

DÉPARTEMENT  
FÉDÉRAL  
DE L'ÉCONOMIE

# **LE RAPPORT SUR LA CROISSANCE**

**Déterminants de la croissance économique  
de la Suisse et jalons pour une politique  
économique axée sur la croissance**

Berne, avril 2002

## **Avant-propos**

La Suisse demeure l'un des pays les plus riches du monde. Mais elle ne caracole plus loin devant les autres en termes de niveau de vie et elle s'est fait même dépasser par certains pays. Cette perte de vitesse est allée crescendo, en particulier pendant les années 90, époque à laquelle notre pays présentait les taux de croissance les plus bas de toute la zone OCDE. Face aux défis posés par le vieillissement démographique, des voix toujours plus nombreuses s'élèvent pour dire leur préoccupation face au manque de dynamique de l'économie suisse. Ce n'est donc pas par hasard que des élus des quatre partis gouvernementaux ont déposé des interventions parlementaires exigeant une analyse des facteurs déterminant la croissance de notre économie et l'examen de mesures de relance de la croissance.

Le présent rapport jette les bases nécessaires à la mise en place de mesures économiques favorisant la croissance. En se fondant sur la riche littérature économique vouée au phénomène de la croissance, ce document vise en particulier à identifier les piliers d'une politique économique axée sur la croissance. Il s'est appuyé sur les principaux résultats des études réalisées par le Secrétariat d'Etat à l'économie en rapport avec le ralentissement de la croissance en Suisse. Il ressort que la Suisse a su mobiliser ses forces de travail comme nul autre pays, mais qu'elle est un peu à la traîne du point de vue de la productivité du travail. Le redressement de la croissance suisse passe donc par un accroissement de la productivité du travail. Le rapport présente les principaux déterminants de la productivité du travail – politique de la concurrence, politique budgétaire, politique économique extérieure, politique de la formation, politique en matière d'innovation et politique de stabilisation macroéconomique – et pose les principaux jalons menant à une plus grande dynamique économique.

## Table des matières:

<b>Chapitre 1: Contexte et Motivation</b>	<b>1</b>
A. Le déficit de la croissance de la Suisse	1
B. La signification et l'importance de la croissance économique	4
C. Croissance versus conjoncture	5
D. Mandats parlementaires	7
E. Au sujet des notions de compétitivité, de garantie des emplois et de croissance	8
F. Développement durable et croissance	10
G. Structure du rapport	11
<b>Chapitre 2: Déterminants de la Croissance liés à la Politique Économique</b>	<b>13</b>
A. Les sources de la croissance	13
B. La croissance de la productivité du travail: l'unique option pour la Suisse	17
C. Les déterminants de la productivité du travail liés à la politique économique	22
<b>Chapitre 3: Des Marchés Concurrentiels</b>	<b>27</b>
A. Introduction	27
B. La position de la Suisse	30
C. Le contexte institutionnel	41
D. Explication de la situation en Suisse	42
E. Explication de la situation des meilleurs pays	47
F. Les recommandations de l'OCDE	49
G. Les lignes directrices	50
<b>Chapitre 4: Les Finances Publiques</b>	<b>51</b>
A. Introduction	51
B. La position de la Suisse	54
C. Le contexte institutionnel	66
D. Explication de la situation en Suisse	67
E. Explication de la situation des meilleurs pays	74
F. Les recommandations de l'OCDE	76
G. Les lignes directrices	77
<b>Chapitre 5: L'Ouverture Internationale</b>	<b>78</b>
A. Introduction	78
B. La position de la Suisse	81
C. Le contexte institutionnel	88
D. Explication de la situation en Suisse	89
E. Explication de la situation des meilleurs pays	91
F. Les recommandations de l'OCDE et de l'OMC	94
G. Les lignes directrices	94

<b>Chapitre 6: Le Capital Humain</b>	<b>97</b>
A. Introduction	97
B. La position de la Suisse	99
C. Le contexte institutionnel	105
D. Explication de la situation en Suisse	106
E. Explication de la situation des meilleurs pays	109
F. Les recommandations de l'OCDE	110
G. Les lignes directrices	110
<b>Chapitre 7: L'Innovation</b>	<b>112</b>
A. Introduction	112
B. La position de la Suisse	116
C. Le contexte institutionnel	121
D. Explication de la situation en Suisse	121
E. Explication de la situation des meilleurs pays	127
F. Les recommandations de l'OCDE	128
G. Les lignes directrices	128
<b>Chapitre 8: La Stabilisation Macroéconomique</b>	<b>130</b>
A. Introduction	130
B. La position de la Suisse	132
C. Le contexte institutionnel	135
D. Explication de la situation en Suisse	136
E. Explication de la situation des meilleurs pays	138
F. Les recommandations de l'OCDE et du FMI	140
G. Les lignes directrices	141
<b>Chapitre 9: Résumé et Conclusions</b>	<b>142</b>
A. Maintenir un fort volume de travail, accroître la productivité du travail	142
B. Pour une nouvelle intensification de la concurrence	144
C. Pour une stabilisation de la quote-part fiscale	149
D. Pour une poursuite de l'ouverture dans les échanges économiques extérieurs	151
E. Pour un développement des formations au niveau tertiaire	154
F. Pour une promotion des innovations grâce aux conditions-cadres	156
G. La stabilité macroéconomique comme une condition préalable	160
H. Conclusions	162
<b>Bibliographie</b>	<b>164</b>

## Chapitre 1: Contexte et Motivation

*Un débat sur la croissance en Suisse est nécessaire*

Ce premier chapitre fait le point de la situation à propos du retard en termes de croissance de la Suisse et se penche sur la signification essentielle des taux de croissance. Il met ensuite en lumière les différences fondamentales qui existent entre l'analyse des phénomènes conjoncturels, qui se jouent dans le court terme, et la croissance, qui s'inscrit dans le long terme. Cela posé, une revue des interventions parlementaires qui ont motivé le rapport sera présentée. Enfin, le chapitre s'achève sur une discussion du rapport entre compétitivité, création d'emplois, développement durable et croissance, ainsi que par un bref survol du contenu du rapport.

### A. Le déficit de croissance de la Suisse

*En termes de niveau de vie, la Suisse est l'un des pays les plus riches du monde...*

L'expression «stagnation à un très haut niveau» décrit bien l'évolution de la Suisse ces dernières décennies.

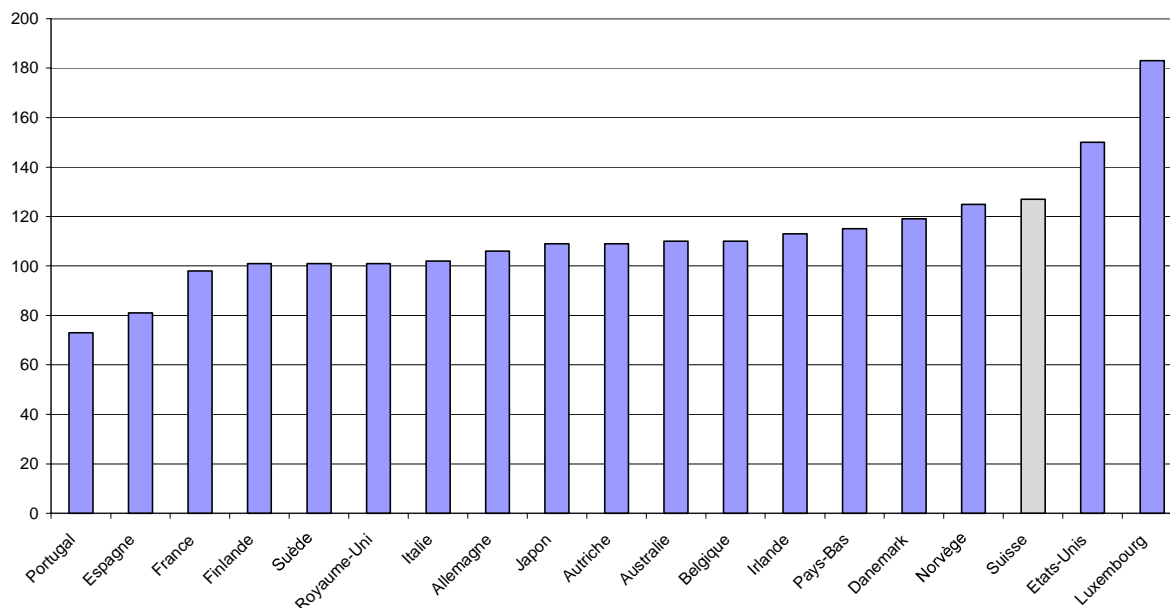
La Suisse fait toujours partie du club des pays les plus riches de la terre. Le graphique ci-après présente une comparaison internationale du produit intérieur brut par habitant en termes réels en 1999. Afin de mesurer réellement la richesse par tête, nous avons corrigé les valeurs en fonction du pouvoir d'achat<sup>1</sup>. L'indice est ainsi conçu que la valeur 100 représente la moyenne des 29 pays de l'OCDE.

La Suisse n'est dépassée que par le Luxembourg et les États-Unis. On mesure un niveau de prospérité comparable en Norvège, alors que la France et l'Allemagne sont par exemple déjà assez nettement en retrait.

