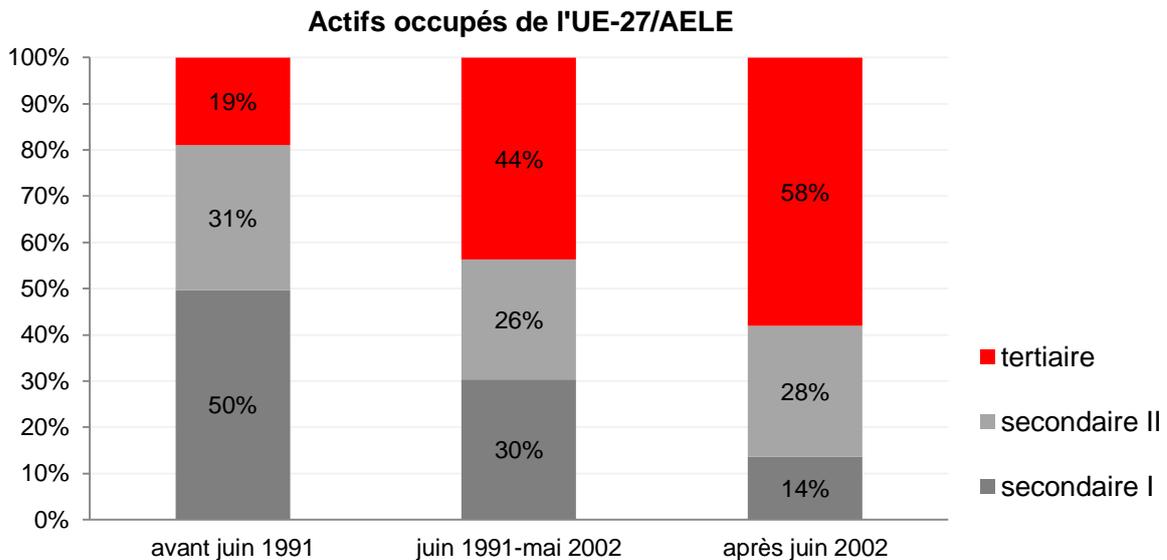


Source: OFS/ESPOP

L'immigration reflète la demande croissante en main-d'œuvre hautement qualifiée

Ces deux dernières décennies, la demande de main-d'œuvre a fortement évolué en direction des spécialistes bien qualifiés, ce qui a entraîné une modification sensible des qualifications exigées des immigrants. Ainsi, même avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux d'immigrants hautement qualifiés a nettement augmenté, tandis que celui des personnes peu qualifiées baissait dans les mêmes proportions. Au deuxième trimestre 2013, 58 % de toutes les personnes actives issues de l'espace UE/AELE et entrées en Suisse après le 1^{er} juin 2002 détenaient un diplôme de formation tertiaire, tandis que seuls 14 % n'avaient pas suivi de scolarité post-obligatoire (cf. figure 56). En comparaison, 48 % de toutes les personnes actives en Suisse de la classe d'âge 30 à 39 ans avaient bénéficié d'une formation tertiaire, 9 % n'avaient pas de diplôme post-obligatoire.

Figure 56 Structure la qualification des étrangers actifs issus de l'UE-27/AELE au 2^e trimestre 2013, d'après la date de leur entrée en Suisse



Source: OFS/ESPA

Participation croissante au marché du travail et faiblesse persistante du chômage

Au cours de la période 2002-2013, tant les Suisses et Suissesses que les ressortissants de l'UE/AELE ont vu leur taux d'activité augmenter légèrement, alors que celui des ressortissants d'Etats tiers stagnait à bas niveau. Avec l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux des chômeurs inscrits a à peine varié par rapport à celui des années 90. Ces dix dernières années, il faut constater en revanche une certaine recrudescence du chômage tel que défini par l'OIT (c'est-à-dire chômeurs non-inscrits compris).

Effets d'éviction non significatifs

La plupart des données empiriques disponibles aujourd'hui quant aux effets de l'ALCP sur l'emploi, le chômage et la non-activité permettent de conclure que la forte immigration n'a pratiquement pas évincé la main-d'œuvre résidente. Dans quelques études, on trouve des indications comme quoi, dans certains segments du marché du travail, la concurrence croît pour les travailleurs résidents et que, dans les catégories de personnes concernées – la main-d'œuvre hautement qualifiée, par exemple –, le chômage a légèrement augmenté. Certaines enquêtes macroéconomiques ont en outre démontré que, grâce à l'ALCP, les spécialistes se raréfiaient moins vite en période de boom, ce qui permet d'une part une croissance accrue de l'emploi, mais pourrait, de l'autre, avoir empêché en contrepartie une baisse encore plus forte du taux de chômage – notamment en 2007-2008. Par rapport à l'évolution conjoncturelle et structurelle des dix dernières années, les effets de l'immigration doivent cependant être considérés comme très faibles.

Croissance positive des salaires réels, absence de baisse des bas salaires, grâce entre autres aux mesures d'accompagnement

Selon l'indice suisse des salaires de l'OFS, les salaires réels ont crû de 0,7 % par an pendant les onze ans ayant suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, contre 0,2 % dans les années 90. Pour le secteur privé, les premiers dépouillements grossiers des ESS permettent de conclure à une évolution relativement équilibrée des salaires depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, tous salaires confondus, encore que la croissance ait été un peu plus faible pour les personnes actives au bénéfice d'une formation

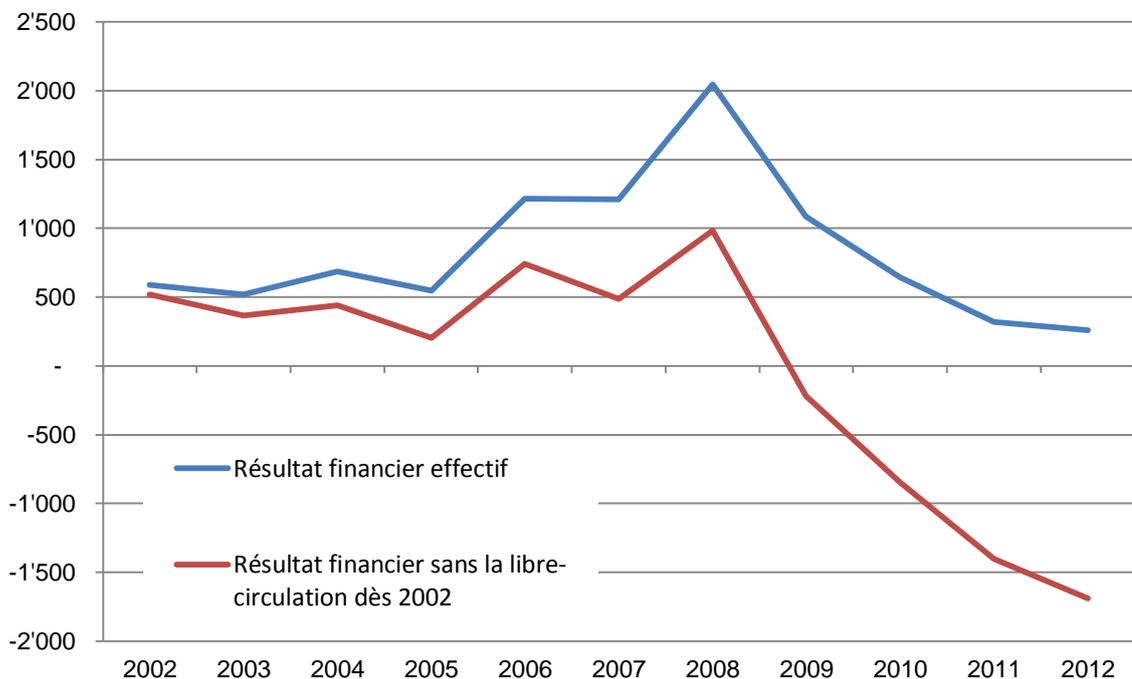
Réexamen de la politique de croissance

tertiaire que pour les autres. Quant aux bas salaires, il n'a pas été observé de baisse significative, ce qui pourrait être dû aux mesures d'accompagnement⁷⁵.

Léger tassement de la croissance des salaires, notamment en cas de qualifications supérieures

Le tableau qui ressort des données empiriques concernant les effets directs de l'ALCP sur les salaires n'est pas uniforme. On trouve cependant dans la littérature spécialisée des indications comme quoi l'immigration pourrait avoir freiné l'évolution des salaires dans certains segments du marché du travail, les étrangers déjà résidents ayant apparemment tendance à être plus affectés par les effets négatifs de l'immigration sur les salaires que les Suisses.

Figure 57 Résultat de répartition de l'AVS avec et sans les cotisations des ressortissants de l'UE/AELE entrés en Suisse



Source: OFAS, solde migratoire OFS

Le surcoût des APG reste dans le cadre des attentes

Comme il fallait s'y attendre, l'assurance-chômage a accusé certains surcoûts. Ces coûts supplémentaires doivent être attribués d'une part au principe de totalisation, selon lequel les périodes de cotisation réalisées à l'étranger peuvent être prises en compte en Suisse. De l'autre, le recours aux prestations par les ressortissants de l'UE/AELE employés dans les branches saisonnières a sensiblement augmenté en vertu des droits convenus dans l'ALCP. L'ampleur en reste cependant légèrement inférieure aux attentes formulées avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Bilan globalement positif de l'ALCP

Globalement l'ALCP a facilité l'accès des entreprises helvétiques au réservoir européen de main-d'œuvre et permis ainsi à la Suisse de connaître ces dernières années un développement économique et une croissance de l'emploi supérieurs à la moyenne. Le marché suisse du travail s'est montré capable de bien accueillir les immigrants, même ces

⁷⁵ Voir www.seco.admin.ch > Thèmes > Travail > Libre-circulation des personnes CH-UE > Mesures d'accompagnement, <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=fr>

Réexamen de la politique de croissance

dernières années. D'après les données descriptives et empiriques disponibles, les effets négatifs en matière de chômage et d'évolution des salaires sont restés limités à des segments particuliers du marché du travail.

Il s'est dessiné ces dernières années un déplacement des régions d'origine en direction des pays du sud et de l'est de l'UE, ce qui, à moyen terme, pourrait affecter négativement le niveau moyen de qualification et l'intégration des immigrants dans le marché du travail. Il faudrait continuer à observer et à étudier d'encore plus près les effets de cette évolution, effets qui ne se sont fait remarquer jusqu'ici que sporadiquement.

Mesures requises

Renforcer les incitations à l'activité

Les principaux angles d'attaque sont les suivants:

1. Améliorer les conditions permettant de concilier vie de famille et vie professionnelle, de manière à accroître le volume potentiel de travail rémunéré des parents d'enfants en âge d'apprendre et à mieux exploiter leur potentiel en tant que main-d'œuvre spécialisée.
2. Améliorer encore les incitations et possibilités de rester actif jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà, pour exploiter de façon optimale le potentiel des personnes âgées en tant que main-d'œuvre spécialisée.
3. Éliminer les incitations matérielles négatives des institutions cantonales d'assistance sociale. Simplifier et renforcer les mesures d'intégration de l'aide sociale.
4. Continuer à rejeter les demandes de mesures telles que le salaire minimum ou la limitation de l'accès au marché du travail.

Accorder la formation et la formation continue aux besoins de l'économie

Développer le système de formation et de formation continue de manière à obtenir une concordance aussi forte que possible entre les compétences et qualifications des personnes formées et la demande des entreprises en main-d'œuvre spécialisée.

Préserver la flexibilité du marché du travail

Accorder une haute importance au maintien d'un marché du travail souple (*flexisecurity*) lors du développement des mesures d'accompagnement et de la mise en œuvre de l'initiative sur l'immigration de masse.

6.2 Territoire et surfaces bâties

Croissance économique et utilisation du territoire

L'utilisation du sol et la mise en réseau régionale sont d'importants facteurs économiques

En économie, la valeur ajoutée est affectée directement par la disponibilité d'espace et de terrain pour les activités économiques, par la distribution géographique de celles-ci, enfin par les conditions permettant de surmonter les distances (voies de transport, infrastructures des communications, etc.). L'utilisation du territoire et du sol a également un impact écologique, par exemple en matière de régime des eaux, de biodiversité

Réexamen de la politique de croissance

ou de fertilité des sols. Enfin la manière d'exploiter le sol et d'aménager le paysage a une dimension culturelle et sociale. Ces aspects écologiques et sociaux de l'utilisation de l'espace affectent à leur tour le potentiel économique, par exemple de l'agriculture ou du tourisme.

Collision de revendications opposées en matière d'utilisation de l'espace

Etant donné ces interdépendances multiples, il est évident que l'utilisation de l'espace est l'enjeu de nombreux intérêts. Si elle a sa place dans le contexte spécifique de la politique de croissance, c'est que l'on postule fréquemment un lien étroit entre croissance économique, croissance démographique et accroissement de la surface bâtie, avec augmentation concomitante du mitage du territoire. La manière dont l'espace est utilisé détermine à son tour les coûts de construction et d'entretien des infrastructures, ce qui concerne directement aussi bien les collectivités publiques que les particuliers.

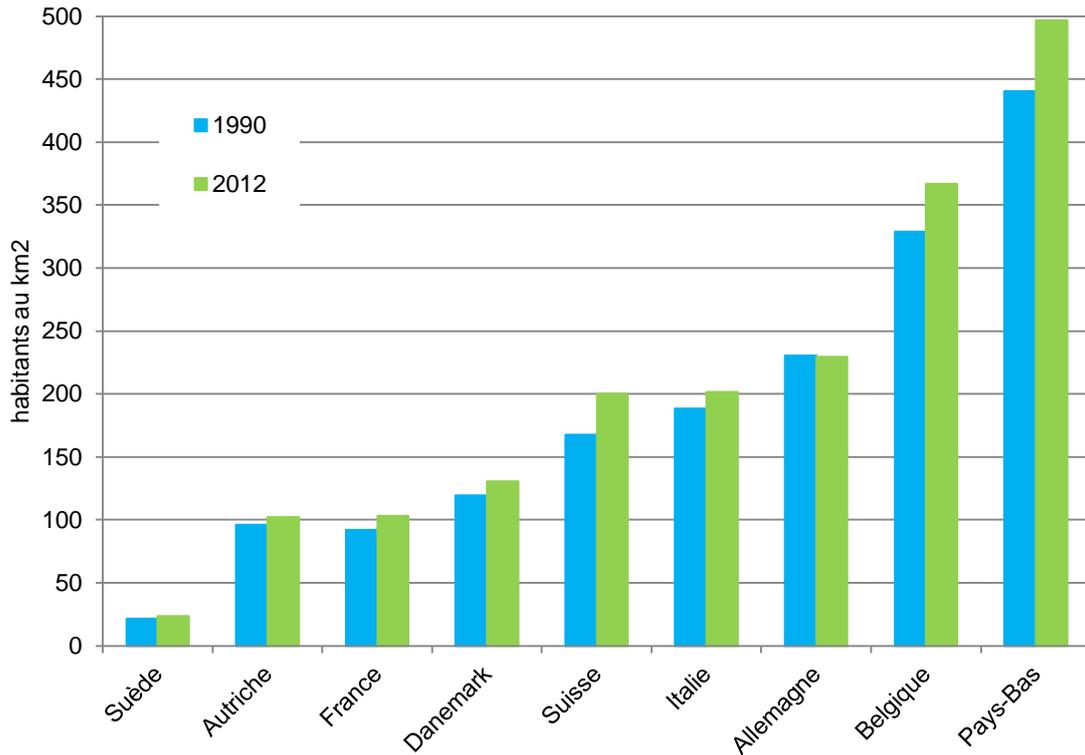
Densité démographique

La densité démographique pourrait être plus forte

Sur le plan de la *densité démographique*, la Suisse ne figure pas du tout en tête du palmarès si on la calcule par rapport à la surface totale du territoire. Aux Pays-Bas, on compte en moyenne deux fois plus d'habitants par km² qu'en Suisse (cf. figure 58). Les densités démographiques de la Belgique, du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont également supérieures à celle de la Suisse. Il est vrai que notre pays présente une vaste surface non habitable.

En soi, la forte densité démographique n'est pas dommageable. Les villes – et en particulier leurs centres historiques – prouvent qu'une forte densité n'exclut pas du tout une bonne qualité de vie. La forte densité démographique du Plateau suisse, l'excellence du maillage et la multipolarité font que les services sont pratiquement accessibles de partout, ce qui est aussi un atout pour l'économie.

Figure 58 Densité démographique Suisse en comparaison européenne⁷⁶

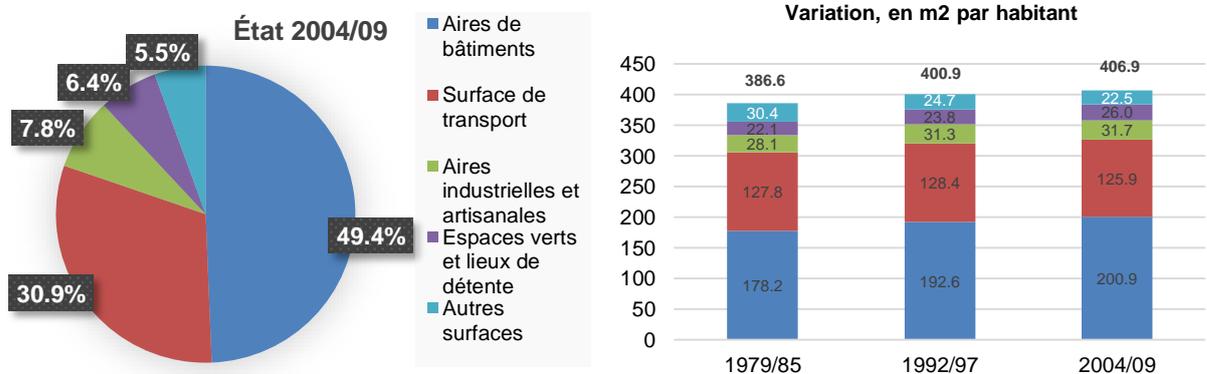


Source: Eurostat, Suède (1995 & 2012), Autriche (1995 & 2012), Allemagne (2000 & 2012)

Utilisation du sol

En Suisse, la *surface de l'habitat* représente 7 % du territoire; 36 % sont des surfaces agricoles et le reste des surfaces boisées (31 %) ou improductives (25 %). Les surfaces d'habitat se divisent à leur tour en aires de bâtiments, aires industrielles et artisanales, espaces verts et lieux de détente, surfaces d'infrastructure spéciale et surfaces de transport (cf. figure 59).

Figure 59 Surface de l'habitat en Suisse, état actuel et variation



Source: OFS (2013c) – statistique de la superficie, STATPOP,

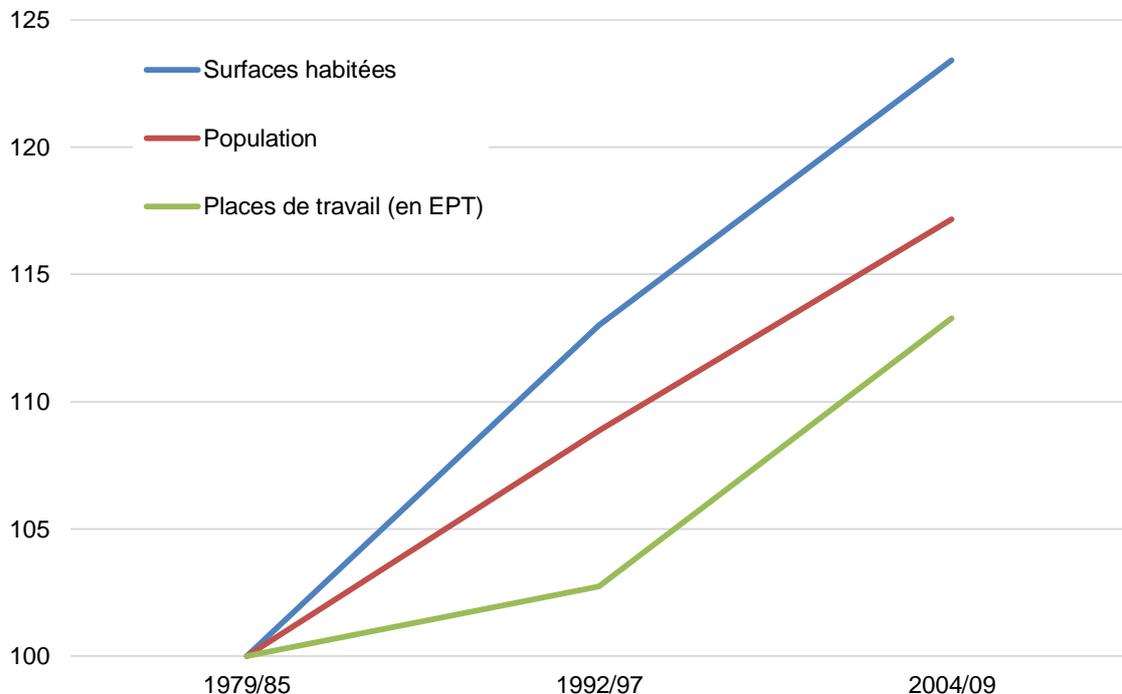
⁷⁶ Suède 1995 et 2012, Autriche 1995 et 2012, Allemagne 2000 et 2012.

Réexamen de la politique de croissance

La surface de l'habitat augmente

En Suisse, la surface de l'habitat augmente continuellement depuis les années 80⁷⁷. De quelque 13 % qu'elle était dans les années 80 (1985-1997), l'augmentation a cependant baissé légèrement, pour atteindre 9 % à la période suivante (1997-2009). La figure 60 présente aussi l'évolution de la population et des emplois (en équivalents plein-temps, EPT); dans les périodes correspondantes, la croissance démographique s'est légèrement affaiblie, tandis que l'augmentation de l'emploi s'accélérait. Pour mieux rendre compte de l'aspect économique de l'utilisation des surfaces, on peut considérer la surface d'habitat par personne et poste de travail. Du début des années 80 au milieu des années 90, cette surface a augmenté de quelque 4 % et s'est stabilisée jusqu'à la fin des années 2000 à environ 266 m².

Figure 60 Evolution des surfaces d'habitat, de la population et des emplois (EPT)
Index: 1979-1985 = 100%



Sources: ARE(2014)

En 2009, le paramètre surface d'habitat par personne atteignait donc 407 m² (cf. figure 59) et dépassait ainsi le seuil de référence de 400 m² postulé dans la *Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable*. Cette valeur varie cependant fortement d'une région à l'autre: la fourchette va de 138 m² (Bâle-Ville) à 827 m² (Jura).