---

<sup>1</sup> Le détail des chiffres dépend de la méthode retenue pour corriger les taux de change du pouvoir d'achat. Selon la méthode retenue, certains classements peuvent être modifiés, notamment entre la Suisse et les États-Unis. Cela dit, la position de la Suisse dans le groupe de tête en termes de PIB par habitant corrigé du pouvoir d'achat se vérifie dans tous les cas.

### Indice du PIB réel par tête en PPA (100=OCDE des 29 en 1999)

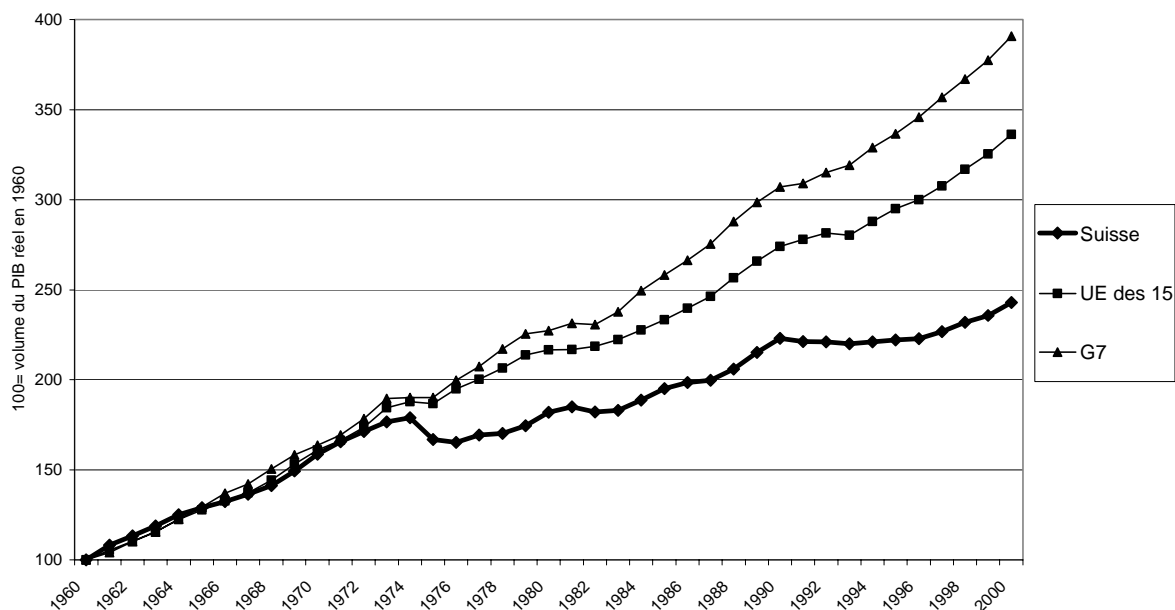


Source: OCDE

*... mais elle se fait rattraper rapidement*

Certes, la situation est en soi encore favorable. Mais si l'on considère l'avance considérable qu'elle possédait, force est de constater que la Suisse n'a cessé de perdre du terrain au cours des 25 dernières années. Ce fait ressort du graphique suivant, qui compare le taux de croissance à long terme de la Suisse avec celui des pays de l'UE et de l'OCDE.

### Croissance à long terme de la Suisse évolution relative des PIB réels



Source: OCDE

*La croissance suisse s'est décrochée de celle de l'OCDE depuis 1974*

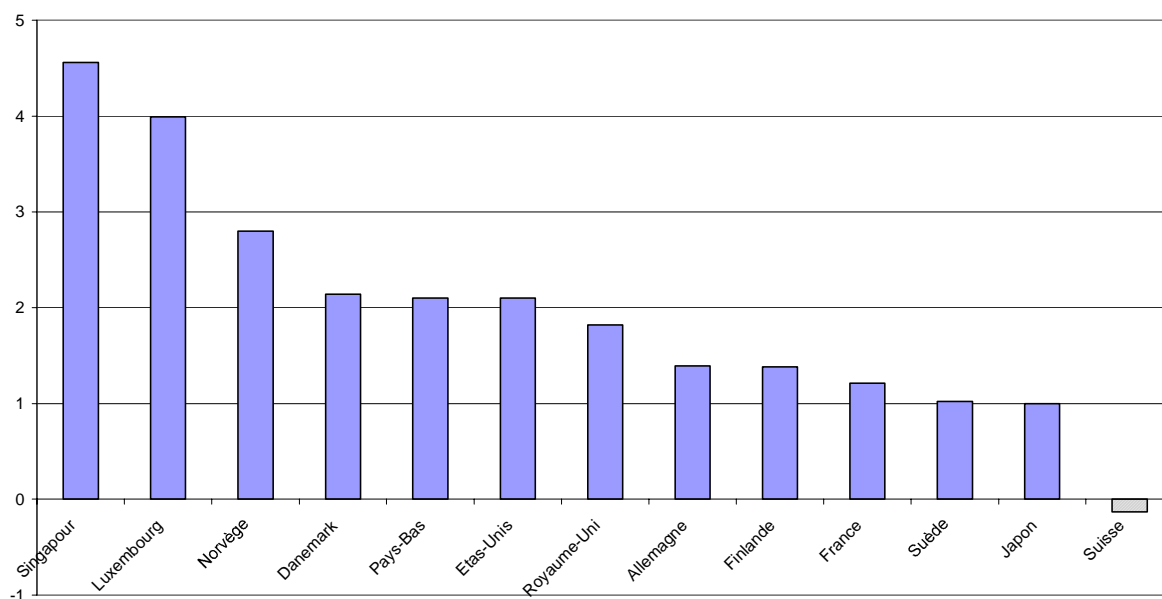
Si l'on considère la croissance économique de la Suisse ces dernières décennies, on distingue trois phases: de 1960 à 1974, l'économie suisse a progressé pour l'essentiel au même rythme que celui des pays de l'actuelle UE et des pays membres de l'OCDE pris dans leur ensemble. Après avoir surmonté la grave récession des années 1975/76, la Suisse a présenté un taux de croissance annuel moyen d'environ 2½ % jusqu'en 1990, soutenant tout au moins la comparaison avec ses partenaires européens, mais perdant toujours plus de terrain par rapport au taux moyen de la zone OCDE.

*Le rapport s'est détérioré durant les années 90*

Dans la dernière phase, soit de 1991 à la fin des années 90, la Suisse a décroché de la reprise générale. Le graphique suivant met en lumière la grosse panne de croissance de l'économie suisse au cours des années 90.

### Croissance du revenu par tête dans les années 90

croissance moyenne annualisée du PIB réel par habitant entre 1990 et 1999 en %



Source: Global Competitiveness Report 2000

*Des pays riches ont pourtant connu une forte croissance*

Dans plusieurs pays européens (Luxembourg, Norvège, Danemark, Pays-Bas) et aux États-Unis, la croissance moyenne du PIB par habitant a dépassé 2% au cours des années 90. Dans tous les autres pays industrialisés – y compris le Japon, pourtant secoué par une grave crise structurelle –, la croissance annuelle moyenne a été supérieure à 1%.

La Suisse est le seul pays de l'OCDE à ne pas avoir réussi à accroître son PIB par tête sur toute la durée de la décennie.

*La faiblesse de la croissance suisse motive ce rapport*

Cette performance problématique de l'économie suisse en termes de croissance durant les années 90, mais aussi, dans une moindre mesure, depuis la moitié des années 70<sup>2</sup>, constitue la motivation du présent rapport.

## **B. La signification de la croissance économique**

*Une faible croissance implique d'énormes pertes de bien-être dans le futur*

On pourrait objecter que les soucis que causent le faible taux de croissance de l'économie suisse ne sont pas justifiés, vu que nous comptons déjà parmi les pays les plus riches. Un tel argument ne tient toutefois pas compte des profonds effets qu'un faible taux de croissance induit à long terme sur la prospérité d'un Etat. Le pouvoir des taux de croissance est stupéfiant. Avec le temps, des écarts apparemment ridicules ont de profondes répercussions sur le niveau de vie d'un pays. Quelques exemples chiffrés le montrent de manière frappante: ainsi, entre 1870 et 1999, le PIB par habitant de la Suisse a crû à un rythme annuel moyen de 1,9%. Ce qui, converti en francs d'aujourd'hui, a induit une augmentation du revenu par tête de 5000 à 45000 francs. Si le taux de croissance moyen avait été inférieur ne serait-ce que d'un point de pourcentage, le revenu national, au lieu de décupler, aurait simplement triplé et serait aujourd'hui d'environ 14000 francs soit au niveau de celui de la Grèce ou du Portugal. Un autre exemple: en 1965, la Bolivie et la Malaisie étaient des pays en développement disposant d'un revenu équivalent par habitant de quelque 800 dollars. Or 25 ans plus tard, la Bolivie est restée dans une situation presque identique, alors que la Malaisie progressait à 2300 dollars par tête et réussissait ainsi son entrée dans le groupe des économies émergentes. Pendant ce quart de siècle, la Bolivie a affiché une croissance nulle, alors que le taux de croissance malais atteignait 4%. Un tel taux de croissance permet de doubler le revenu par habitant d'un pays en moins de 18 ans.