⁷⁷ Source: ARE Office fédéral du développement territorial (2014), *Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz. Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz 2004/09 des Bundesamts für Statistik*. Indication des périodes: la statistique de la superficie a été mise à jour tous les six ans, soit pour les périodes 1979-1985, 1992-1997 et 2004-2009. Dans le texte, l'indication est simplifiée: 1979-1985 > 1985, 1992-1997 > 1997 et 2004-2009 > 2009.

Mitage

Le mitage fait problème

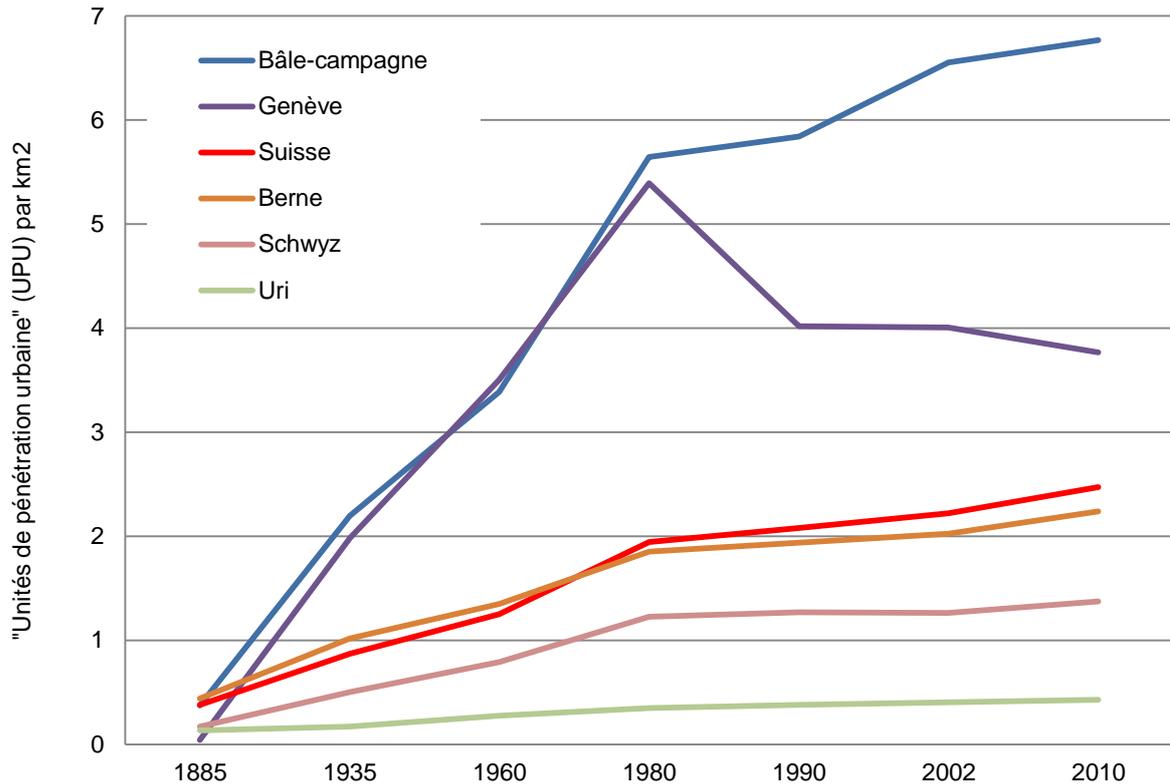
A part la croissance de la simple surface d'habitat, l'évolution du *mitage* retient aussi l'attention. A ce titre, importe non seulement l'étendue de la surface d'habitat, mais encore la manière dont cette surface se répartit dans l'espace (dispersion) et le degré auquel la surface construite est exploitée. Selon Schwick *et al.* (2010), le mitage s'est multiplié par environ 5,5 entre 1885 et 2010 (cf. figure 61)⁷⁸. Au cours de cette période, la poussée la plus forte a eu lieu entre 1960 et 1980 (en moyenne +2,7 % par an), époque à laquelle la population citadine déménageait à la périphérie («suburbanisation») et revendiquait de plus en plus d'espace. Le niveau et le taux d'augmentation du mitage sont le plus accentués sur le Plateau suisse (cf. Schwick *et al.* 2011). Ainsi les cantons de Bâle-Campagne, Argovie et Zurich affichent un indice de mitage de 6,7, alors qu'il est inférieur à 1 pour ceux de Glaris, des Grisons et d'Uri 1 (cf. figure 61).

Accélération du mitage dans les années 2000

Après 1980, l'augmentation du mitage diminue, ce qui pourrait être dû partiellement à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979. La LAT a entre autres pour objet d'éviter le mitage en veillant à une utilisation mesurée du sol. Elle renforçait en particulier le rôle des zones constructibles et réduisait de façon significative la construction en dehors de celles-ci (Schwick *et al.* 2011). Si l'on examine cependant les décennies à partir de 1980, on constate une nouvelle accélération du mitage dans les années 2000: dans les années 80 et 90, ce dernier croissait en moyenne de 0,6-0,7 % par an, mais de 1,4 % entre 2002 et 2010.

⁷⁸ Selon la méthode de calcul utilisée par Schwick, le mitage – ou plutôt l'indice de mitage – est d'autant plus élevé qu'il y a de surfaces construites et que les bâtiments sont éloignés les uns des autres, et d'autant moins élevé si les surfaces sont exploitées pour le logement et le travail. Sur cette base, le système de mesure des «unités de pénétration urbaine» (UPU) reflète l'étendue de la surface d'habitat, la dispersion des bâtiments dans l'espace et la densité d'exploitation. Source des données utilisées dans cette section: les géographes Schwick et Spichtig.

Figure 61 Evolution du mitage en Suisse



Source: les géographes Schwick et Spichtig

Causes et effets de l'augmentation de la surface d'habitat et du mitage

Complexité des moteurs du développement de l'urbanisation et du mitage

Les *causes* de l'augmentation des surfaces d'habitat et du mitage sont multiples. Interviennent les facteurs suivants:

1. Besoin élevé ou croissant de surface par personne,
2. Rapidité de la croissance démographique,
3. Développement fortement dispersé et décentralisé plutôt que compact de l'urbanisation, suburbanisation,
4. Augmentation des bâtiments et infrastructures hors des zones constructibles.

Ces facteurs relèvent aussi bien du style de vie individuel (surface d'habitat requise, choix du lieu de domicile, etc.) que de la réglementation officielle (régime de développement de l'urbanisation, etc.). La croissance démographique est un facteur pertinent, mais non décisif.

Les effets de l'augmentation de la surface d'habitat et du mitage sont fréquemment jugés négatifs...

Les *effets* possibles suivants expliquent le jugement négatif porté sur l'augmentation des surfaces d'habitat et du mitage (Schwick *et al.* 2011):

- Perte de terres agricoles,
- Coûts de viabilisation élevés (routes, eau et eaux usées, électricité, recyclage des déchets)
- Recrudescence du trafic à cause des distances entre logement, travail et loisirs
- Perte de la biodiversité
- Diminution de la qualité des paysages
- Menace sur les services écologiques fournis par le sol

Importance pour la performance économique, mesures requises de l'Etat

... mais ne se reflète que partiellement ou avec décalage dans le PIB

Certaines conséquences du mitage ont un lien direct avec la performance économique et le PIB. Il s'agit en particulier des surfaces de production agricole, des coûts de réalisation et d'entretien des infrastructures, ou encore de ceux d'utilisation des infrastructures. En outre, la qualité des paysages peut aussi avoir son importance, par exemple pour le tourisme.

Les autres facteurs n'affectent pas immédiatement le PIB, ou alors seulement à long terme. Vu les propriétés du sol en tant que ressource, l'utilisation de l'espace génère de nombreux effets externes (concernant par exemple l'environnement, le trafic, la santé) et des biens publics (biodiversité, paysage) qui ne se traduisent pas immédiatement en chiffres dans le PIB, mais affectent à long terme la performance économique et différents aspects du bien-être, comme la qualité du logement, la santé, l'environnement ou le sentiment subjectif de satisfaction.

Avantages économiques du développement compact de l'urbanisation

Du point de vue économique, un développement plus compact de l'urbanisation offre aux entreprises des conditions d'implantation attractives du fait des avantages de l'urbanisation, comme une offre très variée de produits et de services locaux, d'excellentes infrastructures, et un marché du travail local diversifié (Bathelt et Glückler, 2003, p. 127ss).

Etant donné la présence d'externalités et de biens publics, il n'est pas possible d'utiliser l'espace et le sol en fonction des seules lois du marché. L'aménagement du territoire et les domaines politiques voisins ont plutôt pour tâche de coordonner les différentes prétentions des utilisateurs. L'intervention de l'Etat par le biais de l'aménagement du territoire entraîne cependant des risques de distorsion et d'inefficacité (risque de l'échec de l'Etat). Ces risques sont accrus d'une part par les propriétés du sol en tant que ressource – il est immobile, non multipliable et hétérogène –, de l'autre par les prétentions variées d'utilisation de l'espace émanant de groupes d'intérêts plus ou moins bien organisés aux divers échelons des pouvoirs publics (Gmünder 2010).

Les incitations actuelles favorisent l'augmentation des surfaces d'habitat et du mitage

Si la société juge négative l'augmentation de la surface d'habitat et du mitage qui s'ensuit souvent, du point de vue de l'économie politique il faut se demander si les incitations existantes favorisent cette évolution. Selon Frey et Zimmermann (2005), la Suisse connaît effectivement de telles fausses incitations:

1. La revalorisation du sol ou d'objets induite par les mesures officielles d'aménagement, de viabilisation et d'infrastructure n'est pas compensée à fond ou ne l'est que partiellement. La loi sur l'aménagement du territoire prévoit à cet effet un instrument approprié: la compensation de la plus-value dans le cadre des mesures d'aménagement. Jusqu'à récemment, peu de cantons avaient toutefois rempli le mandat découlant de la loi de prévoir la mise en application d'une compensation adéquate pour des avantages ou des désavantages substantiels créés par des décisions d'aménagement.
2. Le principe de causalité n'est pas appliqué intégralement lors de l'imputation des coûts de viabilisation des nouvelles constructions. La re-

Réexamen de la politique de croissance

marque est pertinente puisque, selon Ecoplan (2000), les coûts marginaux des infrastructures par habitant et par an sont jusqu'à trois fois plus élevés en cas de développement dispersé de l'urbanisation qu'en cas de développement compact. Or ces coûts sont fréquemment répartis également entre tous les utilisateurs d'une collectivité territoriale (commune, etc.).

3. Les coûts environnementaux et ceux résultant des accidents de la route varient selon la structure de l'habitat (cf. Ecoplan 2000). Comme les coûts des transports publics et privés ne sont que partiellement internalisés, il en résulte ici aussi des effets externes, d'où de fausses incitations favorisant la mobilité (cf. section 6.4).

Dans ces circonstances, construire en pleine nature ou réaffecter des bâtiments agricoles en dehors des zones à bâtir pour créer des logements est relativement attrayant par rapport à la construction densifiée (cf. Frey et Zimmermann 2005). Les instruments de l'aménagement du territoire permettent d'y remédier.

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire et autres mesures requises

Récente adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)

Face à l'accélération du mitage et de ses effets négatifs dans les années 2000, la LAT a fait l'objet d'une révision partielle, entrée en vigueur en mai 2014. L'objectif est de promouvoir un développement plus compact de l'urbanisation et de contrer ainsi un mitage supplémentaire en Suisse. Les zones constructibles trop grandes sont censées être réduites et le terrain constructible existant, mais en friche, mieux exploité. Les villes et villages doivent se développer à l'intérieur, par exemple par la densification du milieu bâti, la fermeture des vides ou la réaffectation des friches. Selon l'EPFZ (2012), la Suisse dispose encore de vastes réserves au cœur du milieu déjà bâti. Comme celles-ci sont déjà viabilisées, la plupart du temps, on économise des frais élevés de construction de routes ou d'amenée d'eau et d'électricité. En outre, la révision partielle de la LAT astreint les cantons à percevoir au moins 20 % de la plus-value réalisée. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire ne montrera toutefois ces effets que dans les cinq à dix prochaines années. Les cantons ont maintenant jusqu'au 30 avril 2019 au plus tard pour adapter leurs plans directeurs. Ils devront montrer comment ils entendent stopper le mitage du territoire. Jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait approuvé ces plans directeurs révisés, les terrains ne pourront être dézonés qu'à titre exceptionnel sans simultanément en déclasser d'autres.

Il faut cependant s'attaquer aussi aux incitations perverses existant dans d'autres domaines politiques

En conséquence, avant de formuler de nouvelles mesures d'aménagement du territoire touchant les zones habitées, il convient d'observer et d'évaluer les effets du nouveau régime récemment introduit. Il s'agira bien davantage de déceler les quelques barrières légales au niveau cantonal et communal qui empêchent un développement territorial ciblé vers l'intérieur et de haute qualité. Il existe cependant des mesures qui, du point de vue économique, constituent elles aussi des incitations perverses. Elles ne relèvent pas de l'aménagement du territoire au sens propre, mais de la politique des infrastructures ou de celle des transports, et seront analysées à la section 6.4.

6.3 Marché du logement

La croissance économique entraîne-t-elle le manque de logements?

Le lien entre croissance économique et marché du logement est complexe. La croissance économique peut s'accompagner d'une croissance démographique plus forte, ce qui accroît la demande en logement. Elle enrichit aussi les gens, ce qui pousse également la demande, puisque les personnes dont le revenu augmente peuvent s'offrir des logements plus grands et meilleurs. Enfin, en tant qu'élément de l'économie, le secteur immobilier contribue lui-même à la croissance de celle-ci. En matière de marché du logement, la critique faite à la croissance porte essentiellement sur le premier point. L'argument (simplifié) est que la croissance économique est liée à la croissance démographique, qui entraîne à son tour une pénurie de logements ou des prix et loyers immobiliers élevés.

Nous allons examiner cette thèse de plus près, en montrant d'abord que, dans certaines régions de la Suisse, on peut effectivement parler d'une pénurie croissante, surtout dans les nouvelles locations et dans la propriété du logement, pénurie qui se traduit essentiellement par la hausse des prix. Puis nous étudierons les causes de ces hausses de prix, et notamment la part de la croissance démographique dans ce phénomène. Enfin nous discuterons d'angles d'attaque pour de nouvelles mesures possibles. La section se concentre sur les grandes villes suisses et leur périphérie, puisque c'est surtout là que les prix de l'immobilier ont pris l'ascenseur.

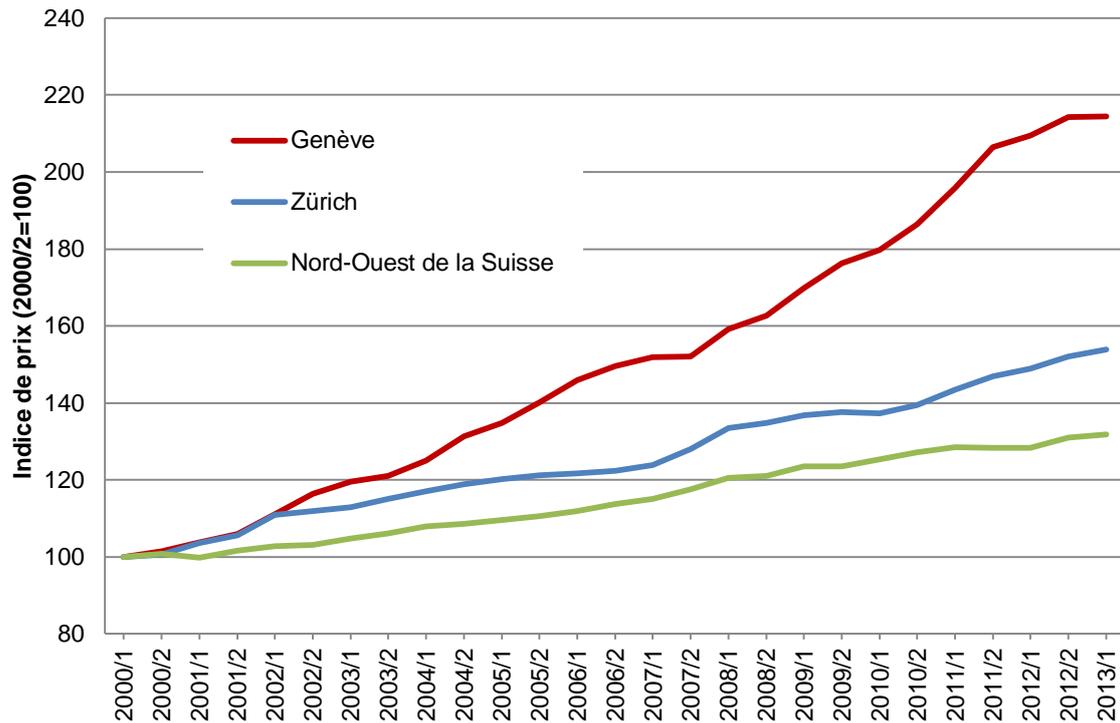
Chiffres et faits concernant la pénurie de logements en Suisse

Les loyers des appartements ont surtout crû dans la région lémanique

Le principal indicateur de la pénurie de logements est le prix. Il faut cependant considérer séparément les divers segments du marché suisse du logement. Il importe en particulier de bien distinguer le marché du logement en propriété de celui des appartements en location. A l'échelle nationale, la part de propriétaires de l'ensemble des logements n'était que de 37,2 % en 2012 (OFS), ce qui est très faible en comparaison internationale. Les différences géographiques sont cependant considérables. Dans les villes, le taux de propriété est en effet encore inférieur de quelques points à la moyenne suisse. A Zurich, par exemple, il n'est que de 12 % (Schellenbauer 2011). C'est pourquoi l'évolution qui importe le plus est celle des loyers. La figure 62 montre que les loyers des (nouveaux) appartements ont surtout augmenté fortement dans la région lémanique,⁷⁹ où ils ont plus que doublé dans la période sous revue. Dans la région de Zurich et pendant la même période, ils n'ont augmenté que d'une bonne moitié, et de tout juste un tiers dans la région Nord-Ouest.

⁷⁹ La région lémanique comprend Genève ainsi que les territoires vaudois bordant le Léman (régions MS 105 et 84 à 88), celle de Zurich l'ensemble du canton de Zurich et le canton de Schaffhouse, le Nord-Ouest de la Suisse essentiellement les deux cantons de Bâle, celui de Soleure et l'Argovie.

Figure 62 Loyer des appartements



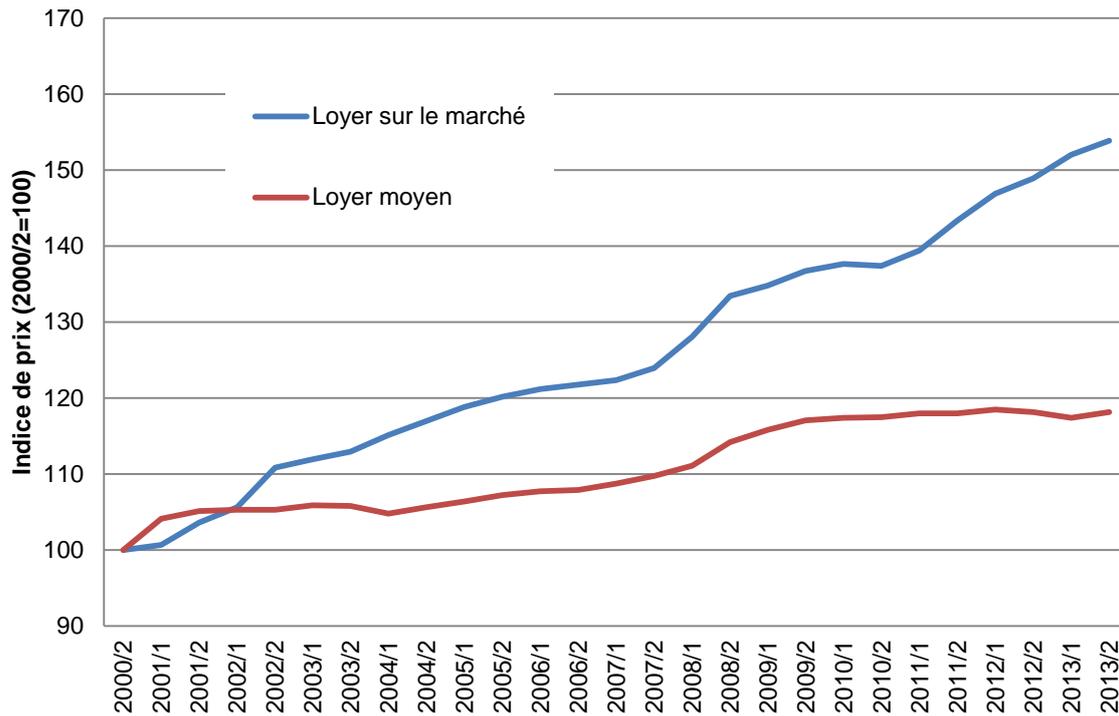
Source: Wüest & Partner

Pour de nombreux citoyens locataires, le facteur décisif est le loyer existant

De nombreux citoyens locataires occupent cependant depuis longtemps le même appartement et peuvent donc n'être pas du tout touchés par ces variations de prix. Schellenbauer (2011) postule par exemple qu'à Zurich, deux tiers des occupants d'appartements loués par des propriétaires particuliers sont des locataires de longue date. L'évolution des loyers existants est donc ce qui les intéresse. Comme le droit suisse du bail est fondé sur le loyer fixé sur la base des coûts, les loyers existants ont tendance à être inférieurs à ceux des appartements reloués.⁸⁰ Comme le montre la figure 63 dans le cas de Zurich, les hausses des loyers existants ont été plus faibles de quelques points et stagnent pratiquement depuis 2009 (la loi les liant au niveau des intérêts). Dans quelques villes, les appartements à vocation sociale jouent aussi un rôle. Leurs occupants ne sont pas touchés par les dernières hausses des loyers, vu que, dans les HLM, les loyers doivent s'inspirer du principe du loyer fixé sur la base des coûts. A Zurich, ce secteur comprend quelque 25 % de tous les logements. Les appartements à vocation sociale y sont de 30 à 50 % meilleur marché que ceux proposés sur le marché libre (Schellenbauer 2011).