*La croissance occupe une place centrale dans la politique économique*

Ces exemples expliquent les propos tenus par Robert Lucas (1988) – récompensé par le Prix Nobel pour ses recherches sur les phénomènes conjoncturels à court terme – sur la question de la croissance économique dans le long terme: «The consequences for human welfare involved in these questions are simply staggering: Once one starts to think about them, it is hard to think about anything else.»<sup>3</sup> Les réflexions qui suivent ont pour but de montrer pourquoi il est aussi très important pour la Suisse

<sup>2</sup> Pour une analyse détaillée des différentes méthodes de mesure de la croissance et de la prospérité de la Suisse, voir le background paper de Surchat (2002).

<sup>3</sup> Les conséquences sur le niveau de vie des humains sont simplement renversantes: dès qu'on se penche sur la question, il est difficile de penser à autre chose. Il met en évidence le développement plus dynamique du PNB (au lieu du PIB), et il thématise aussi l'évolution de la productivité totale des facteurs, qui serait encore moins avantageuse que celle de la productivité du travail.



de garantir sa croissance économique à long terme.

*Les objectifs sociaux et environnementaux se réalisent plus facilement avec une forte croissance*

Une politique économique réussie axée sur la croissance ne se contente pas d'accroître le bien-être matériel: lorsque le gâteau grandit, il est aussi beaucoup plus facile de garantir le financement de la politique sociale. Cet aspect est particulièrement important lorsqu'on considère l'héritage que l'on veut transmettre aux générations à venir. Ce fait ressort très clairement d'une étude de Bernd Raffelhüschen et Christoph Borgmann (2001) concernant le premier bilan intergénérationnel suisse. Avec un taux de croissance de 1% par année, les générations futures devraient payer environ 66000 francs d'impôts supplémentaires par tête pour absorber les dettes publiques actuelles – comptables et cachées. Avec un taux de 1,5 % (soit un demi-point de plus, ce qui semble insignifiant au premier abord)<sup>4</sup>, cette dette disparaîtrait. Et ce n'est pas tout, car au-delà des objectifs sociaux, une économie en croissance tend à faciliter la résolution des problèmes environnementaux.

*La convergence n'est pas une excuse pour la faible croissance suisse*

On entend souvent que les faibles taux de croissance évoqués plus haut seraient inévitables, vu que la Suisse compte parmi les pays les plus riches de la planète et n'a de ce fait pas de marge de progression. Certes, la Suisse étant déjà à la pointe mondiale dans de nombreux domaines technologiques, il n'est pas possible pour elle de réaliser à terme des taux de croissance comparables à ceux des économies asiatiques émergentes. Heureusement, il existe un contre-exemple qui permet un espoir. Les États-Unis, bien que faisant partie du club des pays les plus riches de la planète, se sont distingués par une forte croissance pendant les années 90. Cet exemple, parmi d'autres, démontre que la richesse et un taux de croissance honorable ne s'excluent pas l'un l'autre. Le creux conjoncturel – et non structurel – que connaît la croissance américaine aujourd'hui et, avec elle, l'enthousiasme pour la nouvelle économie, ne change rien à ce constat.

### **C. Croissance versus conjoncture**

*Une politique de croissance se concentre sur le long terme, la politique conjoncturelle sur le court terme*

Pour la discussion qui suit, il est crucial de comprendre que les déterminants des processus de croissance et les déterminants des fluctuations conjoncturelles ne sont pas les mêmes. Ce constat essentiel et quasi incontesté de la théorie économique est trop souvent oublié dans le débat politico-économique. Certes, il

<sup>4</sup> Un relèvement *permanent* de 0,5 % du taux de croissance n'est naturellement pas vraiment insignifiant. Ce constat lui-même met en lumière la différence fondamentale qui existe entre les énoncés qui portent sur le court terme (comme « Cette année, la croissance a gagné 0,5 % par rapport à l'année précédente ») et ceux qui portent sur le long terme (comme « Le trend de croissance a gagné 0,5 % dans la dernière décennie »). Dans le premier cas, il s'agit de fluctuations conjoncturelles sans incidence notable dans la durée ; dans le deuxième cas, d'un relèvement du taux de croissance qui peut à terme faire doubler le revenu par habitant.

s'agit dans les deux cas de modifications du produit intérieur brut, donc de la création globale de valeur ajoutée d'une économie. Cela dit, l'analyse conjoncturelle se concentre sur les fluctuations du PIB à court terme, tandis que l'analyse de la croissance examine l'évolution de cette grandeur sur une longue durée. Cette différence d'horizon temporel a de profonds effets sur le genre de variables influençant les deux phénomènes.

*La conjoncture s'explique surtout par l'évolution de la demande*

Les fluctuations conjoncturelles dépendent essentiellement des fluctuations de la demande économique générale. Si la demande des consommateurs, des investisseurs, de l'État ou de l'étranger diminue un certain temps, à prix égal, l'offre de biens et de services ne sera pas complètement absorbée et les entreprises réagiront en produisant moins. Dans cette période de baisse de la production, un certain nombre de travailleurs n'auront pas d'emploi et les capacités de production ne seront pas utilisées pleinement. Il s'ensuivra un recul provisoire du produit intérieur brut – reflet de l'ensemble de l'activité économique – et, partant, une récession. Le phénomène s'inverse en cas de boom économique.

*Les politiques conjoncturelles ne peuvent pas changer les conditions de production*

A court terme, l'offre maximale de biens et de services qu'une économie est capable de générer, autrement dit sa frontière de production, est limitée. Cette limite est tributaire d'un certain effectif de main-d'œuvre et d'équipements et d'une technologie donnée. Lorsque ces facteurs sont pleinement exploités, l'économie atteint son plafond de production. Le degré d'exploitation de la capacité productive – donc le PIB à court terme – est déterminé exclusivement par la demande. Ainsi, les composantes de la demande (consommation, investissements, dépenses de l'État et exportations) dominent l'analyse économique à court terme, dont le cœur est constitué par la politique monétaire et budgétaire, vu que ces instruments permettent d'intervenir directement sur les déterminants de la demande. Il est essentiel de reconnaître qu'un accroissement de la demande ne peut induire une croissance qu'à court terme, que si les capacités de production ne sont pas pleinement exploitées. Dès que l'économie tourne à plein régime, c'est-à-dire en période de haute conjoncture, toute tentative d'accroissement de la demande ne fait qu'alimenter l'inflation. Contrairement à une opinion pourtant répandue, la politique monétaire ne permet donc pas d'augmenter durablement la croissance.

*Pour la croissance à long terme, c'est l'évolution des facteurs de production qui prime*

Le constat selon lequel la capacité de production et, partant, l'offre maximale que peut générer une économie sont fixées, est tout à fait cohérent dans une perspective à court terme. A long terme en revanche, il est évident que les moyens de production, donc la quantité maximale de biens et de services qu'il est possible de produire, peuvent évoluer, tout simplement parce que les ressources nécessaires à la production – les facteurs de production – ne sont pas figées à long terme. Bien au contraire,

tout processus de croissance durable se fonde sur une accumulation des facteurs de production, ainsi qu'une meilleure interaction entre ceux-ci.

*La meilleure politique conjoncturelle ne peut faire mieux qu'amener la production à son potentiel*

Ainsi, les politiques macroéconomiques qui, comme la politique monétaire et la politique fiscale, ont des incidences sur la demande à court terme, sont reléguées à l'arrière-plan dans l'analyse des moteurs de la croissance. Cependant, comme nous le verrons plus loin, une mauvaise politique de stabilisation (politiques monétaire et fiscale) peut réduire la croissance à long terme. C'est notamment le cas lorsque l'économie tourne nettement au-dessous de son potentiel durant une période prolongée ou lorsqu'elle est soumise à l'influence permanente de forces antinomiques et déstabilisantes. Le contraire – soit la stimulation de la croissance par la politique monétaire par exemple – n'est par contre pas possible, car la politique monétaire n'est pas à même de modifier la capacité maximale de production. Ce n'est pas un hasard si, dans la plupart des Etats, le mandat constitutionnel confié à l'institut d'émission comprend, outre la lutte contre l'inflation, la stabilité économique, et non pas la stimulation de la croissance économique<sup>5</sup>. Les déterminants d'une croissance durable à long terme et qui relèvent de la politique économique sont ailleurs.

#### **D. Mandats parlementaires**

*Plusieurs postulats demandent des explications sur la croissance en Suisse*

Le présent rapport fait suite à quatre interventions parlementaires – essentiellement des postulats – déposées ces dernières années sous l'effet de la faiblesse durable de croissance de l'économie suisse. Il s'agit des interventions suivantes:

- (i) Postulat 95.3129 Gemperli: *Compétitivité de l'économie suisse,*
- (ii) Motion 01.3089 groupe PRD: *Politique de croissance. Sept mesures* (le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat), appuyée par les interpellations 01.3577 Forster-Vanini et 01.3553 du groupe PRD: *Garantir la croissance économique,*
- (iii) Postulat 99.3584 du groupe UDC: *Programme d'action pour maintenir et créer des emplois,*
- (iv) Postulat 00.3229 Commission 00.016-00.016-CN Minorité Leutenegger-Oberholzer: *Promotion d'une croissance économique durable.*

<sup>5</sup> Voir notamment le discours de Laurence Meyer (2001), gouverneur de la Réserve fédérale américaine, sur le thème de la mission des banques centrales : « While monetary policy can achieve a long-run inflation target, economic theory suggests that it cannot affect the level of output or its growth rate in the long run, other than by maintaining low and stable inflation. Therefore, the objective of price stability should be assigned to monetary policymakers, but the objective of high and rising living standards should not be. »(Meyer 2001, p. 6).