⁸⁰ A Zurich, la différence de loyer est estimée entre 5 et 15 % selon la taille de l'appartement (Schellenbauer 2011:27).

Figure 63 Evolution des loyers moyens existants et des nouveaux loyers à Zurich



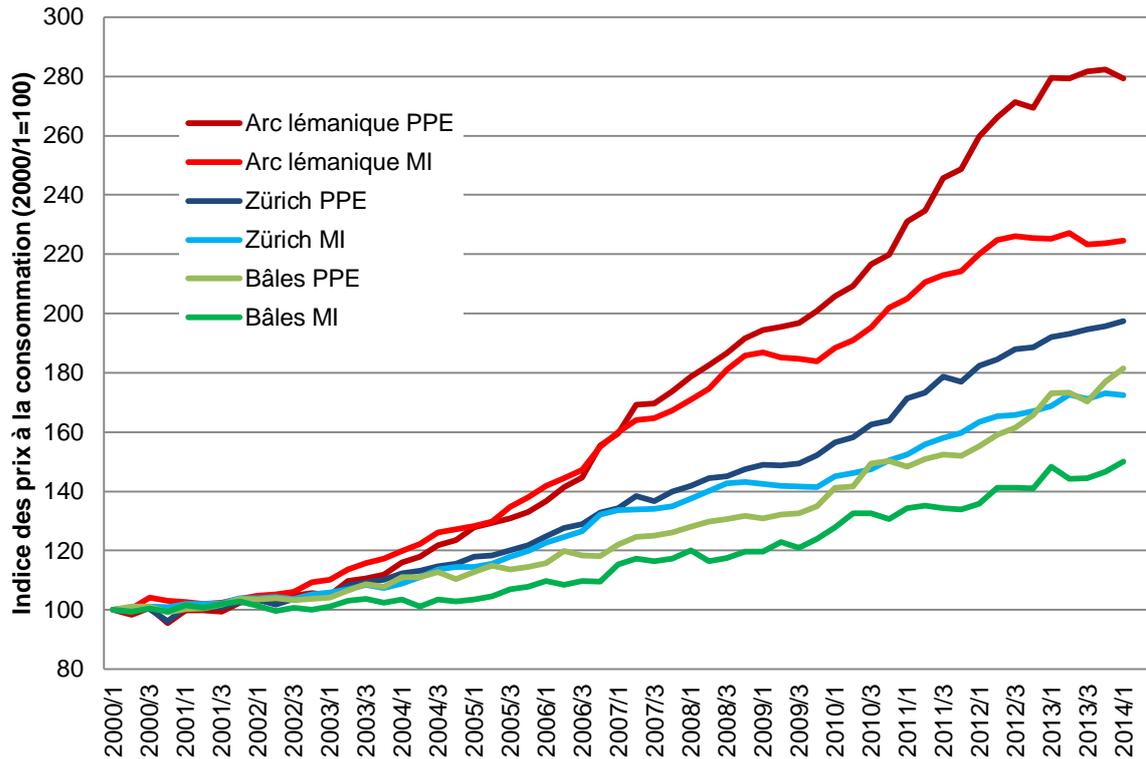
Source: Wüest & Partner, *Zürcher Städteindex der Mietpreise*⁸¹

Hausse la plus forte pour les logements en propriété

Enfin les prix des logements en propriété (appartements et maisons individuelles) ont augmenté au moins de moitié entre 2000 et 2014, et ce dans toutes les régions, encore que les différences régionales soient très fortes (figure 64). La hausse a été de loin la plus forte dans la région lémanique, suivie de Zurich et de la région de Bâle. Il faut également relever que, dans toutes les régions, les prix des appartements en propriété ont augmenté plus fortement que ceux des maisons individuelles, alors que les prix des logements en propriété ont crû plus fortement que les loyers offerts.

⁸¹ L'index des loyers existants ne se réfère qu'à la ville de Zurich, celui des loyers offerts concernant en revanche toute la région (comme à la note 73). La comparaison n'est donc pas entièrement correcte. Si elle l'était, la différence serait sans doute encore plus marquée, vu que les loyers offerts en ville de Zurich sont probablement plus élevés.

Figure 64 Prix des appartements en propriété (PPE) et des maisons individuelles (MI)



Sources: Wüest & Partner (région lémanique, Zurich), Fahrländer (Bâle)⁸²

Conclusion

Les fortes hausses de prix se sont surtout produites dans les nouvelles locations d'appartement et dans les logements en propriété. En revanche, les hausses des loyers existants sont restées modérées. Les personnes touchées par les hausses de prix sont donc avant tout les nouveaux locataires et les nouveaux propriétaires. De nombreux ménages n'en sont pas affectés (locataires qui n'ont pas déménagé ces dernières années, ménages occupant des appartements à vocation sociale). Quant aux propriétaires de longue date d'immeubles, ils profitent des hausses de prix.

Causes de la pénurie

La croissance démographique attise la demande de logement...

L'offre et la demande de logement dépendent de nombreux facteurs. Ainsi la demande est déterminée non seulement par la démographie, mais surtout par le niveau des intérêts, l'évolution des revenus et les attentes sur les prix et la qualité. Du côté de l'offre, les facteurs qui jouent un rôle sont essentiellement l'évolution des coûts de production (salaires, coûts des prestations intermédiaires) et les prix des terrains. En outre, les marchés liés entre eux et regroupés sous l'étiquette «marché du logement» sont soumis à diverses réglementations qui affectent également l'offre et la demande (donc l'évolution des prix).⁸³

⁸² La région de Bâle comprend les deux cantons de Bâle-Campagne et Bâle-Ville ainsi que des parties de l'Argovie et de Soleure (régions MS 25, 47 à 49, et 75). Pour Zurich et Genève, cf. note 73.

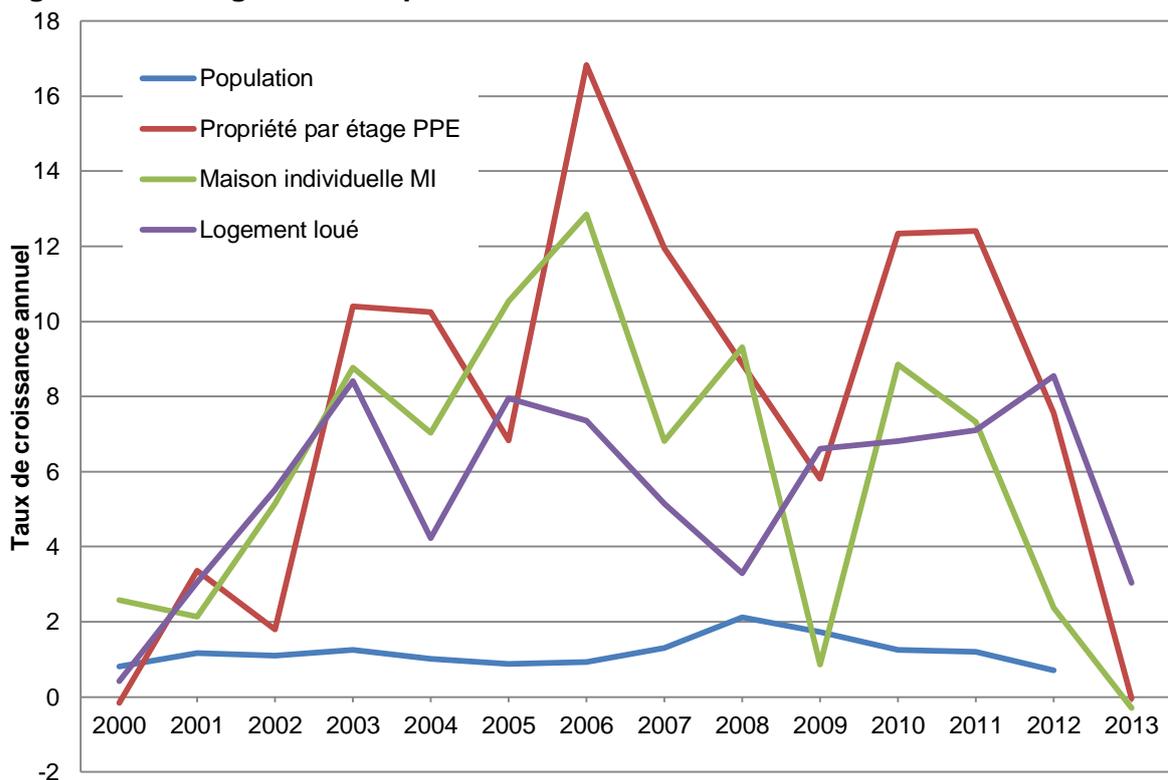
⁸³ On citera les règlements de construction et de zone ainsi que la loi sur l'aménagement du territoire (marché des biens-fonds), les prescriptions régissant la construction, les procédures d'admission et les normes sectorielles (marché de la construction), l'autorégulation des banques ainsi que le matelas anticyclique de capitaux (marché hypothécaire), les subventions pour assainissements, la *Lex Koller* ainsi que la conservation des monuments (marché des immeubles), le droit du bail ainsi que la promotion du logement (logements locatifs), enfin le droit fiscal et la possibilité du retrait anticipé du 2^e pilier (propriété du logement).

Réexamen de la politique de croissance

... mais n'est qu'un facteur parmi d'autres

Comme l'offre de logement est relativement rigide à court terme du fait de la longueur relative du temps de construction des immeubles (cf. Steiner 2010), il est logique de rechercher les causes des fortes hausses de prix avant tout du côté de la demande. Il est cependant difficile d'estimer la contribution concrète de la croissance démographique aux hausses de prix. On le voit à la comparaison des taux de croissance de la population avec les prix en région lémanique (les courbes des deux autres régions ont la même allure). Alors que la croissance démographique reste relativement constante (1-2 % par an), les variations de prix sont beaucoup plus fortes et ne permettent pas de constater de lien univoque entre les deux variables. Les fortes variations de prix doivent donc avoir encore d'autres causes. Jusqu'en 2008, les hausses devaient résulter surtout de la bonne conjoncture et de la préférence croissante pour le logement en ville ou en bordure de ville. Après l'éclatement de la crise économique et financière, le niveau extrêmement bas des taux d'intérêt, le changement de comportement des investisseurs et l'attrait persistant de la Suisse par rapport aux pays frappés par la crise économique sont venus s'ajouter comme nouveaux facteurs.⁸⁴

Figure 65 Région lémanique



Source: cf. graphique 2, données démographiques de l'OFS

Une augmentation de la population n'entraîne pas automatiquement une pénurie d'appartements

Il faut encore signaler que, comme la croissance économique en général, une augmentation de la population n'entraîne pas automatiquement une pénurie d'appartements. La surface d'habitat disponible peut aussi être exploitée plus efficacement, ce qui devrait au fond se produire en cas de hausse des prix. En Suisse, la surface habitable moyenne par personne a certes augmenté légèrement entre 2000 et 2012, en passant

⁸⁴ Cf. Hauri (2013), Müller (2011), OECD (2013b), p. 20-22.

Réexamen de la politique de croissance

de 43 à 45 m², mais pendant la même période et dans les zones urbaines, elle a baissé (cantons de Genève et Bâle-Ville) ou stagné (ville de Zurich; tableau 7). Il y a donc des indications comme quoi les fortes hausses de prix se sont accompagnées d'une utilisation plus efficace de l'espace habitable.⁸⁵

Tableau 7 Surface habitable moyenne par habitant

	Suisse	Genève	Bâle-Ville	Ville de Zürich
2000	43	40	46	41
2012	45	38	42	41

Source: OFS, Office statistique de la ville de Zurich

Part du cadre réglementaire dans les hausses de prix

Dans la perspective d'éventuelles mesures économiques, il se pose la question de savoir dans quelle mesure les différentes réglementations alimentent la pénurie constatée en zone urbaine sur les marchés associés à celui du logement. Une analyse du marché genevois du logement suggère que la part du cadre réglementaire dans les hausses de prix pourrait être élevée.⁸⁶ Selon les auteurs, la combinaison de zones constructibles limitées, de prescriptions sur le prix et le rendement des terrains, ainsi que de dispositions sévères en matière de rénovation et de transformation a fait qu'à Genève, l'on construit et l'on rénove trop peu, et que les appartements existants sont mal entretenus. Du côté de la demande, le contrôle des loyers a fortement segmenté le marché du logement entre locataires de longue date, d'une part, et nouveaux locataires, de l'autre, ce qui renforce à son tour les hausses de prix et entraîne un effet marqué de verrouillage (c'est-à-dire que les locataires restent très longtemps dans leurs appartements, parce qu'ils devraient escompter une forte augmentation de loyer en cas de déménagement).

Toujours sur le plan économique, il faut relever – comme l'expose Schellenbauer (2011) – que l'exigence de logements abordables et de faibles loyers s'oppose à d'autres objectifs politiques tels que la préservation du paysage (condamnation du mitage) et la croissance démographique. Ces quarante dernières années, ce conflit d'intérêts a été résolu «en maintenant à bas niveau la charge des coûts de logement par une utilisation extensive du sol (associée partiellement au mitage)». Si pareil modèle n'est plus accepté, il faut s'attendre à des prix plus élevés de l'immobilier et à une structure plus compacte de l'habitat ou du logement.

⁸⁵ A ce propos, il serait également intéressant de considérer l'évolution des coefficients de densité tels que le nombre de personnes par hectare de zone d'habitation. Les données de la statistique de la superficie (OFS 2013c) ne couvrent cependant que très insuffisamment la période sous revue. Les dernières données disponibles concernant Genève datent de 2004, celles de Bâle de 2005 et celles de Zurich de 2007. Aussi avons-nous renoncé à un graphique.

⁸⁶ Cf. Credit Suisse (2014), *Marché immobilier 2014. structures et perspectives*, p. 25-30.

Mesures requises

Axes de nouvelles études En ce qui concerne la pénurie de logements, trois axes mériteraient d'être suivis pour de nouveaux éclaircissements:⁸⁷

- 1) Une analyse des raisons pour lesquelles l'élasticité de l'offre de logement est si faible en Suisse et du rôle que joue ici le cadre réglementaire

Justification. Plus l'offre de logement peut réagir rapidement aux variations de la demande, plus les hausses de prix seront faibles. L'élasticité de l'offre de logements en Suisse est manifestement très faible par rapport aux pays de l'OCDE (cf. Andrews 2010). Dans ce domaine, la Confédération s'est concentrée jusqu'ici avant tout sur des mesures d'harmonisation intercantonale et de simplification de la législation sur les constructions et l'aménagement.⁸⁸

2. Une analyse économique du droit suisse du bail à loyer

Justification. Si suite à une augmentation de la demande, les hausses de prix des logements en propriété et des loyers offerts sont si fortes, cela peut aussi être expliqué par la concentration de la nouvelle demande sur des segments relativement petits. On l'a vu plus haut, une grande partie des appartements est à l'abri de ce phénomène. Cela tient surtout au droit suisse du bail, qui s'inspire du principe du loyer fixé sur la base des coûts et entraîne ainsi une segmentation du marché du logement entre anciens et nouveaux locataires, ces derniers pouvant parfois payer des loyers fortement plus élevés.

A part les effets du droit du bail sur les loyers, il conviendrait d'étudier particulièrement

- Les effets sur la qualité et le nombre des appartements (investissements dans la construction)
- Les effets de redistribution du droit du bail (notamment qui subventionne et qui est subventionné)

Une analyse semblable pourrait être faite pour le logement à vocation sociale.

- 3) Une analyse de la corrélation entre règlements de construction et densification dans les villes et les agglomérations

Ici, il s'agit de savoir si les taux d'occupation observés dans les zones urbaines (notamment celui des nouveaux bâtiments) répondent effectivement aux préférences prix/densité des ménages et des investisseurs (la fameuse «aversion à la densité») ou si des réglementations particulières (coefficient d'utilisation, protection des monuments, etc.) empêchent de combiner une forte densité avec de faible prix.

⁸⁷ On ne se penchera pas sur les mesures requises en matière de logement déjà identifiées dans d'autres chapitres. Il s'agit notamment de l'absence de vérité des coûts dans les transports (section 6.4), qui réduit artificiellement le prix du logement à distance du lieu de travail et pousse ainsi à la hausse les prix de l'immobilier. *Idem* des distorsions concernant le financement de l'immobilier dans le droit fiscal (cf. le chap. 5 sur la résilience).

⁸⁸ Cf. SECO (2011), *Allégement administratif des entreprises: bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015*, p. 45-47.

Réexamen de la politique de croissance

D'une manière générale, une analyse économique systématique des autres réglementations concernant le marché suisse du logement serait payante (cf. note 77). Elle devrait commencer par montrer quels problèmes (échec du marché) sont résolus par quelle réglementation ou quels buts sont censés être atteints. Deuxièmement il faudrait exposer les effets économiques et l'efficacité des réglementations. Enfin il conviendrait d'évaluer la littérature politico-économique concernant la réglementation du secteur immobilier.

6.4 Infrastructures

Des capacités
mises au défi

Lorsque la croissance économique est discutée, et ce notamment en lien avec l'augmentation de la population, la problématique des infrastructures se doit d'être abordée. En effet, un plus grand nombre d'habitants implique une pression accrue sur l'utilisation des infrastructures, qu'elles soient de transport, d'énergie ou de télécommunication. Cette demande croissante pose de nombreux défis pour l'avenir.

Le fait que les réseaux d'infrastructure constituent une condition nécessaire à la prospérité économique de la société est largement accepté⁸⁹. Cependant, le développement d'infrastructures performantes afin de garantir une desserte maximale connaît ses limites et implique des coûts externes importants de par une utilisation parfois inefficace et non durable des ressources.

Conformément à la politique en matière d'infrastructures du Conseil fédéral, les aspects de durabilité économique, écologique et sociale doivent servir de base à la réflexion sur le futur des réseaux (Conseil fédéral, 2010a). L'utilisation optimale des capacités existantes doit être préférée au développement à tout va de nouvelles infrastructures.

En Suisse, selon des estimations, l'entretien des infrastructures coûte chaque année entre 17,4 et 20,5 milliards de francs (Schalcher *et al.*, 2011). La garantie de financement de l'entretien et de l'extension des infrastructures varie selon les secteurs concernés. Ainsi l'approvisionnement en électricité ou l'évacuation des eaux urbaines sont des exemples de financement durable assuré par des taxes conformes au principe de causalité. Cependant, le financement du secteur des transports pose des défis pour l'avenir. Les transports individuels routiers sont autofinancés au moyen de recettes affectées et recettes fiscales des pouvoirs publics. Par contre, les transports publics ferroviaires sont financés par les recettes des entreprises de transports et les contributions des pouvoirs publics.

Les infrastructures
de transport parti-
culièrement tou-
chées par la crois-
sance de la
population

Dans le débat public, notamment dans le cadre des discussions sur les effets de la croissance, ce sont principalement les infrastructures de transport routières et ferroviaires qui sont thématiques. Les trains bondés et les embouteillages aux heures de pointe concernent un grand nombre de citoyens et d'entreprises. Le réseau électrique doit

⁸⁹ Voir la série d'études mandatées par le SECO et publiées en 2011 sur le thème "Produktivität und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen", Strukturberichterstattung n 48.

Réexamen de la politique de croissance

également relever certains défis si l'on veut garantir un approvisionnement optimal. C'est pourquoi le présent chapitre se penche spécifiquement sur ces types d'infrastructures.

Les autres réseaux tels que les télécommunications, l'électricité ou le gaz sont bien évidemment également touchés par une utilisation accrue en raison d'un plus grand nombre d'utilisateurs, mais leurs capacités réussissent à s'adapter à la demande croissante et ne sont pas jugées critiques. Dans le domaine des télécommunications, l'approvisionnement des régions périphériques en offre et en demande pour accéder à l'internet à haut débit doit être observé, afin de pouvoir contrecarrer les éventuels développements négatifs à l'avenir. Par ailleurs le principe de non-discrimination dans la transmission des données doit fondamentalement être valable pour ne pas porter atteinte au développement des innovations dans le domaine des télécommunications. Quant aux infrastructures aéronautiques, leur capacité reste limitée et ne pourra pas supporter une croissance continue à long terme. Des restrictions supplémentaires aux conditions d'exploitation des aéroports constitueraient un risque pour le développement du transport aérien et ainsi un frein au développement économique de la Suisse.

Les infrastructures de transport

Bref état des lieux Le bon fonctionnement des infrastructures de transport est l'une des conditions essentielles d'une économie productive. La croissance et la prospérité économique en dépendent largement. En effet, un bon raccordement aux réseaux de transport, qu'il soit régional, national ou international, est gage de succès pour une place économique, puisqu'il influencera l'attractivité de la région pour les ménages et les entreprises, via l'offre de transport pour les personnes et les marchandises. Dans le cadre d'une série d'études mandatées par le SECO sur le thème de la productivité et du financement des infrastructures de transport, il est montré que les investissements dans les réseaux de transport sont effectivement productifs: les grands projets d'infrastructure améliorent concrètement l'accessibilité, ce qui représente un facteur de croissance statistiquement significatif (Müller *et al.*, 2011).

Les pouvoirs publics sont particulièrement engagés dans le domaine des infrastructures de transport qui représentent une part importante des investissements financés par l'Etat. Ainsi, en 2010, la Confédération, les cantons et les communes ont affecté un montant de 16,6 milliards de francs aux transports, ce qui correspond à environ 11 pourcent de l'ensemble des dépenses publiques et en fait donc le troisième poste de dépenses après l'enseignement et la prévoyance sociale (OFS, 2013e). Le réseau suisse est développé en comparaison internationale, occupant près de 3 pourcent du territoire national et un tiers environ des surfaces d'habitat et d'infrastructure (OFS, 2013e).

Réexamen de la politique de croissance

Une gestion du trafic à optimiser

Avec une population croissante, la Suisse fait face à une demande de mobilité, qu'elle soit routière ou ferroviaire, qui ne cesse d'augmenter, mettant toujours plus à contribution les infrastructures de transport. Concernant le trafic routier motorisé privé, les prestations de transport ont pratiquement doublé entre 1970 et 2011 (OFS, 2013e). Pour les marchandises, l'augmentation des prestations de transport⁹⁰ sur la période 1990 à 2011 s'élève à 39 pourcent, soit 4 pourcent de plus que la progression du PIB réel sur la même période. Par rapport à 2000, une personne domiciliée en Suisse a parcouru en 2010 une distance journalière moyenne sur le territoire suisse de 5 pourcent supérieur, atteignant 36,7 kilomètres (OFS, 2013e, p. 52).