*Ce rapport répond au postulat Gemperli et au premier point de l'intervention du groupe radical*

Le rapport répond au postulat Gemperli et au premier point du postulat du groupe PRD. Le postulat Gemperli critique l'absence d'un «point de la situation qui nous permettrait de dresser un tableau global et exhaustif des facteurs qui influencent la compétitivité». Il prie par conséquent le Conseil fédéral de «fournir un rapport exhaustif sur la compétitivité de l'économie suisse». Le premier point de l'intervention du groupe PRD invite le Conseil fédéral à «dresser un rapport sur la croissance économique, qui précise la situation de la Suisse en ce qui concerne les principaux facteurs de la croissance (en particulier la formation, la recherche et l'intensité de la concurrence) et qui analyse les incidences de la politique économique actuelle de la Suisse sur ces facteurs».

*Les autres postulats demandent la mise en place de mesures*

Les interventions Gemperli et du groupe radical, point 1, se limitent à demander un rapport, alors que le postulat du groupe UDC, le postulat de la minorité Leutenegger-Oberholzer et les six derniers points de l'intervention du groupe PRD vont plus loin en exigeant des mesures concrètes pour garantir une croissance soutenue et durable de l'économie suisse. Outre le traitement du postulat Gemperli, le rapport sur les déterminants de la croissance suisse se propose de jeter les bases nécessaires pour préparer des réponses à ces interventions parlementaires qui réclament des mesures concrètes.

*Le rapport indique des orientations pour des réformes futures*

Dans les conclusions, le rapport esquissera déjà l'orientation générale des mesures propres à assurer la croissance de l'économie suisse à long terme. Il constitue ainsi une base de planification pour la prochaine législature.

## **E. Au sujet des notions de compétitivité, de garantie des emplois et de croissance**

*Pourquoi lier la croissance, la compétitivité et le maintien des places de travail?*

Sur les quatre interventions mentionnées, seules celles du groupe PRD et le postulat Leutenegger-Oberholzer contiennent l'expression «croissance économique» dans leur titre. Les deux autres interventions portent sur la compétitivité (postulat Gemperli), ainsi que sur le maintien et la création d'emplois (postulat du groupe UDC). Pourquoi ces interventions sont-elles traitées ensemble?

*Les postulats reconnaissent des liens étroits entre la compétitivité, le maintien de l'emploi et la croissance*

D'abord parce qu'il ressort clairement du développement des interventions que celles-ci portent sur la dynamique de la place économique suisse et donc sur la croissance à long terme. Dans le postulat Gemperli, on peut lire: «Notre prospérité et le développement de l'emploi dépendent directement de la compétitivité de notre économie». Par ailleurs, le groupe UDC souligne dans le développement de son intervention: «La compétitivité et l'attrait des conditions économiques sont les facteurs essentiels de la croissance et, par conséquent, de la création d'emplois». Les auteurs des initiatives en question soulignent donc expressément le lien qui existe entre la compétitivité, la création d'emplois et la croissance.

*La compétitivité d'un pays se résume en fait à sa productivité*

Quelques remarques à ce sujet. En 1994, Paul Krugman, un des analystes les plus renommés dans les relations économiques internationales, a montré de manière convaincante dans une contribution importante qu'à l'échelle d'une économie nationale le concept de compétitivité recouvre pour l'essentiel celui de productivité<sup>6</sup>. Et, comme nous le montrerons clairement plus loin, pour la Suisse, la productivité est le facteur clé de la croissance économique.

*Toutefois, contrairement à ce qui se passe au niveau des entreprises, la compétitivité d'un pays profite aussi à tous les autres pays*

Dans cette contribution, Krugman précise qu'il faut toutefois se garder de considérer la compétitivité des Etats sous le même angle que celle des entreprises. Dans la concurrence interentreprises, le but consiste effectivement à être plus compétitif que les autres, vu que le gain d'une entreprise se fait le plus souvent au détriment de ses concurrents. Quand Coca Cola accroît sa part de marché, cela se fait en général aux dépens de Pepsi Cola. Mais ce constat ne devrait en aucun cas être transposé au niveau des Etats, précisément parce que le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle. Un gain de croissance de l'Allemagne ne se fait pas au détriment de la croissance en Suisse. C'est même le contraire, puisqu'un pays ouvert comme la Suisse profite directement de la réussite d'un partenaire commercial auquel il est étroitement lié. Il serait donc plus judicieux de parler, au lieu de compétitivité qui est une notion évoquant un jeu à somme nulle, de productivité. Dans un sens dynamique, qui dit accroissement (ou maintien) de la compétitivité, dit accroissement de la productivité.

*Le maintien d'emplois est aussi lié à l'augmentation de la productivité*

Le maintien et la création d'emplois – thème soulevé par le postulat du groupe UDC – sont aussi intimement liés à l'objectif de la croissance de la productivité. En l'occurrence, on peut déduire du postulat qu'il ne s'agit pas de créer ou de maintenir n'importe quels emplois, mais bien des places de travail attrayantes et à forte valeur ajoutée, autrement dit, des emplois aussi productifs possibles, capables de justifier des salaires élevés. En parlant pour la Suisse de conditions-cadre qui soient

<sup>6</sup> Comme Krugman le dit dans une boutade célèbre : « Competitiveness is a funny way of saying productivity ».

plus attrayantes que celles de nos voisins de l'UE, le postulat aborde cette question, du moins de manière implicite.

## F. Croissance et développement durable

*La croissance durable inclut les aspects sociaux et environnementaux*

L'intervention du groupe PRD comme le postulat Leutenegger-Oberholzer mentionnent explicitement la croissance économique durable. Il convient de noter qu'à ce propos le concept est utilisé aujourd'hui de manière si large qu'il n'est pas rare que chacun l'investisse d'un sens différent. Dans son acception originale, la notion portait essentiellement sur la dimension écologique. Aujourd'hui, on parle des trois dimensions du développement durable: écologique, économique et sociale. Le développement durable est ainsi compris comme un domaine politique qui s'occupe de garantir un développement pouvant perdurer sous tous ses aspects et qui donc prend en main les défis écologiques, économiques et sociaux en y accordant la même importance.

*La croissance économique réduit les tensions sociales*

La dimension sociale est même étroitement liée à la compétitivité économique. Comme nous l'avons déjà esquissé plus haut, on constate en général que la lutte pour la répartition des richesses est sensiblement moins âpre dans une économie en croissance. Il ressort d'une comparaison internationale que, dans les pays en essor économique, la situation des plus pauvres s'améliore proportionnellement au taux de croissance. En d'autres termes, la croissance fait augmenter le revenu des pauvres autant que celui des riches. Dans une étude économétrique, David Dollar et Aart Kraay (2001), tous deux économistes à la Banque mondiale, relèvent une corrélation significative entre la croissance du revenu par habitant et la croissance du revenu des couches les plus défavorisées. En outre, une abondante littérature confirme que les pays connaissant une croissance rapide sont moins inégalitaires dans la répartition des revenus que les pays dont l'économie stagne (voir par ex. l'étude d'Alberto Alesina et Dani Rodrik [1994], économistes de Harvard). Ce fait ressort de la simple comparaison entre les pays d'Amérique du Sud et les pays d'Asie du Sud-Est en forte croissance qui eux présentent une répartition des revenus plus équilibrée.

*Dans les pays riches, la croissance va de pair avec une amélioration de l'environnement*

Le lien entre la croissance et la protection de l'environnement est moins manifeste, vu que la croissance va en général de pair avec une exploitation plus intense des ressources naturelles. On pourrait donc en conclure que la croissance nuit foncièrement à la qualité de l'environnement. En fait des études théoriques autant qu'empiriques montrent qu'il existe une relation complexe entre la croissance et la pollution. En partant d'un niveau de développement bas une croissance supplémentaire induit souvent une détérioration de la qualité de l'environnement, mais à partir d'un certain niveau de développement la relation s'inverse

et une plus grande croissance améliore la qualité environnementale selon toute une série de paramètres. Cette courbe de Kuznet environnementale, comme elle est nommée, peut s'expliquer par le fait que la qualité de l'environnement devient tendanciellement de plus en plus importante dans les préférences des populations qui bénéficient d'un revenu plus élevé. Par exemple dans les pays de l'OCDE les prescriptions environnementales, en particulier pour la qualité de l'air et de l'eau, sont aujourd'hui bien plus sévères à ce qu'elles étaient il y a 50 ans. La croissance économique, en augmentant le niveau de revenu, stimule ainsi la demande pour un environnement d'une certaine qualité. En plus elle s'accompagne généralement de progrès techniques, qui permettent l'utilisation de technologies plus propres et elle favorise la tertiarisation de l'économie amenant ainsi une intensité en pollution plus faible.

*Le rapport se concentre sur les aspects quantitatifs de la croissance économique*

Le rapport se concentre sur la croissance économique au sens strict en s'appuyant sur le constat empirique selon lequel, dans les pays en croissance, les conflits pour la répartition des richesses sont moins aigus et la sensibilité environnementale est plus élevée. Traiter en détail les dimensions écologique et sociale du développement durable irait au-delà aussi bien du cadre que du mandat défini par le postulat Gemperli et le premier point de la motion groupe PRD. Cependant, dans la discussion du rapport, il faudra prendre en compte les conséquences écologiques et sociales des mesures proposées.

## **G. Structure du rapport**

*Les objectifs du rapport*

Le présent rapport se propose (i) d'identifier les déterminants politico-économiques de la croissance en Suisse, (ii) de présenter la position de la Suisse sur ces déterminants et (iii) d'esquisser des pistes pour améliorer le potentiel de croissance du pays. Il s'articule de la manière suivante:

*Le contenu des chapitres*

Le chapitre 2 présente – autant que faire se peut – une synthèse des principaux résultats de la littérature très abondante se consacrant à la croissance économique en mettant l'accent sur l'identification des domaines de politique économique qui forment le cœur du processus de croissance d'une économie. Les chapitres 3 à 8 proposent une analyse de la situation de la Suisse en comparaison internationale dans six domaines essentiels pour une politique de croissance (politique économique extérieure, politique de la concurrence, politique de la formation, politique en matière d'innovation, politique budgétaire et politique de stabilisation), avant d'esquisser les pistes qui permettraient d'améliorer le potentiel de croissance de notre pays. Le chapitre 9 comprend les conclusions, qui regroupent dans chaque domaine pertinent du point de vue d'une politique économique axée sur la

croissance les éléments qu'il faut maintenir et les grandes orientations des réformes futures.

*Le rapport est  
complété par des  
papiers de  
discussion du seco*

Il va sans dire que la question des déterminants de la croissance pour la Suisse est si large qu'il n'est guère possible d'approfondir comme il conviendrait les diverses facettes du sujet dans un document relativement succinct. Aussi le rapport est-il avantageusement complété par le travail effectué sur le sujet par le centre de prestations "Analyses et politiques économiques" du Secrétariat d'État à l'économie, qui a rédigé des documents détaillés sur chacune des six catégories de politique économique mentionnée plus haut, ainsi que sur quelques autres thèmes liés à la croissance. Toute cette documentation soutient les arguments présentés dans le présent rapport et contient des informations de fond qui intéresseront le lecteur désireux d'approfondir les sujets abordés. Ces travaux serviront dans un premier temps de papiers de discussion du centre de prestations WP, avant de paraître dans la série d'études du Secrétariat d'État à l'économie, publiés sous le nom de leurs auteurs. Une liste des papiers de discussion se trouve à la fin du rapport.



## Chapitre 2 : Déterminants de la Croissance liés à la Politique Economique

*L'analyse de la croissance amène principalement à la productivité du travail*

Ce chapitre présente tout d'abord une vue d'ensemble des sources de la croissance. Il démontrera ensuite qu'il ne peut y avoir de croissance à long terme pour l'économie suisse que s'il y a des gains de productivité. Enfin, sur la base de la littérature empirique, une présentation est faite des principaux facteurs de politique économique agissant sur la productivité du travail.

### A. Les sources de la croissance

*La littérature théorique et empirique de la croissance donne des indications utiles à la politique économique*

La théorie de la croissance, à savoir l'analyse des sources de la croissance, se trouve sans aucun doute parmi les domaines les plus importants de l'analyse économique scientifique. Cela n'est guère surprenant, vu l'importance de la croissance pour la prospérité. Depuis la parution du livre d'Adam Smith «Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations», qui a fondé l'économie politique moderne, les facteurs de la croissance économique occupent une large place dans la littérature théorique et empirique. Notre propos n'est pas ici d'aborder en détail cette vaste littérature, mais de mettre en relief l'intuition fondamentale touchant à l'analyse de la croissance et d'explicitier, dès lors, comment la politique économique peut influencer la croissance. L'encadré 1 retrace, sous une forme condensée, l'évolution de la théorie de la croissance.

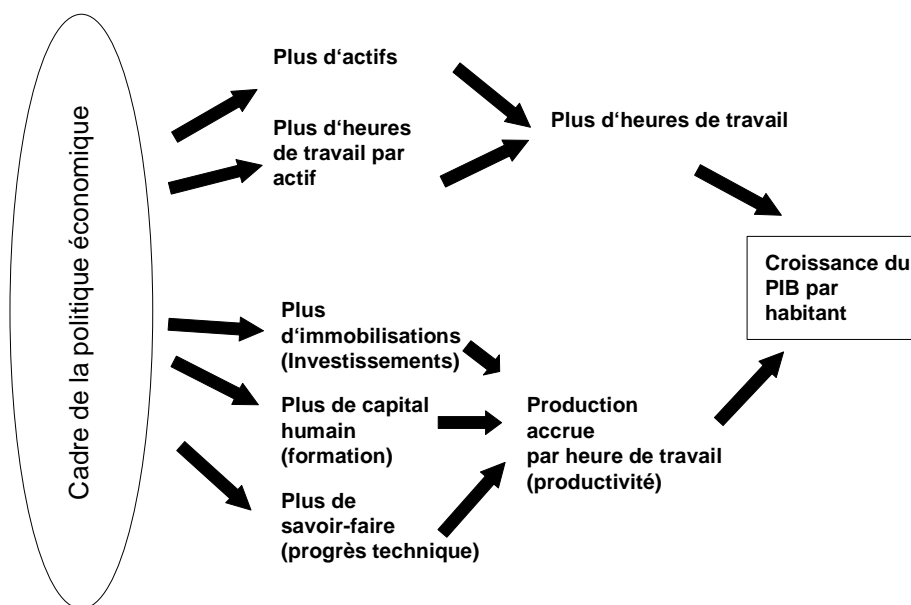
### **Encadré 1 : Les grandes étapes de la théorie de la croissance**

Les principes fondamentaux de la théorie de la croissance figurent dans les ouvrages des «auteurs classiques» comme Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus ou, au début du XX<sup>e</sup> siècle, Frank Ramsey et Joseph Schumpeter. On peut toutefois affirmer que l'étude moderne de la théorie de la croissance et son application réelle dans l'analyse économique doivent beaucoup à Robert Solow (1956), qui a proposé le schéma néoclassique encore utilisé de nos jours pour analyser le processus de croissance. Ce modèle, relativement simple, permet d'expliquer toute une série de faits stylisés du processus de croissance, et notamment pourquoi les pays ayant un taux d'investissement élevé et les pays à faible croissance démographique dégagent un revenu par habitant plus élevé. Ce modèle est limité néanmoins par un problème fondamental: il fait dépendre la croissance à long terme du revenu par habitant exclusivement du progrès technique, sans l'expliquer en aucune façon. Ainsi, une augmentation du taux d'investissement a, selon ce modèle, seulement un effet temporaire sur la croissance et ne change pas le taux de croissance à long terme. Ce résultat est clairement en contradiction avec l'intuition économique, l'évidence empirique et, de fait, les recommandations d'économistes plutôt pragmatiques, comme ceux de la Banque mondiale. Les difficultés à expliquer la croissance à long terme dans le cadre du modèle Solow ont quelque peu atténué l'intérêt théorique pour ce sujet à la fin des années 60 et durant les années 70. Au milieu des années 80, des avancées dans l'analyse formelle des modèles macroéconomiques ont permis d'élargir le schéma néoclassique et d'aboutir à une explication plus satisfaisante de la croissance à long terme. Cette théorie «endogène» de la croissance, énoncée par Paul Romer (1986, 1990) et Robert Lucas (1988), a donné une seconde jeunesse à l'étude théorique du sujet. Ces nouveaux modèles permettent non seulement d'expliquer le progrès technique (lequel devient ainsi endogène), mais aussi de montrer entre autres qu'une augmentation du taux d'investissement peut favoriser la croissance à long terme. Les études empiriques sur lesquelles se fonde l'analyse du présent rapport font référence principalement aux résultats de cette théorie endogène de la croissance.

*La politique  
économique  
influence  
l'accumulation des  
facteurs de  
production*

Les analyses théoriques du processus de croissance sont assez complexes. Heureusement, on peut faire appel à un concept simple pour aborder la discussion sur les facteurs déterminants en matière de croissance économique. Il faut partir du postulat que la prospérité d'une économie dépend finalement du volume de biens et de services qui peut être produit. L'avancement de la prospérité est dès lors fonction des facteurs concourant à une croissance de cette capacité de production. Le graphique suivant montre de façon schématique comment la politique économique peut influencer sur la croissance du produit intérieur brut par habitant:

## Les moteurs de la croissance



*Un pays ne peut croître que par l'augmentation de l'offre de travail ou par l'augmentation de la productivité du travail*

Le graphique montre premièrement qu'il y a deux façons pour une économie de croître, c'est-à-dire de produire davantage de biens et de services: soit il y a augmentation des heures de travail, soit accroissement de la productivité par heure de travail effectuée. Ces deux principes fondamentaux conditionnent toute croissance. Deuxièmement, il convient de s'interroger sur les facteurs influant sur le volume de travail et la productivité des heures de travail effectuées.