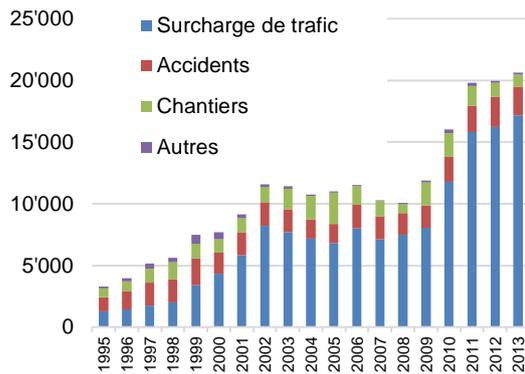
Aux heures de pointe notamment, le réseau est toujours plus sollicité, impliquant des embouteillages, des trains bondés et des retards. Ainsi, en 2013, la surcharge de trafic a représenté près de 17'000 heures passées dans les embouteillages sur les routes nationales (cf. figure 66). Si l'on y ajoute les autres causes telles que les accidents ou les chantiers, le total du temps perdu dans les bouchons s'élève à plus de 20'000 heures en 2013, soit près du double du chiffre de 2008. Il n'est cependant pas possible de déterminer dans quelle mesure l'augmentation nette des heures enregistrées dans les embouteillages est due à une pure croissance du transport. Une part importante de cette augmentation nette provient d'un comptage de trafic amélioré. La problématique de la congestion dans le transport routier a également été soulevée par l'OCDE lors de l'examen de la Suisse en 2011 (OCDE, 2011a). Il convient de mettre en place des remèdes à l'augmentation du trafic, d'autant plus que la congestion implique des coûts externes importants à la charge de la collectivité.

L'intensité du trafic durant la journée est influencée par les trajets des pendulaires se rendant sur leur lieu de travail ou de formation, indépendamment du moyen de transport (cf. figure 67). Cependant, le trafic de loisirs ne cesse de croître. En 2010, les loisirs représentent environ 40 pourcent des distances parcourues. Les trajets des pendulaires expliquent les heures de pointe le matin, à midi et le soir, même si pour cette dernière période le trafic pour les loisirs joue également un rôle. Or, en-dehors des pics d'utilisation, il est intéressant de relever que l'utilisation des capacités de transport n'est de loin pas optimale. Ainsi, dans le transport ferroviaire, le taux d'occupation moyen du trafic sur les grandes lignes atteint à peine 31 pourcent et celui du trafic régional approche les 22 pourcent (CFF, 2014).

⁹⁰ Les prestations de transport sont exprimées en tonnes-kilomètres, prenant ainsi en compte le poids des marchandises transportées et les distances parcourues.

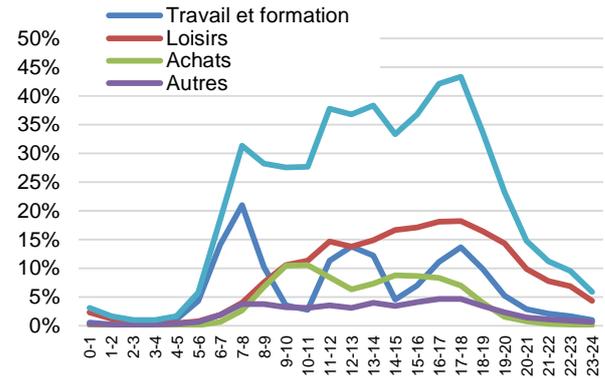
Réexamen de la politique de croissance

Figure 66 Ampleur des embouteillages sur le réseau des routes nationales



Source : OFROU

Figure 67 Pointes de trafic selon le motif de déplacement en 2010, moyenne journalière



Source : OFS, ARE

Une spirale des coûts difficile à maîtriser

Au final, l'offre et la demande de transports sont intrinsèquement liées et s'encouragent mutuellement, pouvant donner lieu à une spirale de coûts difficile à maîtriser à moyen terme déjà. Le fait que le trafic soit largement subventionné par les ressources fiscales, combiné avec une utilité marginale décroissante des offres supplémentaires, conduit à des coûts toujours plus élevés pour le secteur public. Les usagers ne connaissent pas les coûts véritables des prestations et ces prix faussés ne peuvent pas juguler la demande. Selon les derniers chiffres disponibles du compte des transports de 2005, le taux de couverture des coûts pour le transport routier représente 92 pourcent et s'établit à 90 pourcent en ne tenant pas compte des indemnités pour prestations d'intérêt général dans les transports routiers publics (OFS, 2009). Pour le rail, le taux de couverture atteint 93 pourcent, mais tombe à 66 pourcent sans les indemnités publiques. Ces derniers chiffres ont été mis à jour en 2011. Selon le compte économique du compte ferroviaire suisse 2011, le degré de couverture des coûts du rail s'élève à 40,9 pourcent, alors que selon le compte d'exploitation, ce chiffre atteint 103,8 pourcent (OFS, 2013f)⁹¹. Sans prendre en compte les coûts externes, le compte routier présente un taux de couverture de 118 pourcent par les usagers de la route (OFS, 2013g).

Si l'on s'attarde sur les coûts externes occasionnés par les transports, les chiffres les plus récents de l'ARE (2014b) montrent que les transports ont occasionné environ 9 milliards de francs de coûts externes, le trafic routier comptant pour 7,7 milliards et le trafic ferroviaire pour 0,7 milliard. Pour la route, les accidents et les impacts sur la santé représentent les coûts externes les plus importants, respectivement 25 et 23 pourcent (OFS, 2013e). Pour le rail, les impacts sur la santé et sur la nature et le paysage sont les catégories les plus importantes, représentant 29 et 24 pourcent des coûts externes totaux.

⁹¹ "Les résultats du compte ferroviaire sont présentés selon deux optiques différentes: le compte d'exploitation et le compte économique. Le compte d'exploitation se base sur les résultats comptables des entreprises et montre comment le chemin de fer couvre ses coûts grâce à ses recettes et aux contributions des collectivités publiques. Le compte économique fait ressortir ce que le mode de transport «chemin de fer» coûterait dans une perspective économique générale, c'est-à-dire en imaginant que les entreprises ferroviaires doivent financer elles-mêmes leurs dépenses d'infrastructures et de transports par des emprunts souscrits aux conditions du marché." (OFS, 2013f, p. 5).

Réexamen de la politique de croissance

Un impact sur l'environnement et le territoire important

Le développement des voies de communication a encouragé la croissance des agglomérations du centre dans la périphérie. Cependant, une telle évolution a des impacts forts en termes de mitage du paysage et engendre d'importants flux de pendulaires⁹². Ces derniers représentaient en 2011 9 personnes actives occupées sur 10, dont 69 pourcent ont un emploi à l'extérieur de leur commune de domicile (OFS, 2013e, p. 55). L'optimisation des infrastructures existantes doit donc être favorisée, avant toute extension ou nouvelles constructions. Cependant, une telle optimisation n'est pas la panacée et des investissements sont nécessaires pour désengorger les routes nationales notamment⁹³. Le Projet de territoire Suisse met d'ailleurs l'accent sur la coordination des transports, de l'énergie et du développement territorial (Conseil fédéral *et al.*, 2012).

Possibilités d'action

La demande croissante en termes de mobilité est difficile à satisfaire, mais ...

Il se pose dès lors de nombreux défis pour l'avenir des infrastructures suisses de transport. Il s'agit de garantir l'entretien, voire l'amélioration, des infrastructures de transport. Or le développement du réseau demande des coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien très élevés. Si toutes les revendications liées aux transports devaient être satisfaites, des augmentations d'impôts seraient probablement nécessaires. Ceci induirait probablement des conséquences néfastes sur l'attrait de la place économique suisse. La question peut se poser de savoir s'il ne vaudrait pas mieux affecter les ressources considérables exigées pour éliminer les goulets d'étranglement à d'autres tâches, étant donné que les nouvelles capacités seront à nouveau très rapidement surchargées. Il conviendrait d'influencer la demande en mobilité afin de répartir de manière plus efficiente les trajets tout au long de la journée. Le système de tarification actuel permet de le faire que de manière limitée. Le prix d'un trajet en train d'un point A à un point B coûte en Suisse, à quelques exceptions près, autant indépendamment du jour et de l'heure. De manière similaire, on peut se procurer une fois par année la vignette autoroutière pour accéder sans limite au réseau routier national. Au vu de la dernière votation qui visait à augmenter le prix de la vignette⁹⁴ et des réactions négatives de la population à chaque annonce d'augmentation des prix de billets de train (2,3 pourcent dès décembre 2014, UTP, 2014), il est patent que les utilisateurs ne sont pas prêts à payer plus sans contrepartie. Or, le financement actuel pour le maintien et le développement des infrastructures pose des défis majeurs. Certes le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et son fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ainsi que le projet de fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) contribuent à introduire de nouvelles incitations dans ce sens. Trouver un équilibre entre un développement soutenable à long terme et une fiscalité modérée est un défi majeur de la politique de croissance. Il faut passer par un financement adéquat. Selon la logique économique, le principe de causalité doit être autant que possible pris en considération. Ce sont aux utilisa-

⁹² Par pendulaire, on entend une personne qui quitte son domicile pour se rendre au travail.

⁹³ Voir le deuxième message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales (<http://www.astra.admin.ch/dokumentation/00109/00113/00491/index.html?lang=fr&msg-id=52141>).

⁹⁴ Votation fédérale du 24 novembre 2013.

Réexamen de la politique de croissance

teurs des transports de participer aux coûts, selon leurs besoins et utilisation. Par ailleurs, les coûts externes des transports devraient être internalisés et imputés aux usagers.

... peut être influencée par une tarification adaptée.

Le degré de couverture des coûts de transport dans le secteur ferroviaire est insuffisant, mais augmenter trop fortement les tarifs pour que les usagers participent davantage au financement risque de transférer les voyageurs du rail vers la route et donc d'augmenter les coûts externes du transport routier. Afin d'éviter un tel transfert modal, il s'agirait donc de trouver une solution de financement qui englobe tous les moyens de transport afin de garantir un financement et un développement soutenable à long terme (Suter *et al.*, 2011). C'est pourquoi la tarification de la mobilité⁹⁵ ou *mobility pricing* devrait toucher à la fois le rail et la route dans les mêmes proportions. Les expériences à l'étranger pourraient servir de sérieuses bases de discussion pour la Suisse. Si l'on veut sortir de la spirale des coûts et ne pas devoir répondre absolument à toute nouvelle demande, il convient de passer d'une « garantie de mobilité maximale » à un système de « mobilité optimale » (Balmer, 2013).

Une redevance sur la mobilité doit inciter les usagers à modifier leurs comportements en vue de répartir les déplacements sur une période plus étendue et d'atténuer les coûts externes liés à une surcharge de trafic aux heures de pointe. L'OCDE propose également l'instauration d'une redevance de congestion variable. En la rendant plus élevée dans les zones géographiques particulièrement touchées et en période de pointe, elle permettrait une redistribution de la demande de transport en fonction du lieu et du moment. Cette mesure doit cependant être couplée à d'autres, telles que la possibilité de travailler selon des heures de travail flexibles, pour atteindre pleinement l'objectif d'optimisation des infrastructures de transport.

Ainsi la redevance sur la mobilité offre un vrai choix aux décideurs publics: soit investir davantage pour augmenter les capacités, y compris aux heures de pointe, en contrôlant les externalités environnementales et la charge fiscale, soit essayer d'utiliser au mieux les capacités existantes. Dans tous les cas, observer passivement la hausse constante des heures d'embouteillage n'est pas une solution optimale pour le bien-être des Suisses et encore moins du point de vue de la croissance économique.

Le *mobility pricing* est une des mesures de la politique de croissance 2012-2015

Dans le cadre de sa politique de croissance 2012-2015, le Conseil fédéral a fixé une mesure en faveur d'une stratégie de tarification générale de la mobilité. Sur la base des connaissances existantes, le rapport de « concept » sur la tarification de la mobilité doit servir de fondement pour une discussion politique et la prise de décision en vue d'une solution aux problèmes de transport actuels. Le rapport ne contient pas de mandat pour une mise en œuvre d'une telle tarification, mais montre les possibles approches (variantes de modèles) pour une éventuelle mise en œuvre ultérieure.

⁹⁵ La tarification de la mobilité prévoit des redevances d'utilisation valables pour tous les modes de transport et liées aux prestations. Ces redevances peuvent dépendre du nombre de kilomètres parcourus (principe de l'utilisateur payeur) et des tranches horaires concernées, ceci afin d'influencer efficacement la demande de transport et de mieux gérer le contrôle des flux.

Par ailleurs, le FAIF et le FORTA sont également des mesures visant à soutenir le développement de l'infrastructure de transport.

6.5 Environnement

Croissance économique et exploitation des ressources compatible avec la nature

Caractère primordial du découplage de la croissance économique et des atteintes à l'environnement

Etant donné les limites physiques de la Terre, il y a déjà longtemps que l'on considère d'un œil critique, voire avec inquiétude, l'approvisionnement en ressources naturelles. Autrefois, l'on craignait qu'une population en croissance exponentielle ne puisse être nourrie indéfiniment et qu'il en résulte la misère (cf. Malthus au XIX^e siècle). Au début des années 70, le Club de Rome prouvait, scénarios en main, que l'humanité était en voie de surexploiter les capacités naturelles de la Terre. Comme les solutions susceptibles de provoquer un revirement prendraient beaucoup de temps, il fallait que l'humanité réagisse à temps à ces limites pour éviter la catastrophe (*Limits to Growth*, 1972). Bien que la croissance démographique mondiale ait faibli entretemps, la discussion concernant les ressources naturelles et la croissance économique générale, dans le sillage de la mondialisation et de la consommation croissante de ressources non renouvelables, n'a rien perdu de son actualité.

Pour discuter de la situation actuelle, il est utile de distinguer entre les matières premières naturelles négociées sur les marchés (agents énergétiques, matières premières agricoles, métalliques ou minérales), et d'autres ressources qui revêtent souvent le caractère de biens publics⁹⁶ et pour lesquelles n'existe par conséquent pas de prix du marché (la stabilité du climat, par exemple). Dans le second cas, il faut encore subdiviser les ressources naturelles en ressources locales (les lacs suisses, par exemple) et mondiales ou transfrontalières (les océans, le climat, etc.). Les problèmes environnementaux mondiaux et transfrontaliers ne peuvent être résolus que par la coopération internationale.

Etat des ressources naturelles en Suisse et dans le monde

Efficiante croissante de l'usage des matières premières naturelles

En ce qui concerne les matières premières naturelles, l'on est parvenu jusqu'ici, grâce au progrès technique, à approvisionner toujours plus de gens à des coûts toujours plus faibles. Les matières premières naturelles sont négociées sur les marchés comme des marchandises. Si les acteurs du marché anticipent de futures pénuries et donc des prix plus élevés, ils investissent dans de nouveaux savoir-faire ou de nouvelles technologies, soit pour viabiliser de nouveaux gisements, soit pour remplacer une matière première par une autre, soit encore pour améliorer leur utilisation ou leur productivité. En termes de politique économique, cela signifie qu'il faut définir les bonnes conditions-cadre. On pourrait citer par exemple des droits de propriété applicables, comme la protection des brevets et des investissements, des incitations à l'innovation, une politique de la concurrence moderne, et des accords internationaux, par exemple en matière d'accès au marché (cf. chap. introductif du *Rapport sur la politique économique extérieure 2008*)

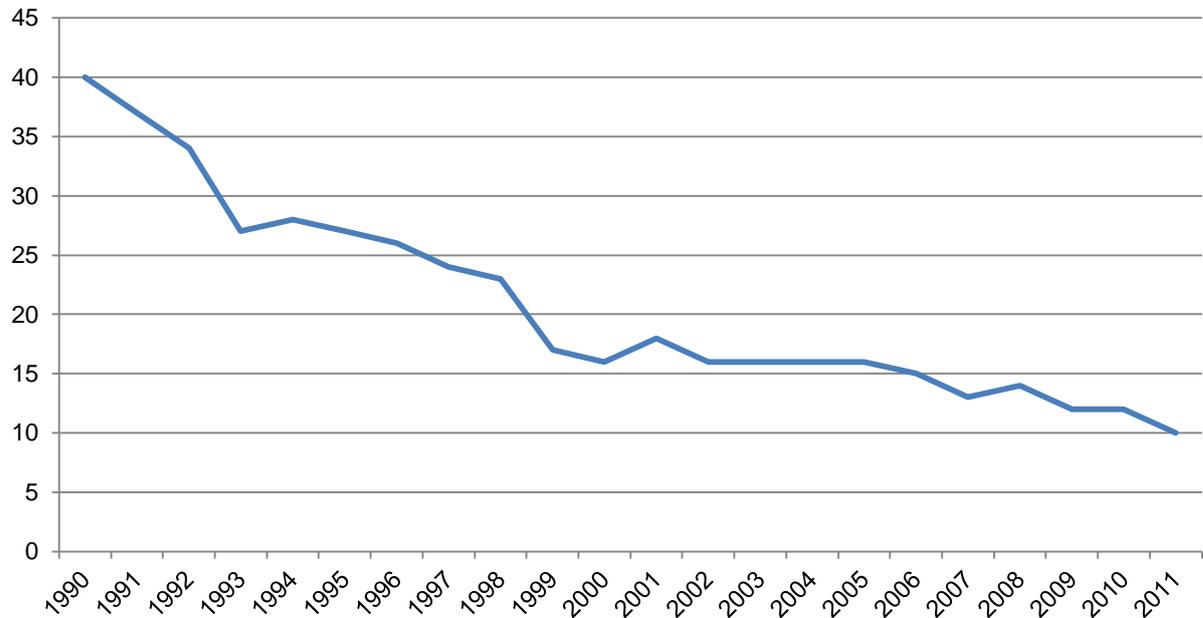
⁹⁶ Les biens publics se distinguent par la «consommation non-triviale» (la consommation d'un bien n'affecte nullement la consommation du même bien par une autre personne) et la «non-exclusivité de la consommation». Ces caractéristiques empêchent l'allocation efficace des biens par les mécanismes du marché (échec du marché).

Réexamen de la politique de croissance

Les défis à relever concernent les ressources naturelles existantes, en particulier le climat et la biodiversité

En ce qui concerne les ressources naturelles locales, la Suisse a enregistré de grands progrès ces dernières années. Ainsi, la qualité des cours d'eau est généralement bonne et la pollution atmosphérique a diminué dans de nombreux domaines (cf. figure 68 ci-dessous).

Figure 68 Emissions suisses de dioxyde de soufre en milliers de tonnes



Source: Office fédéral de l'environnement OFEV

Il persiste cependant des défis environnementaux à l'intérieur du territoire suisse. Le *Rapport sur l'environnement 2013* relève la pollution atmosphérique due aux poussières fines, à l'ozone et à l'oxyde d'azote, la micropollution des eaux et la pression croissante sur la biodiversité. Une analyse des conséquences de la consommation suisse sur l'environnement entre 1996 et 2011 montre que la pollution en Suisse a certes diminué durant cette période, mais qu'en contrepartie l'environnement a été davantage pollué à l'étranger (Frischknecht et al. 2014).

En ce qui concerne les ressources naturelles mondiales, le changement climatique et la perte de biodiversité ont beaucoup attiré l'attention des scientifiques et de la société ces dernières décennies. Etant donné les graves conséquences attendues du changement climatique et du recul de la biodiversité, la stabilité du climat et le caractère intact des écosystèmes peuvent être considérés comme des bases essentielles du bien-être humain et de la croissance économique. Faute de prix pour les émissions de gaz à effet de serre et de réglementation de l'exploitation des prestations des écosystèmes⁹⁷, il faut cependant se demander quels sont les cadres réglementaires nécessaires pour mettre à temps de côté suffisamment de capital (technologies, savoir-faire) et garantir la pérennité écologique de la future croissance économique et démographique. Comme le montreront les sections suivantes dans le cas de la politique

⁹⁷ Par des processus naturels, la biodiversité (diversité des espèces, des gènes et des biotopes) fournit ce qu'on appelle des prestations écologiques, comme par exemple la purification de l'air ou de l'eau.

Réexamen de la politique de croissance

climatique, une procédure coordonnée au niveau international est une tâche primordiale et essentielle en matière de ressources naturelles mondiales, puisque la Suisse seule ne saurait apporter la solution.

Défis et options pour la Suisse, exemple du climat

Nécessité d'une réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre

Les récents rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) confirment que le réchauffement du climat est indéniable et que l'influence de l'homme en est la cause principale.⁹⁸ Pour limiter le réchauffement global moyen à 2°C de plus qu'à l'époque préindustrielle,⁹⁹ il faudrait réduire substantiellement les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine dans le monde entier d'ici au milieu du XXI^e siècle, ce qui implique une réorganisation fondamentale des systèmes énergétiques et de l'exploitation du sol. L'estimation des coûts¹⁰⁰ d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen des technologies disponibles se monte à environ 3 à 11% de la consommation à la fin du XXI^e siècle.

Coordination internationale de la politique climatique indispensable

Comme l'atmosphère est libre d'accès et qu'il n'y a donc ni possibilité d'exclusion ni rivalité en matière d'émission des gaz à effet de serre (échec du marché), il faut s'attendre à de la resquille faute d'accords internationaux contraignants. Si seule une partie des pays décide de réduire leurs émissions, les autres n'en seront que plus incités économiquement à augmenter leurs émissions de gaz à effet de serre (problème du *carbon leakage*). Cette réflexion ne doit certes pas servir à légitimer une attitude passive en matière de politique climatique faute d'un accord international suffisant. Elle montre toutefois qu'une politique climatique internationale efficace nécessite une forte coordination des politiques. Le défi consiste à obtenir un consensus quant à une répartition équitable des coûts résultant de la réduction des émissions.

La croissance économique simplifie les négociations sur le climat

Les progrès dans de telles questions de répartition internationale sont plus simples à atteindre dans les périodes de prospérité qu'en période de stagnation ou de récession. Les coûts de la réduction des émissions sont plus faciles à couvrir avec de nouveaux revenus que par des prélèvements sur les revenus existants. En revanche les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter avec l'expansion économique, si un découplage absolu n'est pas réalisé. Cependant on peut également noter que la croissance a une influence normalement positive sur les innovations et les investissements dans les technologies vertes.