*Le volume de travail dépend des heures de travail et du nombre d'employés*

Pour augmenter le nombre d'heures de travail fournies, on peut soit faire travailler davantage de personnes, soit faire travailler les personnes plus longtemps. Ainsi, comme le montre le graphique, le nombre d'actifs et la durée moyenne de travail des actifs déterminent le volume de travail qu'une économie<sup>7</sup> est en mesure de fournir.

*Le capital, le capital humain et la technologie augmentent la productivité du travail*

La productivité du travail, c'est-à-dire la production par heure de travail, dépend essentiellement de trois facteurs: (i) du capital réel, (ii) du capital humain et (iii) de la technologie employée. Ces trois points sont détaillés ci-dessous:

<sup>7</sup> Le nombre d'actifs occupés d'une économie est fonction du taux d'activité (c'est-à-dire du pourcentage de la population en âge de travailler) et du taux de chômage (pourcentage de personnes qui ne trouvent pas d'emploi). Le nombre d'heures de travail par actif occupé est fonction du taux de travail à temps partiel et du niveau normal des horaires de travail à plein-temps. Pour une analyse plus pointue, voir Bernhard Weber et Boris Zürcher (2001).

*Un bon niveau d'investissement conduit à plus de croissance*

Premièrement, la productivité augmente dès lors qu'un travailleur dispose de davantage de capital. En effectuant des comparaisons par branches, on constate régulièrement que la productivité du travail reste élevée dans le secteur de l'énergie. Cela s'explique par le fait que, dans ce secteur, un nombre relativement restreint de travailleurs disposent de biens d'investissements très onéreux. La productivité de ces travailleurs est en conséquence élevée. L'augmentation du taux d'investissement net peut ainsi aider une économie à accroître la productivité du travail et donc la croissance.

*Une meilleure formation permet d'augmenter la productivité*

Deuxièmement, la productivité est liée aux capacités des travailleurs. Meilleure est la formation des personnels, plus grande est leur productivité, ce qui sur des marchés de l'emploi qui fonctionnent bien se traduit assez directement par des salaires plus élevés. En jargon économique, on parle de capital humain, sachant que le terme «capital» montre qu'à l'instar du capital réel des investissements doivent être faits (renoncement momentané à une consommation). L'augmentation des investissements en formation accroît la productivité du travail et favorise la croissance.

*De meilleures technologies créent de la croissance*

Enfin troisièmement, la productivité peut être améliorée par le recours à de meilleures technologies. La technologie est la connaissance des possibilités combinatoires entre travail et capital en vue de produire des biens et des services. L'élaboration de graphiques tels que ceux utilisés dans le présent rapport nécessitait il y a encore quelques années de nombreuses heures de travail. Aujourd'hui, avec le logiciel adéquat (et le capital humain correspondant), quelques clics de souris suffisent. C'est un exemple même de technologie qui a accru notablement la productivité du travail. Le progrès technique, c'est-à-dire le développement de nouvelles technologies (via la recherche et le développement ou simplement par la méthode «learning by doing») augmente la productivité et concourt également à favoriser la croissance<sup>8</sup>.

*Les conditions-cadres donnent les incitations pour l'offre et l'accumulation des facteurs de production*

La politique économique conditionne de façon relativement directe les facteurs mentionnés ci-dessus (nombre d'heures de travail et productivité du travail). Ainsi, le système fiscal peut avoir une influence sur l'intérêt d'un travail (nombre d'actifs), sur le taux de travail à temps partiel (heures de travail par actifs), sur l'attrait des investissements (capital réel), sur le désir d'une meilleure formation (capital humain) ou sur les investissements de recherche et de développement (progrès technique). Ces effets

---

<sup>8</sup> Ce modèle renvoie au concept (bien connu des économistes) de fonction de production macroéconomique. Selon cette fonction, la croissance dépend de l'utilisation des facteurs de production que sont le travail (= actifs x heures de travail par actif), le capital (capital réel + capital humain) et la technologie. La représentation retenue ici souligne la pertinence de la productivité du travail, particulièrement intéressante dans le cadre d'une discussion sur la situation de la Suisse.

déterminent soit le nombre d'heures de travail effectuées, soit leur productivité, ce qui se répercute finalement sur la croissance globale de l'économie. Il en va de même pour la stabilité globale de l'économie ou les conditions de concurrence. Un chapitre entier est consacré plus loin aux principaux aspects de la politique économique.

La section qui suit se propose de souligner une spécificité suisse en matière de sources de croissance: sur les deux possibilités fondamentales existantes permettant d'accroître la croissance, une seule nous reste ouverte en restant réalistes: l'augmentation de la productivité du travail.

## B. Croissance de la productivité du travail: unique option pour la Suisse

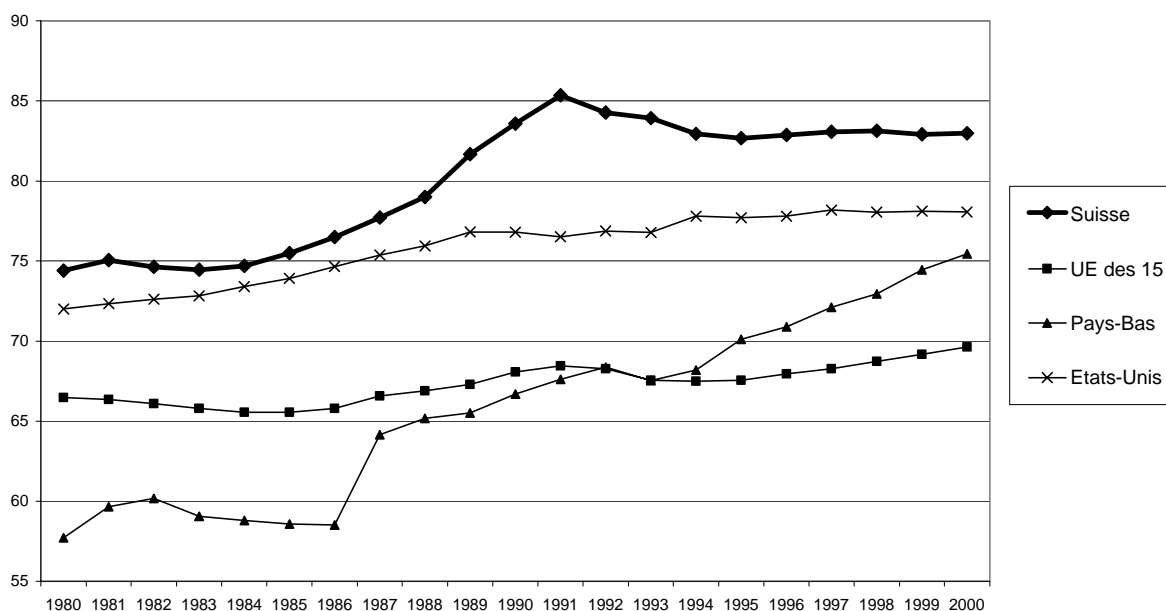
### B.1. Exploitation record du potentiel de travail

*Le taux de participation est des plus élevés en Suisse*

Il n'est guère possible d'augmenter le nombre d'heures de travail en Suisse. Avec un taux d'activité (pourcentage d'actifs sur la population en âge de travailler) de près de 82%, la Suisse reste en tête des pays de l'OCDE.

#### Comparaison des taux de population active

Total de la force de travail par rapport à la population en âge de travailler de 15 à 64 ans