Nécessité d'un engagement international de la Suisse

Partenaire fiable des organisations internationales, la Suisse est prête à s'engager et à contribuer notablement au ménagement des ressources naturelles, et ce dans le cadre de conventions internationales.

Du point de vue économique, ont une importance particulière les conventions ou engagements internationaux qui ne fixent pas seulement un objectif (chiffrable), mais aussi les mesures nécessaires pour y parvenir

⁹⁸ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2013, «Summary for Policymakers», *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, www.ipcc.ch

⁹⁹ En cas de réchauffement du climat de plus de 2°C, on s'attend à de graves effets négatifs.

¹⁰⁰ GIEC, 2014: «Summary for Policymakers», *Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 15.

Réexamen de la politique de croissance

de façon harmonisée. Publiée en même temps que l'objectif, une procédure harmonisée de mise en œuvre internationale jouit premièrement d'une bonne acceptation, parce qu'elle est compatible avec la concurrence internationale et deuxièmement une mise en œuvre à grande échelle même avec des objectifs plus modestes rend plus service à l'environnement que les objectifs nationaux ambitieux de pays isolés. Plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement qui fonctionnent bien appliquent cette leçon. Citons les accords sur les substances chimiques de la CEE-ONU ou le Protocole de Montréal du PNUE sur la protection de la couche d'ozone. Ces conventions fixent non seulement un objectif, mais aussi les instruments telles qu'une même méthode de mesurage, la limitation contraignante de certaines substances ou des échanges d'informations réguliers. Les normes officielles internationales et leur élaboration, de même que les projets de recherche, communs sont d'autres domaines qui importent. Pour l'économie ouverte qu'est la Suisse, ils ont une pertinence particulière.

Dans la coopération internationale au développement, la Suisse s'engage également en faveur d'un développement qui ménage l'environnement. Depuis le relèvement, en février 2011, des fonds de l'aide publique au développement, la Suisse y prête une attention encore accrue, notamment au changement climatique. Sont également importantes les activités de la Confédération pour le renforcement de la responsabilité sociale des entreprises et le transfert de technologie.

Pertinence économique de la politique de l'environnement et importance de conditions-cadre favorables pour l'environnement¹⁰¹

Effets de la politique de l'environnement sur la croissance

Les mesures de politique environnementale peuvent augmenter les coûts de production des entreprises et réduire leurs résultats d'exploitation, du moins à court terme. Mais les entreprises qui utilisent les technologies vertes ménageant l'environnement peuvent dans le moyen terme abaisser leurs coûts en utilisant plus efficacement et plus économiquement l'énergie, les matières premières, l'eau, le sol, etc. Toutefois ce principe ne vaut pas forcément pour toutes les entreprises, car il peut arriver par exemple que les fournisseurs de technologies spécialisées profitent sans attendre des réglementations dérivées d'une politique environnementale. Les ménages voient eux leurs charges financières s'accroître du fait de redevances officielles ou de dépenses plus élevées pour des biens et services provoquant des externalités négatives sur l'environnement. Leurs potentiels de consommer diminuent donc. A court terme, l'internalisation rigoureuse des effets négatifs sur l'environnement tend à compromettre la croissance et la compétitivité internationale de la place économique suisse. Les modèles montrent toutefois que ces surcharges sont plutôt faibles si la politique est conçue de manière optimale.¹⁰²

A court terme, une politique environnementale ciblée ne va donc pas entraîner d'élan économique pour toutes les branches. Mais si l'on prend en considération les coûts externes évités, le bilan s'améliore. La diminution des atteintes à l'environnement entraîne une baisse des coûts

¹⁰¹ Cf. *Economie verte: rôle de l'Etat en vue d'une utilisation efficace des ressources naturelles*, rapport en réponse au postulat 10.3373 Bourgeois du 3 juin 2010

¹⁰² Cf. OFEV 2010, *Synthesebericht zur Volkswirtschaftlichen Beurteilung der Schweizer Klimapolitik nach 2012 (VOBU)*

Réexamen de la politique de croissance

pour les personnes et la nature : les maladies des voies respiratoires dues à la pollution atmosphérique se font plus rares, les sols et les eaux doivent être assainis moins souvent, et les dommages causés aux infrastructures, bâtiments et véhicules dues à des événements météorologiques extrêmes (orages, grêle ou inondations) diminuent.

Absence d'entraves systématiques à l'innovation

Les réglementations édictées par les domaines réglementaires les plus divers affectent l'activité économique et peuvent soit favoriser, soit entraver la gestion efficace des ressources. Dans le cadre de la *Stratégie Cleantech* de la Confédération, l'OFEV et l'OFEN ont fait dresser en 2013 un inventaire des principales régulations publiques et normes privées entravant l'innovation.¹⁰³ Il en ressort dans l'ensemble que les entreprises suisses ne souffrent pas d'un cadre réglementaire entravant systématiquement l'innovation dans le domaine Cleantech. Les auteurs recommandent de conserver un cadre réglementaire aussi svelte et cohérent que possible, d'éviter les directives contraignantes, de vérifier régulièrement les réglementations et normes fixant des valeurs limites et standards, et de prévoir leur adaptation.

Mesures requises

Mesures requises dans différents processus actuels

Avec la loi sur la protection de l'environnement et d'autres (loi sur la protection des eaux, loi sur le CO₂, etc.), ainsi qu'avec les nombreuses ordonnances afférentes, la Suisse dispose d'instruments importants pour ménager les ressources naturelles. Ces dernières décennies, elle a réalisé ainsi de très grands progrès sur son territoire (en matière d'eaux, d'air, etc., cf. *Rapport sur l'environnement 2013*).

Les lois et ordonnances actuelles peuvent être adaptées ponctuellement aux nouvelles connaissances scientifiques et aux nouvelles possibilités technologiques.

En adoptant en avril 2012 la *Stratégie Biodiversité Suisse*, le Conseil fédéral a posé la première pierre d'une future gestion durable de la biodiversité. La perte de la biodiversité est liée à divers problèmes différents, d'où la diversité des axes et champs d'action formulés. Des mesures concrètes sont attendues d'ici 2015 pour éliminer entre autres les fausses incitations et mieux aligner les politiques sectorielles au regard des défis posés par la biodiversité.

Dans le cadre de sa *politique climatique*, la Suisse a décidé de réduire d'ici 2020 ses émissions d'au moins 20 % par rapport à 1990. Ont été appliquées diverses mesures, dont la taxe CO₂ sur les combustibles, le *Programme Bâtiments* et les prescriptions d'émission pour les voitures neuves. Dans son *Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050*, le Conseil fédéral propose des cibles pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, cibles censées permettre de réduire les émissions de CO₂ à 1 à 1,5 t par habitant d'ici à 2050. Le premier paquet de mesures élaboré à cet effet comporte diverses mesures, qui renforcent entre autres jusqu'en 2020 l'actuelle politique en matière de CO₂. Avec la taxe CO₂ sur les combustibles, la Suisse s'est dotée d'un instrument pour réduire les émissions de CO₂.

¹⁰³ Ernst Basler + Partner AG (2014), Zollikon, *Inventar der wichtigsten innovationshemmenden Regulierungen und Normen im Cleantech-Bereich*, rapport du 14 février 2014 suite au mandat d'examen «Inventaire des régulations entravant l'innovation» du *Masterplan Cleantech*.

Une telle taxe n'existe pas encore dans le domaine des transports, domaine dans lequel il n'y a pas eu jusqu'ici de réduction des émissions de CO₂. La consommation de carburants est certes déjà soumise à redevance, mais il serait judicieux, du point de vue économique, que la politique climatique traite les combustibles et les carburants sur le même pied.¹⁰⁴ Au niveau international, dans le cadre des négociations sur le climat, la Suisse s'engage en faveur d'un accord mondial, qui devrait être adopté en décembre 2015 à Paris lors de la conférence des Nations Unies sur le climat, accord engageant aussi les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre. Ce n'est qu'ainsi que le problème du climat sera abordé efficacement et effectivement.

En *politique énergétique*, les énergies renouvelables sont actuellement fortement encouragées financièrement dans le domaine de l'électricité grâce à la rétribution à prix coûtant du courant injecté. Ainsi est soutenu le développement de technologies qui ne sont pas encore aujourd'hui compétitives sur le marché. Même si ce système de subventions a contribué à diffuser les technologies existantes de production d'électricité renouvelable, la promotion de la production des énergies renouvelables sans limitation dans le temps n'est pas judicieuse¹⁰⁵. Le Conseil fédéral entend donc, dans le cadre du système d'incitations énergétique et climatique en train d'être élaboré, remplacer le système de subventions par un système d'incitations. Ainsi, l'introduction d'un système d'incitation comprenant le prélèvement de taxes sur l'électricité, les combustibles et éventuellement les carburants devrait progressivement remplacer les mesures actuelles de promotion, en particulier le subventionnement de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et le programme d'assainissement des bâtiments. Le recours essentiellement à des taxes d'incitations permet l'internalisation des coûts externes à des coûts économiques moindres.

Dans le domaine de l'*efficacité des ressources*, des conditions-cadre importantes existent déjà. Les prescriptions techniques d'efficacité pour les appareils électriques sont par exemple un instrument important pour la promotion de l'efficacité énergétique. Avec la Stratégie Cleantech et le Masterplan Cleantech (2011), la Confédération soutient la collaboration entre les entreprises, la recherche, les cantons et la Confédération en matière d'efficacité des ressources et d'énergies renouvelables. S'agissant de l'*économie verte*, le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions depuis 2010, dernièrement avec un plan d'action (2013) et un message pour la révision de la loi sur la protection de l'environnement (2014)¹⁰⁶. Afin de ménager les ressources naturelles tout en renforçant l'économie suisse, il aspire à rendre la consommation plus écologique, à clore le cycle des matières et à la mise à disposition d'informations sur le ménagement ainsi que l'efficacité des ressources. En outre, la promotion d'initiatives volontaires avec l'économie, la science et la société tant au niveau national qu'international devrait être soutenue. Enfin, les progrès devraient être continuellement examinés.

¹⁰⁴ Cf. recommandations de l'AIE et de l'OCDE 2012 (*In-Depth Review Switzerland*)

¹⁰⁵ Cf. Ecoplan/Ernst Basler + Partner, 2013, *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050 sowie Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2014, Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*

¹⁰⁶ <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/11350/index.html?lang=fr>

Réexamen de la politique de croissance

Lors du développement périodique de ces prescriptions, il faut veiller à ce que les nouvelles réglementations s'inspirent des normes internationales (en particulier de celles de l'UE), pour éviter autant que possible qu'il en résulte des entraves au commerce et des distorsions involontaires sur les marchés au détriment de la place économique suisse.

7 Résumé et recommandations

7.1 Résumé

La compétitivité est un des fondements de notre prospérité

Bien que la Suisse ne dispose pas de matières premières, elle est l'un des pays les plus riches de la planète. Cela tient certes à de multiples raisons, mais les conditions-cadre que l'Etat impose aux acteurs économiques ont une importance cruciale. La concurrence entre ceux-ci garantit que l'économie puisse s'épanouir et la prospérité de la population croître.

Le Conseil fédéral mène une politique de croissance

Le Conseil fédéral attribue donc beaucoup d'importance à une politique économique conçue à long terme et favorable à la concurrence. Après la faiblesse de la croissance au cours des années 90, il a adopté, sous le titre de «politique de croissance», différentes mesures destinées à dopper la croissance de la productivité du travail.

Par ailleurs, avec l'acceptation du nouvel art. 121a dans la Constitution fédérale, la libre-circulation des personnes et indirectement les relations bilatérales avec l'UE ont été remises en question, alors qu'elles ont été des piliers importants de la politique de croissance jusqu'à présent. Parallèlement il est prévisible que nonobstant la bonne conjoncture encore actuelle la Suisse se voie confronter à moyen terme à de grands défis économiques à cause d'un environnement économique médiocre en Europe. Le moment semble donc être opportun pour réexaminer la politique de croissance passée et pour procéder à une évaluation des possibilités de réformes économiques, au vu du potentiel d'optimisation économique existant et des leçons à tirer des récentes crises financières.

Les objectifs sont la croissance de la productivité et le développement de la prospérité

Aujourd'hui comme hier, il est évident pour le Conseil fédéral qu'une politique de croissance durable et axée sur le long terme doit se concentrer sur la prospérité de la population et non sur la seule croissance économique quantitative. Il ne s'agit pas d'améliorer la performance économique en accroissant seulement l'emploi et le capital, mais en particulier en utilisant plus efficacement et plus productivement les facteurs de production.

La politique de croissance a eu un effet positif

Même si toutes les mesures n'ont pas été mises en œuvre à l'heure qu'il est, il est permis de constater que la politique de croissance du Conseil fédéral a été couronnée jusqu'ici de succès. Si quelques projets ont échoué, comme le taux unique de TVA ou la 11^e révision de l'AVS, d'autres réformes structurelles importantes, comme la modification de la loi sur le marché intérieur, la libre circulation des personnes ou la réforme de la fiscalité des entreprises II, ont pu être mises en œuvre. Même en l'absence d'études spécifiques sur la politique de croissance, on peut admettre, au vu de l'évolution économique réjouissante de ces dernières années, surtout en comparaison avec l'étranger, que les réformes effectuées en Suisse dans le cadre de la politique de croissance ont eu un effet positif.

Amélioration de la croissance en comparaison internationale

Au cours de la dernière décennie (2003-2013), les chiffres de la croissance suisse se sont notablement améliorés à l'aune du produit intérieur brut réel (PIB). L'économie suisse est parvenue à surmonter le fléchissement marqué de la croissance des années 90 et a réalisé en comparaison internationale des taux de croissance du PIB supérieurs à la

Réexamen de la politique de croissance

moyenne. Depuis la crise financière, en particulier, l'économie suisse s'est montrée extrêmement robuste.

L'amélioration de la performance s'exprime en particulier à travers la croissance du PIB, mais aussi, sous forme atténuée, par la croissance du PIB par habitant (corrige de l'accroissement démographique dû à l'immigration). La croissance réelle du PIB par habitant a augmenté par rapport aux années 90 (2003-2013: 1,1 % par an; 1992-2002: 0,7 %) et la Suisse dépasse ici aussi légèrement la moyenne des pays comparables.

En revanche la croissance de la productivité ralentit

La ventilation de la croissance du PIB par habitant entre ses deux moteurs – emploi et productivité du travail – montre que, ces dix dernières années, un volume accru de travail, dû à une nouvelle hausse du taux déjà élevé de participation au marché du travail, a donné en Suisse des impulsions positives à la croissance du PIB par habitant.

En contraste à cette amélioration réjouissante de l'exploitation du facteur travail, la tendance ne s'est pas redressée en ce qui concerne la productivité du travail. Au contraire, l'augmentation de la productivité du travail a continué à ralentir en Suisse ces dernières années, en particulier depuis la crise financière. La seule (maigre) consolation est que la position relative de la Suisse ne s'est pas détériorée parce que, ces dernières années, la croissance de la productivité a également stagné nettement dans de nombreux pays.

Rôle d'une certaine évolution structurelle

L'analyse de l'évolution de la productivité par branche pourrait indiquer qu'en Suisse, c'est surtout l'affaiblissement de la croissance de productivité dans quelques secteurs qui aurait contribué de façon déterminante au ralentissement de la productivité générale. En tête de liste figure le secteur financier, dont l'évolution de la productivité a été modeste depuis le tournant du millénaire. A cela s'ajoute que, depuis la crise financière, les fortes hausses de productivité qui caractérisaient l'industrie et le commerce de gros se sont mises à ralentir. Avec leur dynamisme médiocre en matière de productivité, les branches axées sur l'économie domestique (comme le secteur de la construction ou les services privés et parapublics) n'ont pu compenser ce ralentissement.

Répartition équilibrée du revenu, en comparaison internationale

Le présent rapport jette aussi un coup d'œil à la question de l'incidence des inégalités sociales sur la croissance économique. Dans la littérature scientifique, l'on discute depuis longtemps du rôle des interactions entre croissance économique et répartition du revenu ou de la fortune. On ne saurait parler pour le moment d'une opinion concordante. Les études empiriques indiquent cependant qu'à court terme, les inégalités notables de revenu pourraient avoir un effet plutôt stimulant sur le développement économique, mais plutôt engourdissant à long terme. En ce qui concerne la répartition de la fortune, le débat actuel tourne à la controverse et l'on ne distingue pas de consensus.

En Suisse, le revenu est réparti de façon relativement égale, en comparaison internationale, surtout si l'on considère les revenus marchands (du travail et du capital avant redistribution). Sur ce point, la Suisse affiche la répartition la plus équilibrée (derrière la Corée du sud) des pays de l'OCDE. En comparaison internationale, l'ampleur de la redistribution étant relativement modérée en Suisse, la répartition des revenus disponibles s'y situe dans le peloton européen. En ce qui concerne la répartition du patrimoine en Suisse, la comparaison internationale est malaisée, faute de comparabilité des données disponibles.

Réexamen de la politique de croissance

Forces et faiblesses de la Suisse reconnues

Suite à une analyse des forces et faiblesses de l'économie suisse, il ressort que les conditions-cadre y sont excellentes, du point de vue économique, mais qu'elles pourraient être encore améliorées. Comme forces, l'on citera en particulier la liberté économique, la flexibilité du marché du travail, l'excellente formation de la population, la haute qualité des infrastructures, la bonne politique fiscale, le niveau élevé de la qualité de vie, la fiabilité des institutions publiques et le scepticisme envers une politique économique interventionniste vouée au maintien de structures rigides. Tous ces atouts contribuent au fait que la Suisse est actuellement l'un des pays les plus compétitifs du monde.

Cependant, du point de vue purement économique, il faut aussi relever quelques faiblesses. Sur le marché intérieur, malgré trois trains de mesures en faveur de la croissance, la concurrence pourrait être encore substantiellement améliorée. Citons par exemple les réformes insuffisantes dans les industries de réseau, les barrières aux importations parallèles, les domaines où l'Etat entre en concurrence avec des acteurs privés, ou encore le manque de transparence sur les aides d'état. Il persiste en outre un vaste potentiel d'ouverture des marchés pour les entreprises suisses. Enfin la surcharge administrative et les coûts élevés de la réglementation freinent l'évolution de la productivité, donc la croissance. On relèvera également un goulet d'étranglement en ce qui concerne la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée. Dans l'ensemble, l'on peut donc constater que, du point de vue économique, la Suisse a toujours besoin de réformes.

Confirmation de la résilience de la Suisse lors des dernières crises financières

Pour la politique économique, une leçon de la récente crise financière est que certaines économies nationales se sont montrées plus résistantes que d'autres grâce à quelques propriétés structurelles. Plus une économie trouve rapidement le chemin de sa croissance potentielle, moins une crise affectera sa prospérité. La comparaison internationale des facteurs déterminants (marché du travail, dette nationale, etc.) montre que l'économie suisse est extrêmement robuste et ne requière que peu de mesures d'amélioration. La seule exception est le taux élevé – en comparaison internationale – de l'endettement des ménages.

Les effets collatéraux doivent être vus de manière circonstanciée

La notion de croissance économique, et en particulier ses effets collatéraux, est jugée de façon toujours plus critique dans le débat public. L'analyse présentée ici jette un éclairage plus différencié sur ces différentes critiques.

Sur le marché du travail, il n'a pas été possible de constater d'effets d'éviction dus à la forte immigration de ces dernières années. L'engagement de nouveau personnel a surtout un effet complémentaire par rapport aux emplois existants. Il existe en revanche un potentiel en matière d'exploitation du réservoir de main-d'œuvre spécialisée.

A part la croissance démographique, les causes de l'augmentation des surfaces d'habitat et du mitage croissant du territoire doivent être recherchées du côté de l'extension de la surface requise par chaque personne. Les décisions relevant de l'aménagement du territoire jouent cependant aussi un rôle important (développement décentralisé ou compact de l'urbanisation, construction hors des zones constructibles, etc.).

Réexamen de la politique de croissance

Les facteurs qui affectent l'offre et la demande de logement sont nombreux. Un lien de causalité entre prix de l'immobilier et croissance démographique n'est pas prouvé sans équivoque selon les études disponibles. Par contre on ne peut exclure que le droit du bail ait un effet sur l'élasticité de l'offre.

En ce qui concerne les infrastructures de transport, il se trouve que les nouvelles capacités sont exploitées à fond relativement rapidement. Du point de vue économique, la question particulièrement problématique est la non-application du principe de causalité au financement des transports, non-application qui incite à une (trop) forte utilisation des transports, au détriment de la collectivité.

L'impact sur l'environnement de la consommation a régressé en Suisse entre 1996 et 2011, mais a augmenté à l'étranger. Comme les ressources naturelles et la capacité d'absorption des écosystèmes sont limitées, il faudrait viser à un découplage absolu de la croissance économique et de ses nuisances sur l'environnement. L'amélioration de la qualité de l'environnement, en Suisse, prouve que la pollution n'est pas forcément la conséquence directe de la croissance économique. Le progrès technologique fait en outre que l'intensité de l'utilisation des ressources peut être découplée de la croissance économique.

La prospérité n'augmentera que si l'on entreprend des réformes pour améliorer la productivité

Comme le met nettement en lumière le présent examen de la politique de croissance, la voie empruntée par le Conseil fédéral est fondamentalement la bonne. Etant donné les réformes encore nécessaires, une politique de croissance axée sur le long terme aura toujours une importance cruciale. Elle devra continuer à se concentrer sur les mesures favorisant la croissance de la productivité du travail. A part cela, il faudrait envisager de nouvelles mesures qui renforcent d'une part la résistance de l'économie nationale aux crises économiques et qui atténuent de l'autre les effets collatéraux indésirables de la croissance économique.

7.2 Recommandations

1. En Suisse, la croissance de la productivité du travail ne se développe, même après trois trains de mesures en faveur de la croissance, que faiblement. Pour assurer durablement la prospérité matérielle et la performance économique, il est donc toujours nécessaire que le thème de la croissance de la productivité du travail figure en première place dans l'agenda du Conseil fédéral. Il faut donc **continuer à mener une politique de croissance axée sur la croissance de la productivité du travail**.
2. L'analyse et les expériences de la dernière crise économique et financière ont montré que, pour le développement à long terme de l'économie, il est décisif d'optimiser sa résistance en cas de crise exceptionnelle. Il faut recommander en outre au Conseil fédéral de se pencher sur les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique. Une politique de croissance axée sur le long terme et sur l'augmentation de la prospérité devrait donc s'appuyer sur **trois piliers**:
 1. **Renforcement de la croissance de la productivité du travail**
 2. **Amélioration de la résistance de l'économie**
 3. **Croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique**

Réexamen de la politique de croissance

Du point de vue économique, la priorité revient toujours à la croissance de la productivité du travail.

3. L'analyse a montré que le PIB et le PIB par habitant sont de très bons indicateurs pour mesurer la performance d'une économie. Le PIB facilite en outre notablement les comparaisons internationales. **PIB et PIB par habitant doivent donc continuer à être utilisés comme des indicateurs importants.** Malgré cela, le PIB ne mesure pas toutes les composantes du bien-être social. Il ne donne en outre que des renseignements limités sur le potentiel futur de la performance économique. C'est pourquoi le Conseil fédéral a déjà chargé l'administration d'élaborer un concept pour mesurer l'ensemble du bien-être. Ces indicateurs devraient fournir des informations supplémentaires pour ne pas axer les décisions de politique économique uniquement sur le PIB. Il convient de continuer à soutenir cette évolution des méthodes d'évaluation.
4. Un autre paramètre d'importance pour mesurer la prospérité est la **répartition de celle-ci dans la population**. En ce qui concerne le revenu du travail, la Suisse fait partie des pays où la répartition est relativement équilibrée grâce à la faiblesse du chômage, au taux d'activité élevé et à une échelle des salaires relativement plate. Les institutions du marché du travail, les assurances sociales et le système fiscal permettent une compensation supplémentaire, différenciée selon des critères politiques. Ces dernières décennies, la répartition du revenu est restée relativement stable en Suisse. L'évolution de la répartition n'est pas inquiétante, dans l'ensemble, mais doit rester sous observation.
5. Chose réjouissante, l'économie suisse se distingue par un **grand nombre d'atouts** qu'il s'agit de préserver. La politique économique s'attache principalement à créer de bonnes conditions-cadre pour toutes les activités économiques. On a renoncé à ce qu'elle favorise telle branche, technologie ou entreprise. Ces conditions-cadre généralement favorables soutiennent efficacement la compétitivité extrêmement forte des entreprises suisses, en comparaison internationale. Parmi les premières conditions-cadre qui méritent d'être préservées figurent entre autres:
 - a. La liberté laissée aux activités entrepreneuriales. En font partie la protection fiable des droits de propriété, la prévisibilité du cadre juridique, le développement approfondi du système financier, une politique monétaire axée sur la stabilité des prix, ainsi qu'un bon accès aux marchés étrangers des biens et des capitaux.
 - b. Un taux d'activité élevé, en comparaison internationale, combiné avec une forte adaptabilité du marché du travail. Ces deux facteurs renforcent aussi la résistance de l'économie.
 - c. La haute qualité de la formation à tous les échelons, avec une bonne orientation sur les exigences du marché du travail.
 - d. Des infrastructures de haute qualité, qui permettent aux autres secteurs économiques de produire avec succès.
 - e. Une politique fiscale durable. A moyen ou long terme, les dépenses équivalent aux recettes et la dette nationale se meut dans des dimensions supportables, ce qui réduit la susceptibilité aux crises de l'ensemble de l'économie. Du côté des recettes, la charge fiscale des entreprises et des ménages est modérée, en comparaison internationale.
 - f. En Suisse, les activités d'innovation sont essentiellement soutenues par la création de conditions-cadre favorables. Il faudra vérifier dans le cadre de la nouvelle politique de croissance à quel point les conditions soutenant l'innovation tant pour les entreprises existantes que pour les start-ups pourront être améliorées. L'utilisation des TIC doit permettre à la place de production suisse de rester innovatrice et compétitive internationalement.
 - g. La haute qualité de la nature et du paysage.

Réexamen de la politique de croissance

6. Dans le présent rapport, les sections «**Mesures requises**» ne sont que peu précisées. Des projets de réforme plus concrets nécessiteront auparavant une analyse spécifique approfondie. Il est donc recommandé que le Conseil fédéral demande au DEFR d'étudier ces questions plus concrètement en collaboration avec les Départements compétents.
7. Dans le cadre des **travaux de recherche de l'administration fédérale**, il faut approfondir l'analyse des moteurs de la croissance et des mutations structurelles, de même que les mesures de politique économique requises pour atténuer les effets collatéraux de la croissance économique et à améliorer la résilience de l'économie suisse. A l'heure qu'il est, les travaux de recherche du SECO ont pour objet d'approfondir ces questions sous forme de recherche fondamentale. Il s'agit d'approfondir en particulier les connaissances quant aux complexes suivants:
 - a. Analyse sectorielle des facteurs de croissance et des mutations structurelles en comparaison internationale.
 - b. Importance et causes de la baisse du taux d'investissement et efficacité macroéconomique des dépenses R&D.
 - c. Importance de l'endettement et de l'épargne sectoriels, notamment des ménages, pour la résistance de l'économie suisse aux chocs provenant des marchés financiers et/ou immobiliers.
 - d. Importance du capital humain dans la croissance, avec prise en compte en particulier de l'immigration et des variations démographiques.
 - e. Contribution de la dimension spatiale à la croissance économique et à l'évolution de la structure sectorielle en Suisse; analyse des incitations favorisant spécifiquement la distribution géographique des activités économiques.
 - f. Analyse de la valeur ajoutée et de la productivité des branches, compte tenu des effets externes dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et des transports.
 - g. Examen des effets de la croissance sur la répartition du revenu et de la fortune.
 - h. Analyse des conditions de logement et immobilières dans la prospérité et la croissance économique; analyse des objectifs et des effets économiques des différentes réglementations sur le marché immobilier dans une vue d'ensemble.

8 Bibliographie

Acemoglu Daron (2009): "Introduction to modern Economic Growth", Princeton University Press, Princeton.

Admati A. R., Hellwig M. (2013): "The Bankers' New Clothes: What's Wrong With Banking and What to Do About It", Princeton University Press.

Ahrend, R. & A. Goujard (2011): "Drivers of Systemic Banking Crises: the Role of Bank-Balance-Sheet Contagion and Financial Account Structure", OECD Economics Department Working Papers, No. 902, OECD Publishing.

Aghion, Philippe & Peter Howitt (2009): "The Economics of Growth", MIT Press, London.

Aiginger, Karl (2009): "Stenghtening the Resilience of an Economy", Intereconomics, Vol. 44, September/October 2009, No. 5.

Alesina, A. und Rodrik, D. (1994): "Distributive politics and economic growth", Quarterly Journal of Economics, 109(2), 465–490.

Alessandria G., J. P. Kaboski & V. Midrigan (2011): "US Trade and Inventory Dynamics", American Economic Review, 101(3), p. 303-307.

Allianz (2012): "Global Wealth Report 2012", Allianz Economic Research and Corporate Development, https://www.allianz.com/media/economic_research/publications/specials/de/GWR2012d.pdf

Andrews, Dan (2010): "Real House Prices in OECD Countries: The Role of Demand Shocks and Structural and Policy Factors", OECD Working paper.

Andrews, Sanchez & Johansson (2011): "Housing Markets and Structural Policies in OECD countries", OECD Working Paper.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2012): « Coûts externes 2005-2009: Calculs des coûts externes des transports routier et ferroviaire en Suisse ».

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2013): "Abstimmung von Siedlung und Verkehr", Diskussionsbeitrag zur künftigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr in der Schweiz, Schlussbericht, <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00018/index.html?lang=de>

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014): "Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz", Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz 2004/09 des Bundesamts für Statistik.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014b): « Coûts et Bénéfices Externes des Transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau en 2010 et l'évolution depuis 2005 »,

Avenir Suisse (2002): "Der Preis des Föderalismus", Uwe Wagschal & Hans Rentsch (Herausgeber), Orell Füssli, Zürich.

Avenir Suisse (2013): „Verteilung“, avenir spezial, <http://www.avenir-suisse.ch/29105/verteilung/>.

BAFU Bundesamt für Umwelt (2013a): "Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan", Bericht an den Bundesrat, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29912.pdf>

BAFU Bundesamt für Umwelt (2013b): „Umwelt Schweiz 2013“, BAFU, Bern, <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01722/index.html?lang=de>

BAKBASEL (2012): „Evaluationsauftrag Milchmarkt, Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU“, im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), Basel.

Réexamen de la politique de croissance

BAKBASEL (2013): „Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung“.

Balmer U. (2013) : "Vers une politique coordonnée des transports", La Vie économique, Revue de politique économique No. 12-2013, Berne

Bärlocher, J., Schips, B. & Stalder, P. (1999): „Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz“ Konjunkturforschungsstelle, ETHZ, Zürich.

Barro, R. (2000): "Inequality and growth in a panel of countries", Journal of Economic Growth, 5(1), 5–32.

Bathelt, Harald & Johannes Glückler (2003): "Wirtschaftsgeographie: Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive", UTB, Stuttgart.

Bernanke, Ben S. (2010): "The Economics of Happiness", Commencement Address May 8, 2010, Columbia, University of South Carolina.

Bertola, G; Foellmi, R; & Zweimueller, J. (2005): "Income Distribution in Macroeconomic Models", Princeton University Press.

BFS Bundesamt für Statistik (1998): "Statistik Schweiz. Die Geschichte des Bundesstaates", BFS Bundesamt für Statistik (2008); "Arbeitsproduktivität: Methodologie und Analyse der wichtigsten Resultate von 1991 bis 2006", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=3374>

BFS Office fédéral de la statistique (2009): « Le compte des transports Année 2005 », Neuchâtel.

BFS (2012): „Einkommensungleichheit und staatliche Umverteilung; Zusammensetzung, Verteilung und Umverteilung der Einkommen der privaten Haushalte“, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik (2013a): "Multifaktorproduktivität Methodenbericht", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=5111>

BFS Bundesamt für Statistik (2013b): "Überlegungen zur konjunkturellen und strukturellen Entwicklung der Schweizer Wirtschaft", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=5333>

BFS Bundesamt für Statistik (2013c): „Die Bodenutzung in der Schweiz, Resultate der Arealstatistik“, Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/publ.html?publicationID=5397>

BFS Bundesamt für Statistik (2013d): "Kapitalstockmodell und umfassende Wohlfahrtsmessung; GDP and Beyond", Studie im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, Infrac, Zürich.

BFS Office fédéral de la statistique (2013e): "Statistique de la Suisse : Mobilité et transports 2013", Neuchâtel.

BFS Office fédéral de la statistique (2013f): « Compte ferroviaire suisse 2011 », Mobilité et transports, Neuchâtel.

BFS Office fédéral de la statistique (2013g): « Le compte routier 2011, Mobilité et transport », Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik (2014a): "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1995-2013: Anstieg des Bruttoinlandprodukts aufgrund der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=9716>

BFS Bundesamt für Statistik (2014b): "Vermögenslage der privaten Haushalte; Vermögensdefinitionen, Datenlage und Datenqualität", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5505>

Réexamen de la politique de croissance

BFS Bundesamt für Statistik (2014c): "Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung. Schaffung, Verteilung und Erhalt der Wohlfahrt, Neuchâtel (digitale Publikation), http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/publikationen_statistik/publikationskatalog.html?publicationID=5831.

Birdsall, N. & J. L. Londoño, (1997): "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction." *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87, 2, 32-37.

BIZ Bank für internationalen Zahlungsausgleich (2014): "Jahresbericht 2014", Basel.

Boarini, R., Johansson, A. & Mira d'Ercole, M. (2006): "Alternative Measures of Well-Being", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 33, DELSA/ELSAWD/SEM(2006)2;

Boarini, Romina, Margherita Comola, Conal Smith, Robert Manchin & Femke de Keulenaer (2012): "What Makes for a Better Life? The Determinants of Subjective Well-Being in OECD Countries – Evidence from the Gallup World Poll", OECD Statistics Working Papers, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9ltjm937-en>

Bonanomi Feuz, Andrea, Werner Aeberhardt & Frank Schmidbauer (2012): "Umgang mit der Frankenstärke", *Die Volkswirtschaft*, Februar 2012, s. 4-7

Bonesmo Fredriksen K. (2012): "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth", OECD Economics Department Working Papers, No. 929, OECD Publishing. DOI: 10.1787/5k9h28t0bznr-en.

Bouis, Romain & Romain Duval (2011): "Raising Potential Growth After the Crisis", OECD Economics Department Working Papers No. 835.

Breiding R.J. & Schwarz G. (2011): „Wirtschaftswunder Schweiz“, NZZ Verlag, Zürich.

Breitschmid, C. (2012): „Agrarfreihandel Schweiz-EU: Analyse vor dem Hintergrund der Käsemarkt Liberalisierung“, *Basler Schriften zur europäischen Integration* 99, Europainstitut der Universität Basel.

Broner, F., T. Didier, A. Erce & S. Schmukler (2013): "Gross Capital Flows: Dynamics and Crises", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, pp. 113-133.

Bruguglio, Lino, Cordina Gordon, Nadia Farrugia & Stephanie Vella (2009): "Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements", *Oxford Development Studies*, Vol. 37, No. 3, September.

BJ Bundesamt für Justiz (2012): „Empfehlungen des Bundesamts für Justiz (BJ) zur Formulierung von Evaluationsklauseln“, gültig ab dem 01. Juli 2012, www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/empfbj-evalklauseln-d.pdf

Bühler, S., M. Helm, & M. Lechner (2011). "Trade Liberalization and Growth: Plant-Level Evidence from Switzerland," *Economics Working Paper Series* 1133, University of St. Gallen, School of Economics and Political Science.

Bundesrat (2008): „Wachstumspolitik 2008-2011, Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums“, Bericht des Bundesrates vom 2. April 2008, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 15D, SECO, Bern.

Bundesrat (2010a): « L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse », Rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010.

Bundesrat (2010b) : « Evaluation du marché des télécommunications », Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la CTT-E du 13 janvier 2009 (09.3002).

Bundesrat (2012a) : « Evaluation du marché des télécommunications », Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 28 mars 2012.

Bundesrat (2012b): "Wachstumspolitik 2012–2015", Bericht des Bundesrates, <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de>

Réexamen de la politique de croissance

Bundesrat (Conseil fédéral), Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses et Association des communes suisses (2012) : « Projet de territoire Suisse », Version remaniée, Berne.

Bundesrat (2013): „Bericht über die Regulierungskosten: Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion“, Bern, SECO, www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html

Bundesrat (2014a) : « Le Conseil fédéral esquisse l'organisation future de l'infrastructure ferroviaire », Communiqué de presse du 28 mai 2014, Berne.

Bundesrat (2014b): „Verteilung des Wohlstandes in der Schweiz“, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.4046 von Jacqueline Fehr vom 7.12.2010, 27. August.

Bundesrat (2014c): “Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmelde- markt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen“, Bericht des Bundesrates vom 19.11.2014 in Erfüllung des Postulats 13.3009, BAKOM, Bern.

Bussière, Mathhieu, Claude Lopez & Cédric Tille (2014): "Do Real Exchange Rate Appreciations Matter for Growth?", Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper No. 06/2014.

Capgemini & RBC Wealth Management (2014): „World Wealth report 2014“, <https://www.worldwealthreport.com/>

Cetorelli, N. & L. Goldberg (2012): “Banking Globalization and Monetary Transmission”, Journal of Finance, Vol. 67.

Chen, S. & M. Ravallion (1997): "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?", The World Bank Economic Review, 11(2), 357-382.

Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier & G. Muller (2010): “Deep Consolidation and Fiscal Stabilization of Deep Recessions”, American Economic Review, Vol. 100.

Credit Suisse (2014): “Immobilienmarkt 2014, Strukturen und Perspektiven”, Flawil, <https://www.credit-suisse.com/media/production/pb/docs/privatkunden/hypotheken/cs-immobilienstudie-2014-de.pdf>

Credit Suisse (2014): „Erfolgsfaktoren für Schweizer KMU: Perspektiven und Herausforderungen im Export“, Zürich, Credit Suisse, www.credit-suisse.com/media/production/pb/docs/unternehmen/kmugrossunternehmen/cs-kmu-studie-de.pdf

David, Thomas & André Mach (September 2006): "Institutions and Economic Growth, the successful experience of Switzerland (1870-1950)", Research Paper no. 2006/101, United Nations University-World Institute for Development Economics Research. Davies, J.A.,

Davies, J.B., S. Sandström, A. Shorrocks & E.N. Wolff (2008): “The World Distribution of Household Wealth”, United Nations University - World Institute for Development Economics Research UNU-WIDER, Discussion Paper No. 2008/03.

Deiningner, K., & Squire, L. (1996): „A New Data Set Measuring Income Inequality“, World Bank Economic Review, 10(3), 565–591.

Deiningner, K., & Squire, L. (1998): “New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth”, Journal of Development Economics, 57(2), 259–287.

Deloitte AG (2014): „Die CFO- Umfrage von Deloitte: Unsicherheit steigt, Zuversicht sinkt, Ergebnisse für das 3. Quartal 2014“, Zürich, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/finance/ch-de-finance-deloitte-cfo-survey-q3-2014.pdf

Deutsche Bank Research (2006): "Measures of Well-Being, There is more to it than GDP", dbresearch, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000202587.pdf

Dollar, D., & Kraay, A. (2002): “Growth is Good for the Poor”, Journal of Economic Growth, 7, 195-225.

Réexamen de la politique de croissance

Duval, Romain, Jörgen Elmeskov & Lukas Vogel (2007): "Structural Policies and Economic Resilience to Shocks", OECD Working Paper No. 567 <http://ssrn.com/abstract=1002508> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1002508>

Duval, Romain & Lukas Vogel (2008): "Economic Resilience to Shocks: The Role of Structural Policies", OECD Economic Studies No. 44, 2008/1

Dynan, K. & D. Kohn (2007): "The Rise of U.S. Household Indebtedness: Causes and Consequences", FEDS Working Paper, No. 2007-37.

Easterlin, R. A., & Angelescu, L. (2009): "Happiness and Growth the World Over: Time Series Evidence on the Happiness-Income Paradox", Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Series, IZA DP No. 4060.

Easterlin, Agelescu Mc Vey, Switek, Sawangfa, & Smith Zweig (2010): "The Happiness-Income Paradox Revisited", Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America PNAS, vol. 107, no. 52, 22463-22468.

Easterly, W. & S. Rebelo (1993): "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", Journal of Monetary Economics, 32:3, 417-58.

Easterly, W. (1999): "Life during Growth", Journal of Economic Growth, 4, 239-276.

Ecoplan (2000): "Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten", Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung, des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern.

Ecoplan (2014): "Vermögenslage der privaten Haushalte; Vermögensdefinitionen, Datenlage und Datenqualität", Forschungsmandat, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, Neuchâtel.

EFK Eidgenössische Finanzkontrolle (2011): „Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung: Prüfung“. Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle. www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20%2838%29/10361ZF_d.pdf

ETH Zürich (2012): "Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven", Studie im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Dezember 2012, Zürich.

Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen (2010): "Schlussbericht".

Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ (2014): „Schlussbericht“.

Feenstra (2011), "The International Trade and Investment Program", NBER Reporter 2011, issue 2.

Forbes, K. (2000): "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth", American Economic Review, 90(4), 869–887.

Fratzscher, M., A. Mehl & I. Vansteenkiste (2011): "130 Years of Fiscal Vulnerabilities and Currency Crashes in Advanced Countries", IMF Economic Review, Vol. 59, No. 4, pp. 683-716.

Freund, C (2009): "The Trade Response to Global Crises: Historical Evidence", World Bank working paper.

Frey Bruno (1994): "Direct Democracy. Politico-Economics Lessons from Swiss Experience", AEA Papers and Proceedings, vol. 84, No. 2.

Frey Bruno & Alois Stutzer (2006): "Direct Democracy: Designing a Living Constitution", in "Democratic Constitutional Design and Public Policy, Analysis and Evidence", Congleton R. & Swedenborg B. (Editors), MIT press, Cambridge, p. 39-80.

Frey, Bruno & Alois Stutzer (2009), "Glück - die ökonomische Analyse", Working Paper No. 2009-11, Center for Research in Economics, Management and the Arts

Réexamen de la politique de croissance

Frey, Bruno & Claudia Frey Marti (2010): "Glück - Die Sicht der Ökonomie", Wirtschaftsdienst 7/2010.

Frey, Bruno (2011): „Glücksforschung aus der Sicht der Ökonomie“, Soziale Sicherheit CHSS 6/2011, S. 294ff.

Frey, R.L. & Zimmermann, H. (2005): „Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente“, DISP 161: 5–18.

Frischknecht & al. (2014): „Entwicklung der Weltweiten Umweltauswirkungen der Schweiz: Umweltbelastung von Konsum und Produktion von 1996 bis 2011“, BAFU, www.bafu.admin.ch/uw-1413-d.

Gavin Murphy, Julia Siedschlag & John McQuinn (2012): "Employment Protection and Innovation Intensity", WP no. D 64, 2012.

Giannetti, M. and L. Laeven (2012), "Flight Home, Flight Abroad, and International Credit Cycles", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 102, No. 3, pp. 219-224.

Gmünder, M. (2010): "Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung", Rüegger Verlag Zürich/Chur.

Gmünder, M. (2014): "Fehlanreize der Raumplanung - Marktwirtschaftliche Instrumente als alternativer Lösungsansatz", Präsentation, Econlab, Basel, <http://www.econlab.ch/publikationen.html>.

Groupe d'experts sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire EOBI (2013): « Schlussbericht », Berne.

Halter, D., Oechslin, M., & J. Zweimüller (2014): "Inequality and Growth: The Neglected Time Dimension", *Journal of Economic Growth*, 19:81–104.

Haugh, D., P. Ollivaud & D. Turner (2009): "The Macroeconomic Consequences of Banking Crises in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 683, OECD Publishing.

Hauri, Ernst (2013): "Wohnungspolitik des Bundes: Optimierung ohne sofortige Markteingriffe", *Die Volkswirtschaft* 6, S. 12-15.

Helpman, Elhanan (2004): "The Mystery of Economic Growth", The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Heritage Foundation (2014): "2014 Index of Economic Freedom, Promoting Economic Opportunity and Prosperity", Washington. <http://www.heritage.org/index/>.