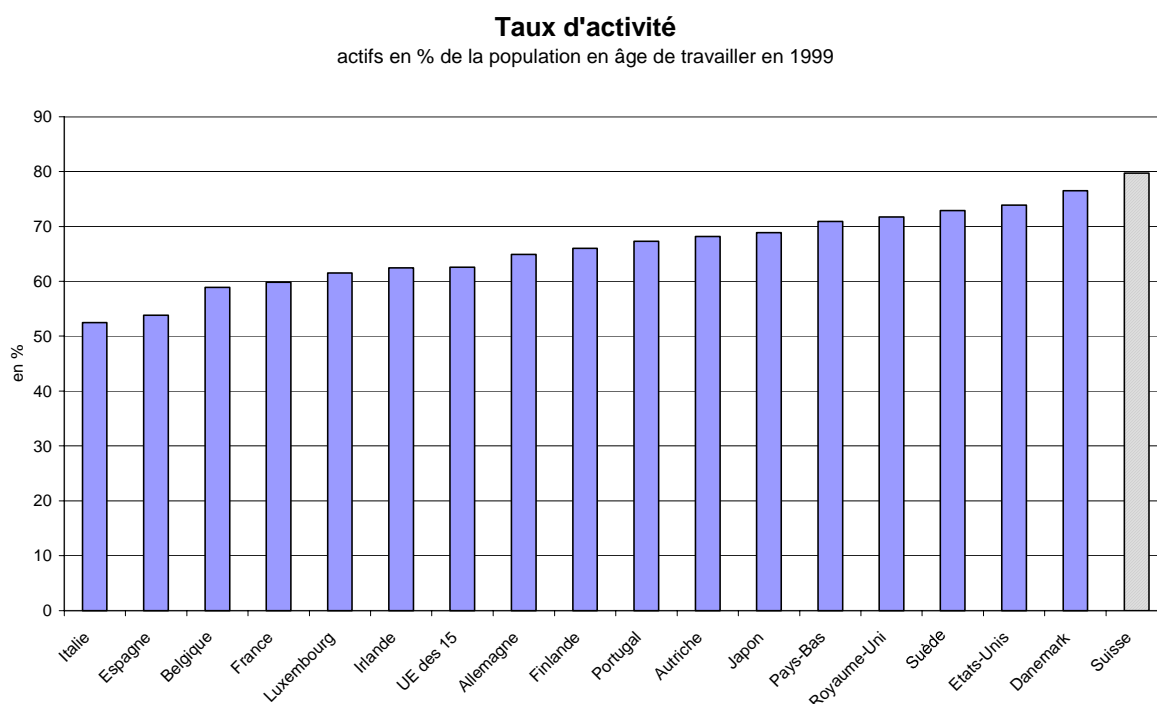
Source: OCDE

*Il s'est stabilisé à un très haut niveau*

Après avoir augmenté notablement durant la seconde moitié des années 80, le taux d'activité en Suisse s'est stabilisé à un niveau élevé, comme indiqué précédemment. Bien que la plupart des pays aient rattrapé leur retard durant la dernière décennie, l'avance de la Suisse est restée considérable.

*Avec un taux de chômage faible, le taux de personne active atteint un niveau record*

La Suisse cumule un taux d'activité élevé avec un taux de chômage particulièrement bas, comparé à d'autres pays. Aucun autre pays n'a un taux d'actifs occupés aussi élevé, comme le montre le graphique ci-après. Pour prendre toute la dimension du caractère exceptionnel d'un tel résultat (taux avoisinant les 80% en Suisse), il faut se rappeler que l'UE considère comme un objectif très ambitieux de faire grimper le taux d'activité des pays membres à 70% dans le cadre de la stratégie pour l'emploi décidée à Lisbonne<sup>9</sup>.



Source: OCDE

*La durée de travail normale est aussi plus élevée en Suisse que dans l'UE*

Pour mesurer la capacité de production et la croissance économique d'un pays, il faut examiner le volume de travail, à savoir le taux d'activité multiplié par le nombre d'heures de travail effectives sur une période considérée. Les données relatives au

<sup>9</sup> Le Conseil européen a défini un nouvel objectif stratégique pour l'UE lors de sa réunion des 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne : elle doit devenir l'espace économique le plus concurrentiel et le plus dynamique du monde basé sur le savoir, c'est-à-dire un espace économique offrant une croissance économique durable, davantage d'emplois qualifiés et une plus grande cohésion sociale.

taux d'activité peuvent être faussées, si l'on ne prend pas en compte le nombre d'heures de travail par personne. Or, la Suisse se situe sur ce plan dans la moyenne de l'OCDE, car elle combine un nombre d'heures de travail élevé avec un taux élevé de travail à temps partiel. En ce qui concerne les heures de travail effectuées par habitant, la Suisse (avec le Japon) garde sa position très nettement en tête de tous les pays de l'OCDE.

*L'exploitation du potentiel de l'offre de travail est une des causes principales de la prospérité de la Suisse*

La très forte exploitation du potentiel de travail est sans nul doute un avantage déterminant pour la Suisse, qui peut expliquer le haut niveau de revenu par habitant. Mais, dans le même temps, les chiffres indiqués plus haut montrent bien qu'une progression du volume de travail n'est plus guère possible. Compte tenu du vieillissement de la population, nous pourrions vraiment nous estimer heureux à long terme si nous parvenons à conserver ce niveau élevé. Cela a été démontré déjà dans les années 90 lorsque les heures de travail effectuées ont apporté une contribution négative à la croissance. Un certain apport pourrait toutefois venir de l'immigration ou du renforcement de la présence des femmes sur le marché de l'emploi. Mais la marge de manœuvre est étroite: une immigration massive pose des problèmes politiques et le taux d'activité féminine est déjà, en Suisse, plus élevé que dans tous les pays comparables. Une troisième possibilité existe: repousser l'âge de la retraite. Ici aussi, on ne saurait sous-estimer les obstacles politiques. En conclusion il est peu vraisemblable qu'une augmentation massive du nombre d'heures de travail adviendra et il ne faut guère s'attendre à ce que le volume de travail apporte une impulsion favorable à la croissance ces prochaines décennies en Suisse.

## B.2. Le potentiel d'accroissement de la productivité

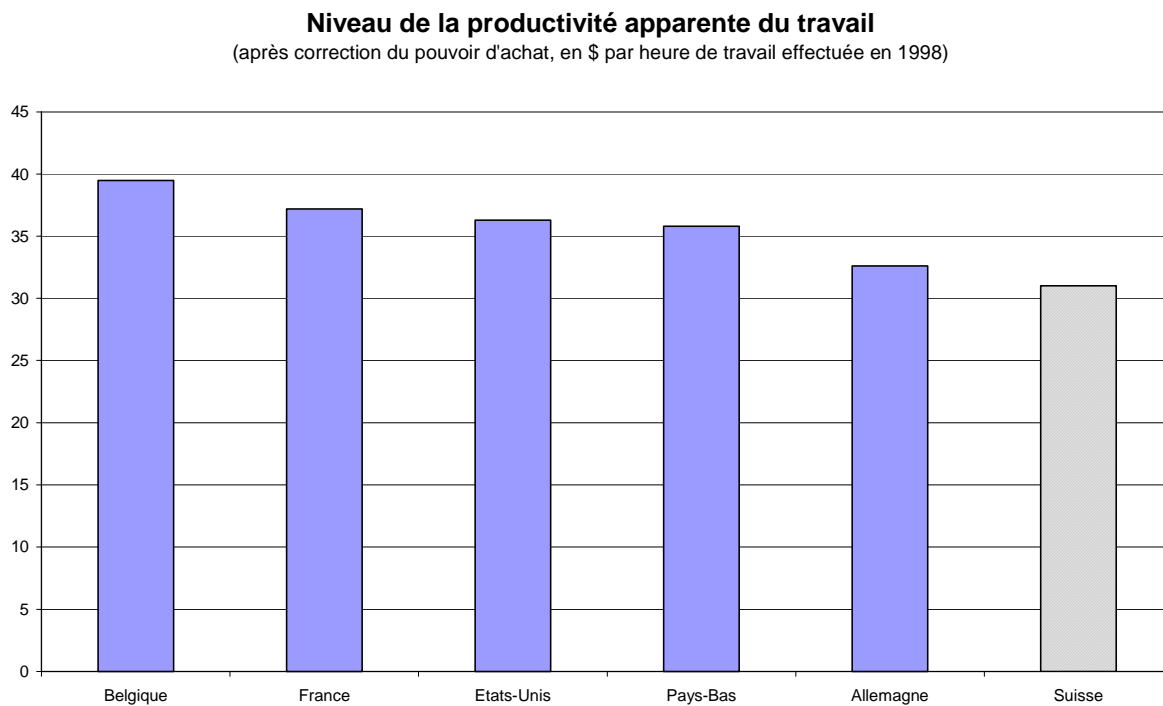
*L'augmentation de la productivité est la seule option pour la Suisse*

Si la Suisse veut connaître des taux de croissance plus élevés dans un avenir proche, seule la seconde option, c'est-à-dire l'augmentation de la productivité du travail, le lui permettra. Mais la position de la Suisse n'est plus en tête dans ce domaine, tant en termes de niveau que d'évolution.

*Le niveau de la productivité du travail est faible en Suisse*

Le graphique ci-après montre le niveau de la productivité horaire du travail en comparaison internationale pour l'année 1998. Il s'avère non seulement que la Suisse se situe derrière la France et l'Allemagne, mais aussi derrière les Etats-Unis. Comme le taux de productivité relativement élevé de nos voisins peut encore s'expliquer par leur fort taux de chômage, cela n'est que modérément remarquable. En revanche, cette analyse ne tient pas pour les Etats-Unis, car ceux-ci bénéficient aussi d'un taux de chômage plutôt faible. Leur exemple nous prouve qu'un marché de l'emploi à forte capacité intégrative n'est pas incompatible avec une productivité élevée. Cet enseignement est important

quant aux perspectives de croissance de la Suisse.