Hill, Edward, Howard Wial & Harold Wolman (2008): "Exploring Regional Economic Resilience", Econstor. Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Homburg, S. (2014): "Critical Remarks on Piketty's 'Capital in the Twenty-first Century'", Arbeitspapier. <http://www3.wiwi.uni-hannover.de/Forschung/Diskussionspapiere/dp-530.pdf>

IDA Wachstum (2004): „Das Wachstumspaket des Bundesrates, Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004“, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 9, SECO, Bern

IEA International Energy Agency (2012): "Energy policies of IEA Countries, Switzerland 2012 Review", Paris, <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/energy-policies-of-iea-countries---switzerland-2012-review.html>

IMD (2013): "IMD World Competitiveness Yearbook 2013", Lausanne, International Institute for Management Development.

Infras (2009): "Ansätze zur Regulierung von modernen Telekomnetzen", Rapport final, 2009

IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change (2013): "Climate Change 2013, the Physical Science Basis", Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report, Cambridge University Press, New York, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>

Jeitziner, B. & Peters R. (2009): "Regionale Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Untersuchung der Steuerdaten 2003 und der Entwicklung seit 1995/96", Bern.

Réexamen de la politique de croissance

- Kočenda, Evžen, Mathilde Maurel & Gunther Schnabl (2013): "Short- and Long-term Growth Effects of Exchange Rate Adjustment", *Review of International Economics*, vol. 21, No. 1, p. 137-150.
- KOF (2008): „Auswirkungen der Bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft“, ETH Zürich.
- KOF (2014): "KOF-Bulletin 76, Juli/August 2014"
- Kohli, U. (2002): "Veränderungen der Terms of Trade und reales BIP", in *Quartalsheft 2 der Schweizerischen Nationalbank*, S. 54-63.
- Kohli, U. (2004): "Real GDP, Real Domestic Income, and Terms-of-Trade changes," *Journal of International Economics*, 62, 83-106, 2004.
- Kohli, U. (2005): "Switzerland's Growth Deficit: A real problem - but only half as bad as it looks", in "Diagnose Wachstumsschwäche. Die Debatte über die fehlende Dynamik der schweizerischen Volkswirtschaft", Verlag Neue Zürcher Zeitung 2005.
- König, J. & Ohr, R. (2014): „Teilnahme am EU-Binnenmarkt - Die Schweiz ist stärker integriert als viele Mitgliedsländer“, *Neue Zürcher Zeitung*, 12. August 2014.
- Korinek, A. (2011): "Foreign Currency Debt, Risk Premia and Macroeconomic Volatility", *European Economic Review*, Vol. 55.
- Kuznets, S (1962): "How To Judge Quality", *The New Republic*, October 20 1962.
- Li, H., & Zou, H-F. (1998): "Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence", *Review of Development Economics*, 2(3), 318–334.
- Lindert, P.H. (2004): "Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century", Cambridge University Press, Cambridge UK.
- Lopez, J.H. (2004): "Pro-poor-Pro-growth: Is there a Trade Off?", *The World Bank, Policy Research Working Paper No. 3378*.
- Lopez, J.H. (2011): "Pro-poor Growth: a Review of What We Know (and of What We Don't)", *The World Bank (PRMPR)*.
- Loridan, M. (2008) : « Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE », *Université de Genève, Département d'Economie politique*.
- Malthus, Thomas Robert alias Joseph Johnson (1798): "An Essay on the Principle of Population, as it affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers", *St. Paul's Church-Yard Editor, London*.
- Marattin, L. & Salotti, S. (2010): "Productivity and per capita GDP growth: the Role of the Forgotten Factors", *MPRA Paper No. 29294*.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers & William W. Behrens III (1972): "The Limits to Growth", a report for the Club of Rome, *Universe Books Editor, New York*.
- Meister U. & P. Ischer (2009): "Glasfaser im Wettbewerb, Die Zukunft des Telekommunikationsmarktes zwischen Innovation und Regulierung", *AvenirSuisse, Zurich*
- Meister U. (2012): « Mehr Markt für den Service Public : Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht », *AvenirSuisse, NZZ Libro, Zurich*.
- Mitchell, Andrew (2013): "Risk and Resilience - From Good Idea to Good Practice", *OECD Development Co-operation Working Papers No. 13*
- Moog, Stefan, Veronica Weiss & Bernd Raffelhüschen (2014): "Lasten in die Zukunft verschoben. Altersvorsorge und Schweizer Generationenbilanz". *Studie des Forschungszentrums Generationenverträge und des UBS Chief Investment Office WM*.
- Müller, T. & J. Grether (1999): „Langfristige Auswirkungen der Integration der Schweiz in Europa“, *Laboratoire d'économie appliquée, Université de Genève*;

Réexamen de la politique de croissance

- Müller, A. & van Nieukoop, R., (1999): „EU-Integration der Schweiz - wirtschaftliche Auswirkungen“, ECOPLAN, Bern.
- Müller U., C. Segovia, C. Scherrer & N. Babuc (2011): "Produktivität und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen: Erreichbarkeit und Wirtschaftsentwicklung", étude sur mandat du SECO, Strukturberichterstattung n 48/5, Berne.
- Müller, Aline (2011): "Fundamentale Faktoren im Schweizer Immobilienmarkt", Die Volkswirtschaft 6, S. 55-58.
- Müller-Jentsch D. (2013) : "Pourquoi la Suisse a-t-elle Besoin de Tarifier la Mobilité?", La Vie économique, Revue de politique économique No. 12-2013, Berne.
- Müller-Jentsch, D. & M. Gmünder (2013): "Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht", Die Volkswirtschaft, Ausgabe 1/2-2013, Bern.
- OECD (2008): "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries", OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2011a) : « Etudes économiques de l'OCDE: Suisse 2011 », Editions OCDE, Paris.
- OECD (2011b): "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising", OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/els/soc/49170768.pdf>
- OECD (2011c): "How's Life? Measuring Well-Being", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>
- OECD (2012a): "Income Inequality and Growth: The Role of Taxes and Transfers", OECD Economics Department Policy Notes, No. 9.
- OECD (2012b): "Going for Growth, Economic Policy Reforms", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012c): "What Makes Labour Markets Resilient During Recessions?" in OECD Employment Outlook 2012, p. 53-107, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a): Product Market Regulation Database, www.oecd.org/economy/pmr
- OCDE (2013b): « OECD Economic Surveys Switzerland », Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2013-en
- OECD (2013c): "Activating Jobseekers: Lessons from Seven OECD Countries", in OECD Employment Outlook 2013, p. 127-190, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013d): "How's Life? 2013: Measuring Well-Being", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>
- OECD (2013e): "Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains, Synthesis Report", <http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>
- OECD (2013f): "New Approaches to Economic Challenges (NAEC)", Interim Report; C(2013)45/REV1.
- OECD (2013g): "New Approaches to Economic Challenges NAEC", Background Paper for discussion at the third meeting of the NAEC Group; SG/NAEC(2013)2.
- OECD (2013h): "OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194830-en>
- OECD (2013i): "Going for Growth 2013, Economic Policy Reforms", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a): "Growth Policies and Macroeconomic Stability", OECD Economic Policy Paper, February 2014 No. 8.
- OECD (2014b): OECD Database on Household Income Distribution and Poverty, www.oecd.org/els/social/inequality, mise à jour de juin 2014
- OCDE (2014c) : "Perspectives des Communications de l'OCDE 2013", Editions OCDE, Paris.

Réexamen de la politique de croissance

OECD (2014d) : "Indice de Restrictivité des Échanges de Services: Synthèse", <http://www.oecd.org/fr/rcm/RCM-2014-IRES-synthese.pdf>

OECD (2014e): „Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz“, Bericht im Rahmen des zweiten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP2-IV), Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/13, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bern.

OECD (2014f): „Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth“, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs; Employment, Labour and Social Affairs Committee; DELSA/ELSA(2014)11, OECD Publishing, Paris.

Oesch, Matthias (2012): «Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer», Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 131 (2012), I Heft 3.

Okun, A.M. (1975): "Equality and Efficiency: the Big Trade-Off", Brookings Institution Press, Washington.

Ostry, J. D., A. Berg & C. G. Tsangarides (2014): "Redistribution, Inequality, and Growth", IMF Staff Discussion Note 14/02.

Perotti, R. (1996): Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say", Journal of Economic Growth, 1(2), 149–187.

Persson, T. & G. Tabellini (1994): "Is Inequality Harmful for Growth?", The American Economic Review, Vol. 84(3), pp. 600–21.

Peters, R. (2011) : « La Répartition Régionale de la Richesse en Suisse; Une analyse de la statistique 2008 de la fortune des personnes physiques », Eidgenössische Steuerverwaltung, 2. November, Bern, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=de>

Piketty, T. (2014): "Capital in the Twenty-first Century", Cambridge and London.

Pritchett, L. (2000): "Understanding Patterns of Economic Growth," World Bank Economic Review, Vol. 14(2), pp. 221–50.

Raffelhüschen, Bernd, Stefan Moog & Christoph Müller (2010): "Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich: Wie gut ist Deutschland auf die demografische Herausforderung vorbereitet?". Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 110, Mai 2010.

Rajan, Raghuram G. (2005): "Has Financial Development Made the World Riskier?", Proceedings - Economic Policy Symposium - Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City, issue Aug, pp. 313-369.

Rappetti, Martin, Peter Skott & Arslan Razmi (2012): "The Real Exchange Rate and Economic Growth: Are Developing Countries Different?", International Review of Applied Economics, vol. 26, no. 6, November 2012, p. 735-753.

Reinhart, Carmen M. & Rogoff, Kenneth S. (2009): "This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly". Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Ridley, Matt (2010): "The Rational Optimist", Harper Collins.

Rockström J. & al. (2009): "A Safe Operating Space for Humanity", Nature 461, p. 472-475.

Rodrik, Dani (1997): "Democracy and Economic Performance", Paper prepared for a conference on democratization and economic reform in South Africa, Cape Town, January 16-19, 1998.

Rodrik, Dani (1998): "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", Journal of Political Economy, No. 106, p. 997-1032.

Rodrik, Dani (2009): "The Real Exchange rate and Economic Growth", Brooking Papers on Economic Activity, Fall 2008, p. 365-412.

Réexamen de la politique de croissance

Röhn, O. (2010): "New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence", OECD Economics Department Working Papers, No. 762, OECD Publishing.

Röller L.H. & Waverman L. (2001): « Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach », American Economic Review Vol. 91, p. 909-923.

Sachverständigenrat / Conseil d'Analyse économique (2010): "Wirtschaftsleistung, Lebensqualität: Ein umfassendes Indikatorensystem", Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates

Sacks, D. W., B. Stevenson & J. Wolfers (2010): "Subjective Well-Being, Income, Economic Development and Growth", NBER Working Paper 16441; <http://www.nber.org/papers/w16441>

Salvi, Marco & Luc Zobrist (2013): "Zwischen Last und Leistung, ein Steuerkompass für die Schweiz", AvenirSuisse, Zürich.

Sandström, S., A. Shorrocks & E.N. Wolff (2008): "The World Distribution of Household Wealth", UNU-WIDER, Discussion Paper No. 2008/03.

SBB Chemins de fer fédéraux suisses CFF (2014): « Les CFF : faits et chiffres 2013 », http://rapport-de-gestion.cff.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/CFF_faits-et-chiffres_2013.pdf

SBFI Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2008): „Die Schweizer Beteiligung am 6. Europäischen Forschungsrahmenprogramm – Zahlen und Fakten“, Bern.

SBFI Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2009): „Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen - Zwischenbericht 2009“, Bern.

SBFI Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2013): „Beteiligung der Schweiz am 7. Europäischen Forschungsrahmenprogramm – Zwischenbilanz 2007-2012 Zahlen und Fakten“, Bern.

Schalcher, Hans-Rudolf, Hans-Jakob Boesch, Kathrin Bertschy, Heini Sommer, Dominik Matter, Johanna Gerum & Martin Jakob (2011), "Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft – und wer bezahlt dafür?", Fokusstudie des NFP 54, ISBN 978-3-7281-3397-7 (open access ISBN 978-3-7281-3398-4), vdf Zürich

Schellenbauer, Patrik (2011): "Wanderung, Wohnen und Wohlstand. Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte", Diskussionspapier, AvenirSuisse, Zürich.

Schulte, M. & Butzmann, E. (2010): "Messung von Wohlstand, Ein Überblick über verschiedene Verfahren", Denkwerk Zukunft - Stiftung kulturelle Erneuerung, Bonn. <http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Wohlstand.pdf>

Schwick, Ch., J. Jaeger, R. Bertiller & F. Kienast (2010): "Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam?, Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung", Haupt., Zürich, Bristol-Stiftung; Bern, Stuttgart, Wien

Schwick, Ch., J. Jaeger & F. Kienast (2011): "Zersiedlung messen und vermeiden", Merkblatt für die Praxis, Eidgenössische Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf. http://www.wsl.ch/dienstleistungen/publikationen/schriftenreihen/merkblatt/11308_DE

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2002) : "Le Rapport sur la Croissance, Déterminants de la Croissance Économique de la Suisse et Jalons pour une Politique Économique Axée sur la Croissance", Grundlagen der Wirtschaftspolitik nr. 3F, SECO, Berne.

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2008): „Wachstumsbericht 2008“, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 14D, SECO.

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft im Auftrag des Bundesrates (2009): „Bericht zur Außenwirtschaftspolitik 2008 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen 2008“ vom 14. Januar 2009, SECO, Bern, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00101/index.html?lang=de>

Réexamen de la politique de croissance

- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2011): „Die Administrative Entlastung von Unternehmen: Bilanz 2007 – 2011 und Perspektiven 2012 – 2015“, Bern, SECO. www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05313/index.html?lang=de
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2012a): "Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010" <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/>
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2012b): „Bürokratiemonitor 2012: Eruiierung von Belastungen aufgrund von Regulierungen in Schweizer Unternehmen“, Bern, SECO, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29274.pdf
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2013a): "Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Einführung des «Cassis de Dijon»-Prinzips in der Schweiz)", <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/index.html?lang=de>
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2013b) : "Economie verte: Rôle de l'Etat en vue d'une utilisation efficace des ressources naturelles", Rapport en réponse au postulat 10.3373 Bourgeois du 3 juin 2010, <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00646/index.html?lang=fr>
- Sheldon, George, Ensar Can & Nathalie Ramel (2013): „Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz“, Study erstellt im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbands, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel.
- Siegenthaler, Michael & Jan-Egbert Sturm (2012): „Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU / EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz“, Bericht zuhanden des Bundamtes für Migration (BFM), KOF Studien 36, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.
- Siegenthaler, M. (2014): "Has Switzerland Really Been Marked by Low Productivity Growth? Hours Worked and Labour Productivity in Switzerland in a Long-Run Perspective", Review of income and wealth 2014.
- SNB Schweizerische Nationalbank (2014), "Vermögen der privaten Haushalte 2013", Medienmitteilung vom 20. November, http://www.snb.ch/ext/stats/wph/pdf/de/Verm_priv_Haush.pdf.
- Solt, F. (2009): "Standardizing the World Income Inequality Database," Social Science Quarterly, Vol. 90(2), pp. 231–42.
- Stalder Peter (2008): „Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum“, Die Volkswirtschaft 11-2008, SECO, Bern.
- Stalder Peter (2010): "Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy", Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 146 (4).
- Steiner, Elizabeth (2010): "Estimating a Stock-Flow Model for the Swiss Housing Market", SNB Working Paper.
- Stiglitz, J. E., A. Sen & J.P. Fitoussi (2009): "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index/htm
- Stiglitz, J. (2012): "The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future", W. W. Norton & Company.
- Suter, Stefan, Christoph Lieb & Philipp Walker (2011): „Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen, Volkswirtschaftliche Bedeutung von Finanzierungslösungen für Verkehrsinfrastrukturen“, Strukturberichterstattung Nr. 48/3, Studie im Auftrag des SECO, SECO, Bern.
- Sutherland, Douglas & Peter Hoeller & Rossana Merola & Volker Ziemann (2012): "Debt and Macroeconomic Stability", OECD Economics Department Working Papers 1003, OECD Publishing.

Réexamen de la politique de croissance

Sutherland, Douglas & Peter Hoeller (2012): "Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics", OECD Economics Department Working Papers 1006, OECD Publishing.

Taleb, Nassim Nicholas (2010): "Antifragile. Things that Gain from Disorder", Random House New York.

Tanzi, V., & H. Zee (1997): "Fiscal Policy and Long-Run Growth", IMF Staff Papers, Vol. 44(2), pp. 179–209.

Tressel, T. (2010): "Financial Contagion through Bank Deleveraging: Stylized Facts and Simulations Applied to the Financial Crisis", IMF Working Paper, No. WP/10/236.

UNECE/OECD/Eurostat (2008): "Report on measuring sustainable development: statistics for sustainable development, commonalities between current practice and theory", Working Paper ECE/CES/2008/29, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf (last accessed 10 March 2014).

UNECE/OECD/Eurostat (2013): „Framework and Suggested Indicators to Measure Sustainable Development“, Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development, 27 May.

UNECE (2013): "Framework and Suggested Indicators to Measure Sustainable Development", report prepared by the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force for Measuring Sustainable Development, United Nations Economic Commission for Europe, 27 May 2013, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2013/SD_framework_and_indicators_final.pdf (last accessed 3 March 2014).

UTP Union des Transports Publics (2014) : « Adaptations tarifaires modérées dans les transports publics – hausse linéaire de 2,9 % », Communiqué de presse du 2 mai 2014, Berne.

UNSC (2012): "System of Environmental-Economic Accounting Central Framework", UN Statistical Commission, white cover publication, pre-edited text subject to official editing, http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/White_cover.pdf.

UNU-IHDP & UNEP (2012): "Inclusive Wealth Report 2012: Measuring Progress towards Sustainability", Cambridge University Press, Cambridge UK.

UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2013): „Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2013, Verlagerungsbericht Juli 2011- Juni2013“, Bericht des Bundesrates, Bern.

van de Kerk, G. & A. Manuel (2012): "Sustainable Society Index SSI-2012", The Sustainable Society Foundation, The Hague, www.ssfindex.com/cms/wp-content/uploads/ssi2012.pdf

Vaterlaus, S., Himmel, M., Koellreuter, C. & Simmons-Süer, B. (1999): „Alternative EU-Integrationsszenarien der Schweiz, wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell“, BAK Konjunkturforschung Basel AG.

Vaterlaus S., H. Worm, J. Wild & H. Telser (2003): « Liberalisierung und Performance in Netzsektoren : Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungs-Entwicklung in ausgewählten Ländern », Etude sur mandat du SECO, Strukturberichterstattung n°22, Berne.

Waltert, F., Pütz M., Böni R. & Seidl I. (2010): "Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme". WSL, im Auftrag von BAFU und ARE <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01558/index.html?lang=de>

Waltert, F. & I. Seidl (2013): 'Wie das Fiskalische System die Zersiedelung Fordert: Eine Untersuchung der flachenrelevanten Steuern und Subventionen in der Schweiz', Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht/Journal of Environmental Law and Policy, vol. 36, no. 2, pp. 178-196.

Réexamen de la politique de croissance

WBF Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2002): "Der Wachstumsbericht, Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik", Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D, SECO, Bern.

WBF Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2014): „Bericht des WBF über den Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2012-2015 des Bundesrates, Stand Ende 2013“, SECO, Bern, <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de>

WEF World Economic Forum (2013): "The Competitiveness Report 2013-2014. Chapter 1.1: Sustaining Growth, Building Resilience", Geneva.

WEF World Economic Forum (2014): "The Global Competitiveness Report 2014-2015", Geneva, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

World Bank (2006): "Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital in the 21st Century", The World Bank, Washington D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf> (last accessed 3 March 2014).

World Bank (2011): "The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium", World Bank, Washington DC.

World Bank (2012): "Ascent after Decline – Regrowing Global Economies after the Great Recession", World Bank, Washington DC.

World Bank (2014): "Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency", World Bank, Washington D.C., www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/switzerland/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/CHE.pdf?ver=2

Zobrist, Luc & Yves Zimmermann (2012): „Ein Optimales Steuer- und Transfersystem für die Schweiz – Erkenntnisse aus dem Mirrlees Review“, Masterarbeit, Universität Bern, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Volkswirtschaftliches Institut, Abteilung angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik, Bern.

9 Annexe

9.1 Description des paquets de croissance

9.1.1 Train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance (2004)

1. Révision de la loi sur le marché intérieur

Le but de cette révision est d'éliminer les entraves à l'accès au marché, en particulier pour l'établissement professionnel, d'éviter les cas de discrimination à rebours des ressortissants suisses et de renforcer le rôle de la Comco. L'impact anticipé de la loi était notable (+), car en Suisse la création d'un marché intérieur est souvent réglé par d'autres lois (marché de l'électricité, LAMal, etc.) ou dépend des évolutions dans l'Union européenne.
2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics.

L'objectif de cette réforme est de renforcer les dispositions en matière d'adjudication, de permettre davantage de flexibilité pour trouver de meilleures solutions et de les harmoniser entre la Confédération et les cantons. Cela permet d'assurer la sécurité juridique et complète la modernisation rendue possible par la cyberadministration. Cette réforme est devenue la mesure 2 du paquet de croissance 2008-2011. Des gains importants (++) auraient pu en découler.
3. Révision de la loi sur l'assurance maladie obligatoire mettant l'accent sur la concurrence

Il faut parler ici d'un paquet de réformes touchant 1° les assurés, par une participation aux coûts plus élevée, 2° les assurances, par une modification de la compensation des risques, 3° les prestataires ambulatoires, vu l'introduction envisagée de la liberté de contracter, 4° les hôpitaux, en réformant leur financement, 5° les homes, en modifiant leur réglementation séparée. Ces réformes étaient liées à d'autres, en particulier sur les réductions de prime. L'amélioration de l'efficacité du système de santé a un impact très important (+++) sur l'économie.
4. Loi sur l'approvisionnement en électricité

L'arrêt du Tribunal fédéral sur le transit de l'électricité et la panne de courant générale en Italie en 2003 sont est à l'origine du lancement du projet de la loi sur l'approvisionnement en électricité. Les éléments de cette réforme étaient largement conformes au 2^{ème} paquet sur le marché intérieur de l'énergie dans l'UE: indépendance du gestionnaire du réseau, création d'une autorité de régulation indépendante, réglementation du calcul des coûts du réseau, garantie d'accès au réseau et mesures pour garantir la sécurité de l'approvisionnement au réseau. L'IDA croissance avait en plus formulé le souhait d'établir un benchmarking pour les divers gestionnaires locaux de réseaux. Un impact notable (+) en était espéré.
5. Politique agricole 2011

Cette réforme devait principalement réviser le droit foncier rural et préparer l'agriculture suisse à une plus grande ouverture économique. Une telle étape aurait été importante (++) pour l'économie suisse.
6. Analyse du besoin d'adaptation aux évolutions de l'UE dans le domaine des services

Dans ce contexte, une stratégie de libéralisation devait être préparée, en particulier si la réalisation du marché unique des services s'était concrétisée dans l'Union européenne. L'ouverture des services financiers reste toujours une question d'actualité. Il ne s'agissait que d'un rapport préparant d'autres réformes.

Réexamen de la politique de croissance

7. Extension de la libre-circulation des personnes aux nouveaux membres de l'UE
- Vu la clause guillotine sur l'ensemble des accords bilatéraux avec l'UE, il était très important (+++) pour la croissance que le peuple accepte d'étendre l'accord de libre-circulation des personnes aux nouveaux membres de l'UE. Le succès de cette mesure signifiait principalement l'échec du référendum anticipé sur ce sujet.
8. Deuxième réforme de l'imposition des entreprises
- Outre un allègement fiscal, en particulier pour les détenteurs de participations à des sociétés de capitaux, une meilleure neutralité par rapport au type de financement et aux formes juridiques devait être atteinte. Dès le départ il était clair que cette réforme n'était qu'un premier pas pourtant très important (+++) vers l'optimisation du système fiscal en matière d'imposition des entreprises.
9. Examen d'une révision de la TVA
- Les objectifs de ce rapport sur la TVA étaient d'analyser la charge administrative, l'efficacité économique et les aspects distributifs, surtout en envisageant d'élargir la base fiscale et de réduire le nombre de taux pratiqués.
10. Elimination du déficit structurel de la Confédération et endiguement de l'augmentation de la quote-part de l'Etat
- L'application du frein à l'endettement est au centre du mécanisme permettant de réduire structurellement l'endettement de la Confédération. Cependant cela incluait également un examen de l'impact des dépenses de l'Etat sur la croissance, un programme d'abandon des tâches, la réduction des dépenses visant des intérêts particuliers régionaux, et finalement l'examen du catalogue des tâches de la Confédération. Une telle repondération du budget fédéral peut avoir un impact économique important (++).
11. Allègement administratif des entreprises
- La fondation d'une entreprise, le paiement des salaires, le bouclage des comptes, l'obtention d'autorisations, les obligations de déclaration et les procédures de poursuite et faillite étaient les procédures administratives à optimiser en faveur des entreprises. Tout cela contribue notablement (+) à la dynamique des entreprises.
12. Train de mesures visant à favoriser la participation au marché du travail des travailleurs âgés
- Les incitations à la retraite anticipées devaient être réduites, alors que l'employabilité des travailleurs âgés devait être améliorée. Le potentiel de ces améliorations pour les travailleurs âgés est notable (+) en Suisse. Le relèvement de l'âge officiel de la retraite pour les femmes de 64 à 65 ans a été introduit ultérieurement dans cette mesure.
13. 5^{ème} révision de l'assurance invalidité
- Outre les aspects financiers, le principe de la prévention avant l'octroi d'une rente AI devait être mis en œuvre uniformément dans toute la Suisse. La question de la réintégration des rentiers AI avait été laissée pour plus tard. Cette réforme représente un progrès important (++).
14. Examen de la nécessité de renforcer la formation tertiaire
- Cet examen devait conduire à formuler des mesures pour le message FRI sur l'application de l'acquis européen, le financement des études, la restructuration des hautes écoles, etc.
15. Examen du rôle de la Confédération dans le cadre de la formation professionnelle continue
- Il s'agit d'étudier la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel 64a sur la formation continue.

Réexamen de la politique de croissance

16. Amélioration du gouvernement d'entreprise Une révision du droit des sociétés constituait l'essentiel de cette importante réforme (++) . Ce fut le début d'un long processus, qui mena finalement à l'acceptation de l'initiative Minder sur les rémunérations abusives.
17. Amélioration des conditions-cadre en matière de droit économique Diverses petites mesures (+) touchant au droit économique ont été rassemblées ici. En faisaient partie la convention de la Haye sur les trusts, des points techniques du droit immobilier et la loi sur les brevets.
18. Révision de la loi sur les barrières techniques au commerce L'application du principe dit «Cassis de Dijon» a symbolisé cette mesure, qui regroupe en fait différentes approches pour abaisser les barrières non-tarifaires aux échanges (harmonisation avec l'UE, mesure unilatérale, procédure d'autorisation simplifiée, information sur les produits plus flexible). Le but est d'apporter une contribution tangible pour lutter contre l'îlot de cherté suisse, ce qui représente un potentiel très important (+++). Cette réforme a été reprise dans le paquet de croissance 2008-2011 (mesure 1).
19. Réforme de l'imposition des couples mariés L'égalité des couples mariés par rapport aux concubins reste une obligation constitutionnelle pour toutes les autorités publiques. Economiquement (+) cela permet d'améliorer les incitations à obtenir un deuxième revenu de la part du partenaire ayant le salaire le plus faible.

Le tableau ci-dessous récapitule les résultats obtenus en fin de législature.

Tableau 8 Tableau synoptique de la mise en œuvre du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance, mars 2008

Mesure	Etat dans les institutions	Ecart par rapport aux objectifs initiaux
1. Loi sur le marché intérieur (+)	Réalisé	OK
2. Loi sur les marchés publics (++)	Rédaction du rapport pour la procédure de consultation	Retard très important
3. Loi sur l'assurance-maladie (+++)	Financement des hôpitaux et pérennité des risques: délai référendaire Mesures urgentes ou sociales: réalisées Autres mesures importantes: Parlement Mesures dépendant du CF: réalisées	Retard très important
4. Loi sur l'approvisionnement en électricité (+)	Réalisé	Léger retard, pas de libéralisation rapide pour les PME
5. Politique agricole 2011 (++)	Réalisé	Pas de réforme importante du droit foncier rural
6. Rapport sur les services	Incorporation dans les différentes réformes	OK
7. Extension de la libre-circulation (+++)	Réalisé	OK
8. Imposition des entreprises (+++)	Réalisé	Léger retard, pas de neutralité par rapport au financement

Réexamen de la politique de croissance

9. Rapport sur la TVA	Simplification: réalisée TVA idéale: rédaction du message	OK
10. Déficit structurel / quote-part de l'Etat (++)	Programmes d'allègement budgétaire (PAB): réalisé Portefeuille des tâches: en étude	OK
11. Allègement administratif (+)	Réalisé	OK
12. Participation des travailleurs âgés (+)	Rapport: réalisé, Mesures: incorporation dans différentes réformes	Mesures portant sur conditions de travail et santé en préparation
13. Assurance-invalidité (++)	Réalisé	Léger retard, sans le volet financier
14. Rapport sur la formation tertiaire	Publication du rapport, message Formation, Recherche, Innovation (FRI): réalisé	OK
15. Rapport sur la formation continue	Publication du rapport Projet de loi: en étude	Plusieurs questions doivent encore être étudiées
16. Gouvernement d'entreprise (++)	Réforme SA: Parlement Autres: réalisé	OK
17. Conditions-cadre en matière de droit économique (+)	Trust: réalisé Lex Koller: renvoyée Immobilier: Parlement Brevet: largement réalisé; dernière phase au Parlement	OK Léger retard OK Léger retard
18. Révision de la loi fédérale sur les barrières techniques au commerce (+++)	Rédaction du message	Léger retard
19. Réforme de la taxation des ménages (+)	Mesures urgentes: réalisées Changement de système: Procédure de consultation non concluante	OK

9.1.2 Politique de croissance 2008-2011

1. Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques aux échanges

Dans le cadre d'une stratégie complète pour faciliter les échanges, la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce devait permettre de réduire les prix à l'importation et le tourisme d'achat, ainsi que d'améliorer la compétitivité de l'industrie d'exportation et la diversité des produits disponibles en Suisse, le tout représentant un potentiel économique très important (+++).
2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics

Cette réforme visait à moderniser les marchés publics. Le potentiel économique était notable(+), non seulement à cause des baisses de prix, mais également grâce à une extension du domaine d'application des marchés publics.
3. Poursuite de la politique agricole dès 2012

Cette mesure veut bâtir sur les résultats de la réforme de la politique agricole 2011, en prévoyant de nouvelles négociations avec l'UE et en adaptant les paiements directs, ce avec des ambitions notables (+).
17. Accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agricole et des produits alimentaires

Pour promouvoir l'intégration de l'agriculture suisse dans le marché européen, les réglementations touchant l'ensemble de la chaîne de production jusqu'aux consommateurs finaux devaient d'une part être revues; de l'autre, les barrières tant tarifaires que non-tarifaires devaient être abaissées, d'entente avec l'UE.

Réexamen de la politique de croissance

- | | |
|---|--|
| 4. Ouverture du marché postal et garantie du service public | L'abolition du monopole de La Poste était au centre de cette mesure, qui impliquait également la création d'un régulateur indépendant, la définition du service public, la création d'une société anonyme pour La Poste, des conditions équitables pour la concurrence, à l'instar de l'acquis européen. Cela représente un pas notable (+) pour le réseau économique. |
| 5. Elaboration d'une stratégie à long terme des infrastructures de la Confédération | Dans le domaine des infrastructures nationales, il s'agit de fixer les priorités, de mettre sur pied des mécanismes efficaces de financement et d'adapter les réglementations aux meilleures pratiques internationales. Un but supplémentaire est de limiter les goulets d'étranglement tout en garantissant la sécurité et la participation potentielle d'investisseurs privés. Le succès de cette nouvelle stratégie est importante (++) pour l'économie suisse. |
| 6. Création des bases pour expérimenter le <i>road pricing</i> | L'expérimentation avec des instruments comme le <i>road pricing</i> requiert une adaptation ou une réinterprétation de la Constitution fédérale par le Parlement. Les bouchons sont la principale cible de cette mesure, qui ne peut fonctionner que si le système de prélèvement est efficace sur le plan technique. |
| 7. Poursuite de la réforme du rail et d'autres réformes dans les transports publics régionaux | L'emploi systématique des mécanismes de concurrence aurait dû être l'essentiel de cette mesure, avec un traitement équitable entre les différents prestataires de services ferroviaires en Suisse, mais également en envisageant une ouverture internationale. Des gains notables (+) en étaient attendus. |
| 8. Réforme de la TVA | Après l'examen effectué dans le paquet de croissance 2003-2007, une réforme concrète devait être envoyée au Parlement pour simplifier la TVA avec un taux unique et étendre largement sa base fiscale. Le potentiel de cette réforme était très important (+++). |
| 9. Examen des tâches de la Confédération | Il s'agit de mettre en place cet instrument de gestion financière (qui fait suite à la mesure 10 du paquet de croissance 2003-2007). Le but est de prioriser les dépenses fédérales, entre autres pour garantir une quote-part budgétaire stable à long terme. Cela peut impliquer l'abandon de tâches, des réformes juridiques ou des restructurations. |
| 10. Révision du droit des faillites | En réduisant la longueur des procédures, cette réforme met l'accent sur les mesures préventives et la diminution des coûts administratifs. Le redressement (<i>turnaround</i>) des entreprises en difficulté devait être substantiellement facilité. Parallèlement, les droits des créanciers devaient être mieux protégés. La réforme contenait de nombreux autres points juridiques (actionnaires minoritaires, trappe à pauvreté, seconde chance pour les entrepreneurs sans faute, etc.). Le but pour la politique économique est de faciliter notablement (+) le renouvellement économique et donc la réallocation rapide du capital. |
| 11. Cyberadministration | Grâce aux nouvelles technologies, il est dorénavant possible pour l'Etat de simplifier notablement (+) la vie des entreprises et des ménages dans leurs contacts avec l'administration. Un paquet de projets touchant beaucoup de services publics (déclaration des salaires, douanes, mutations, etc.) a été élaboré. |

Réexamen de la politique de croissance

12. Allègement administratif En plus de la cyberadministration, l'introduction du *standard cost model*, les délais imposés pour les procédures d'autorisation et la coopération avec les cantons dans l'application des lois fédérales visaient également à alléger notablement (+) la charge administrative des entreprises.
13. Confirmation de l'accord sur la libre-circulation des personnes avec l'UE Finalement cette mesure a été abandonnée et fusionnée avec la mesure suivante par le Parlement. La libre-circulation des personnes avec l'Union européenne des 25 a une très grande importance pour la croissance en Suisse (+++).
18. Extension de l'accord sur la libre-circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie Pour confirmer la libre-circulation et l'étendre à la Roumanie et à la Bulgarie, un message a été envoyé au Parlement, lequel a approuvé un arrêté fédéral (sur l'approbation de la reconduction de l'accord entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre-circulation des personnes, ainsi que sur l'approbation et mise en œuvre du protocole visant à étendre l'accord sur la libre-circulation à la Bulgarie et à la Roumanie) soumis à référendum le 8 février 2009.
14. Adaptation de la prévoyance-vieillesse au développement démographique Faisant suite à l'examen engagé à la législature précédente (mesure 12), le but de cette mesure était de soumettre au Parlement un message sur l'AVS. Le relèvement à 65 ans de l'âge officiel de la retraite pour les femmes et la lutte contre les retraites anticipées en étaient les deux principaux éléments, permettant d'assurer ainsi une contribution économique très importante (+++).
15. Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles Cette loi devait améliorer le financement des hautes écoles de manière transparente et harmonisée sur la base des résultats et prestations observés. L'excellence de la formation fournie devait en être le point essentiel, vu sa très grande importance économique (+++). Une coordination avec les cantons et une planification stratégique renforcent ce mécanisme.
16. Nouvelle loi sur la formation continue L'administration fédérale aurait dû préparer une nouvelle loi visant à créer et améliorer de manière notable (+) le marché pour les offres de formation continue de haute qualité.
19. Elargissement du réseau des accords de libre-échange avec des partenaires en dehors de l'UE En l'absence de progrès sur le plan multilatéral, la politique économique extérieure suisse a été chargée de signer des accords de libre-échange élargis (y compris la propriété intellectuelle, les services, les FDI, etc.) avec nos partenaires commerciaux principaux, et à terme avec tous les pays.
20. Engagement dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC Le cycle de Doha est un processus de négociations à l'OMC qui devait toucher l'agriculture, les services, la facilitation des échanges, l'environnement, les règles contre le dumping et les subventions, les règles d'origine. La voie multilatérale est toujours l'option favorisée dans la stratégie de politique économique extérieure.
21. Législation *too big to fail* En 2009 une nouvelle mesure a été incluse dans le paquet de croissance suite à la crise financière des *subprimes*: la législation *too big to fail*. Elle oblige les institutions financières jugées systémiques à améliorer leur fonds propres grâce à des obligations convertibles (CoCos). Il ne s'agit que de la mesure phare d'un paquet de nouvelles réglementations visant avant tout à mieux assurer la stabilité financière.

Réexamen de la politique de croissance

Tableau 9 Tableau synoptique de la mise en œuvre de la politique de croissance 2008-2011 à fin 2011

	Etat	Délai	Contenu
1. Entraves techniques au commerce (+++, moyen terme)	Achevé	OK	OK
2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics (+, moyen terme)	Un déblocage à l'OMC permettrait de redémarrer la révision	Très significatif	Soutien de la part des cantons en suspens
3. Poursuite de la politique agricole après 2012 (+, court terme)	Budget 2012-2013 adopté + message PA 2014-2017 en 2012	OK	OK
4. Ouverture du marché postal et garantie du service universel (+, court terme)	Achevé	Peu significatif	Maintien d'un monopole
5. Stratégie fédérale en matière d'infrastructure (+++, long terme)	Adopté par le Conseil fédéral	Significatif	OK
6. Conditions pour des essais de péage routier (+, moyen terme)	Sorti du programme de croissance 2008-2011	Repoussé à après 2011	Indéterminé
7. Réformes des chemins de fer et des transports publics régionaux (+, court terme)	Achevé	OK	Les appels d'offre comme règle pour le rail sont remis en question
8. Réforme de la TVA (+++, long terme)	Retour au Conseil fédéral	OK	Echec du taux unique
9. Examen des tâches de la Confédération (?, court terme)	Gros projets dans l'administration Rejet du PAB	OK	OK
10. Révision du droit des faillites (+, court terme)	Parlement	Peu significatif	OK, certains problèmes seront traités plus tard
11. Cyberadministration (+, court terme)	Largement dans l'administration	OK	OK
12. Allègement administratif (+, court terme)	Largement dans l'administration	OK	OK
13. Accord de libre-circulation (+++, moyen terme)	Achevé	OK	OK
14. Adaptation au vieillissement démographique (+++, moyen terme)	12 ^e révision dans l'Administration	OK	Echec de la 11 ^e révision
15. Loi fédérale et coordination pour les hautes écoles (+++, moyen terme)	Achevé	Peu significatif	OK, le critère d'excellence doit être respecté
16. Nouvelle politique de formation continue (+, moyen terme)	Préparation d'un message	Très significatif	OK
17-20. Agenda de politique économique extérieure (+++)	Progrès notables sur le plan des ALE		
21. <i>Too big to fail</i>	Achevé	OK	OK

Réexamen de la politique de croissance

9.1.3 Politique de croissance 2012-2015

- | | |
|---|--|
| 1. Formulation d'une stratégie nationale de santé | Il s'agit d'ancrer dans la réalité le principe de la gestion par la qualité du système de santé suisse. La création d'un institut national de santé est un des éléments-clés de la réforme. Cette mesure couvre la médecine de pointe, la transparence en matière de coûts et de prestations pour les forfaits par cas, la cybersanté, le contrôle systématique des prestations. |
| 2. Poursuite de la politique agricole | L'objectif devrait être d'améliorer la productivité du secteur agricole dans le cadre de perspectives viables à long terme. Au-delà des mesures propres au secteur primaire, la poursuite d'une ouverture internationale progressive, une plus grande efficacité sur le marché de l'approvisionnement et dans l'industrie alimentaire accompagnent cette orientation. |
| 3. Elargissement et renforcement du réseau des accords de libre-échange | Cela correspond à la poursuite et à l'actualisation de la stratégie de politique économique extérieure définie en 2004. |
| 4. Préservation de la libre-circulation des personnes avec l'UE | Un référendum sur l'extension de cet accord bilatéral à la Croatie avait été prévu. Il s'agissait de défendre le potentiel économique obtenu par l'ensemble des accords bilatéraux. L'acceptation de l'initiative sur l'immigration massive remet en cause cette orientation de la politique économique. |
| 5. Accord avec l'UE dans le domaine de l'électricité | Il s'agit de garantir l'égalité d'accès au marché européen et la sécurité du droit dans les échanges d'électricité transfrontaliers. L'accord envisagé a été en large partie négocié, mais un règlement des questions institutionnelles reste toutefois une condition <i>sine qua non</i> pour aller de l'avant dans ce nouvel accord bilatéral. |
| 6. Fixation des priorités budgétaires à moyen terme | L'amélioration de la marge de manœuvre budgétaire à moyen terme est le but essentiel de cette mesure. Pour cela, au-delà des choix politiques à faire, une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques serait une contribution centrale. |
| 7. Troisième révision de l'imposition des entreprises | Dans le contexte des pressions internationales voulant régler l'imposition des entreprises, cette réforme veut améliorer l'attrait général de la place industrielle suisse pour l'ensemble des entreprises. L'abolition des statuts fiscaux cantonaux et du droit d'émission sur le capital propre doivent faire partie de cette réforme. |
| 8. Rapport sur le concept de <i>mobility pricing</i> | L'augmentation des heures passées dans les bouchons pose un problème qui ne cesse de s'aggraver. Le <i>mobility pricing</i> pourrait être une solution adéquate, qui n'a de sens que dans une mise application réussie de la stratégie en matière d'infrastructures. |
| 9. Révision de l'AVS | Grâce à une immigration plus forte que prévue, les perspectives financières de l'AVS se sont améliorées. Mais le problème de fond du vieillissement démographique n'en a pas été résolu pour autant dans la prévoyance-vieillesse. Une augmentation de l'âge officiel de la retraite, une clarification de la stabilité financière du 2 ^e pilier et un «frein à l'endettement» propre à l'AVS sont les principaux piliers de cette réforme. |

Réexamen de la politique de croissance

10. Concrétisation et mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050
- Avec le message sur la stratégie énergétique 2050 le Conseil fédéral a présenté un projet de loi pour un réaménagement en étapes du système énergétique. Ainsi, la consommation d'énergie et d'électricité doivent entre autres être réduite et la part des énergies renouvelables doit être augmentée. Grâce à la stratégie «Réseaux électriques », qui se trouve actuellement en consultation, les barrières limitant le développement du réseau électrique devront être réduites. Bien que la stratégie « Réseaux électriques » fait partie de la stratégie énergétique 2050, sa mise en application en est clairement indépendante. Les échanges extérieurs en matière d'électricité restent pour un approvisionnement sûr extrêmement important.
11. Adoption du concept de réforme fiscale écologique
- Cette réforme ne sera un succès pour la croissance qu'en présence d'un «double dividende», lequel n'est possible que si l'ensemble de la structure fiscale suisse est améliorable. En l'absence d'un tel double dividende, l'impact négatif sur l'économie devra au moins être minimisé, en particulier avec une neutralité fiscale.
12. Mise en œuvre de la stratégie «Société de l'information Suisse» et de la «cyberadministration Suisse»
- 56 projets sont regroupés dans cette mesure, touchant par exemple le droit de la construction, le système d'information foncière, l'état civil, la TVA, les marchés publics, etc. Une bonne coordination avec les cantons est nécessaire.
13. Poursuite de l'allègement administratif
- Suite au «check-up des réglementations», un paquet de mesures a été établi dans quinze domaines. L'imposition des entreprises, la comptabilité, le droit de la construction en sont quelques exemples.

9.2 Glossaire

Toutes les définitions peuvent être trouvées sous la page internet suivante du SECO :

www.seco.admin.ch > Thèmes > Politique économique > Analyses structurelles et croissance économique > Croissance économique

ou

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