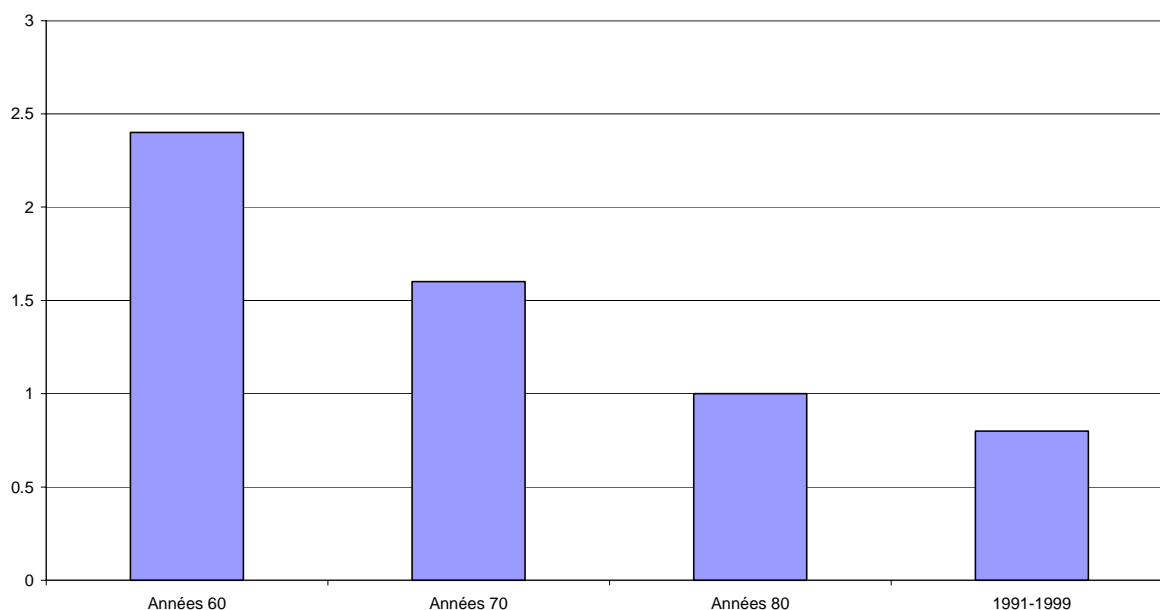
Source: OCDE

*Sa progression est aussi lente*

Dans le même temps, on constate que l'augmentation de la productivité du travail de l'économie suisse s'est infléchié graduellement ces quatre dernières décennies, comme l'indique le graphique suivant.



### Augmentation moyenne de la productivité du travail en Suisse (en s'appuyant sur les volumes de travail)



Source: Christoffel (1995), Weber & Zürcher (2001)

*Le taux de croissance de la productivité a tendance à ralentir*

Alors que le taux de croissance annuel moyen de la productivité par heure de travail effectuée avoisinait encore les 2,4% dans les années 60, il a chuté à 1,6% dans les années 70, puis à tout juste 1% dans les années 80. Dans les années 90, ce taux s'est établi à près de 0,8% par an.

*La Suisse semble disposer d'un important potentiel de croissance par des gains de productivité*

Au vu de ces chiffres, il est clair que le ralentissement de la croissance en Suisse est en grande partie dû au recul de la croissance de la productivité du travail. Comme on ne saurait tabler, pour les raisons évoquées plus haut, sur une hausse du volume de travail en Suisse, une augmentation à long terme de la croissance n'est possible qu'en dynamisant la productivité du travail. Parallèlement, la constante dégradation des performances enregistrée ces dernières décennies laisse augurer pour la Suisse un réel potentiel d'améliorations en la matière. Lorsqu'on prend l'exemple des Etats-Unis, pays qui jouissait dès les années 80 d'un standard de vie similaire à celui de la Suisse et qui est parvenu ces dernières années à accroître la productivité du travail de 1,5% par année, une telle perspective est parfaitement envisageable.

### C. Les déterminants politico-économiques de la productivité du travail

*Les déterminants de la productivité sont connus*

Comme nous l'avons indiqué précédemment, une heure de travail peut être plus ou moins productive en fonction de l'équipement utilisé pour le travail (capital réel), de la formation de la main-d'œuvre (capital humain) et finalement du savoir-faire (technologie). Il est donc central, pour toute politique économique désireuse d'accroître la productivité, de déterminer quels facteurs peuvent agir favorablement sur ces trois variables.

Ces dernières années, de nombreux livres ont été consacrés aux facteurs agissant sur la productivité du travail. Le cadre 2 donne un aperçu des analyses empiriques sur la croissance et expose plus particulièrement les derniers développements.

#### **Encadré 2** : *Les méthodes pour l'analyse empirique de la croissance*

On retiendra, pour l'essentiel, deux méthodes clés pour l'analyse empirique de la croissance. Premièrement une comptabilité de la croissance (growth accounting) et deuxièmement les régressions de croissance. La méthode de la *comptabilité de la croissance* a été énoncée par Robert Solow (1957). Elle consiste à analyser, sur une période donnée, l'influence des facteurs de production sur le taux de croissance d'un pays. S'il est aisé d'obtenir directement des données relatives au travail et au capital à partir de statistiques existantes, il faut en revanche déterminer indirectement la part de la technologie (en tant que résidu). Cette méthode présente quelques inconvénients: elle ne permet pas de mesurer l'influence de la politique économique sur la croissance et l'analyse ne concerne qu'un pays à la fois. Ces difficultés peuvent désormais être contournées grâce à une seconde méthode d'analyse empirique de la croissance, qui s'est imposée aujourd'hui: *les régressions de croissance*. En recourant à des méthodes économétriques, cette approche entend expliquer les écarts de taux de croissance entre les pays par leurs caractéristiques et leurs choix en matière de politique économique. Bien évidemment, cette analyse doit s'appuyer sur des données comparables à l'échelle internationale, ce qui complique considérablement la collecte des données. Depuis que la Banque mondiale, diverses organisations et des universités mettent à disposition des bases de données permettant des comparaisons internationales, cette méthode a pris son essor. Ce n'est donc pas un hasard si la thèse fondamentale de Robert Barro (1991), l'économiste qui a popularisé cette méthode, n'a été publiée qu'au début des années 90. Depuis, de nombreux travaux ont été menés, étudiant une foule de données, comparables à l'échelle internationale, ayant trait à la politique économique, afin de déterminer leur éventuelle corrélation avec la croissance économique.

*Dans la détermination de la politique économique, il faut différencier entre les facteurs exogènes et endogènes*

En matière de politique économique axée sur la croissance, il faut distinguer deux catégories de déterminants de la productivité:

- (i) les facteurs exogènes, c'est-à-dire peu affectés par la politique économique, et
- (ii) les facteurs endogènes, c'est-à-dire les facteurs pouvant être influencés de façon relativement directe par la politique économique.

*Beaucoup de facteurs influençant la croissance peuvent être considérés comme exogènes*

Il ne fait pas de doute qu'un certain nombre de facteurs qui influencent la croissance de la productivité, n'offrent que peu ou pas de prise aux stratégies économiques. Il y a bien sûr des facteurs géographiques, comme la richesse en matières premières, le climat ou la proximité des grands partenaires commerciaux. Dans cette même catégorie nous mettons également le «capital social» qui regroupe des déterminants comme la stabilité politique, le régime des droits politiques, la sécurité du droit, le degré de confiance dans les relations contractuelles ou un système bien développé de sécurité sociale. Les analyses empiriques montrent que certains de ces facteurs politiques et sociétaux expliquent une partie non négligeable des écarts de croissance entre les pays. Ainsi la plupart des études établissent une corrélation claire entre la stabilité politique et la croissance ou encore entre la sécurité du droit (propriété et contrats) et la croissance. Ce capital social est assurément endogène dans la mesure où il est malléable à long terme, contrairement au climat ou à la géographie. Mais généralement, il ne peut guère être influencé par des décisions de politique économique, qui nous intéressent ici, et il se base sur des décisions et des valeurs socio-politiques plus fondamentales et plus durables. Pour la présente analyse des déterminants politico-économiques de la croissance, nous considérons ces éléments comme exogènes. Soulignons toutefois que cela ne signifie pas pour autant que ces facteurs sont de moindre importance dans le processus de croissance. On peut aussi justifier l'approche choisie pour la présente analyse en rappelant que la Suisse, comme la plupart des autres pays de l'OCDE, a atteint un très haut niveau dans tous ces secteurs. Ceux-ci n'offrent plus guère de matière pour des réformes capables de favoriser la croissance.

*Six domaines importants pour la croissance sont influençables par la politique économique*

Notre analyse se focalise par conséquent sur la seconde catégorie de déterminants de la croissance de la productivité, à savoir les facteurs endogènes, influençables de façon relativement directe par la politique économique. Il y a, pour l'essentiel, six vastes domaines de la politique économique, pour lesquels les tests empiriques ont réussi à démontrer une influence sur les écarts de taux de croissance entre les pays. Il s'agit des thèmes suivants, sans que l'ordre de présentation ne soit indicatif de leur importance relative:

1. *La politique de concurrence* Premièrement la *politique de la concurrence* est extrêmement importante. Une forte concurrence intérieure renforce l'efficacité et crée des conditions propices à l'innovation. Il faut souligner que, dans un petit pays ouvert comme la Suisse, une politique économique extérieure libérale peut fortement contribuer à dynamiser la concurrence par les importations et les investissements directs.
2. *La politique des finances publiques* Deuxièmement la *politique budgétaire*. Un endettement de l'Etat qui remet en danger l'équilibre macroéconomique est tout aussi problématique pour le processus de croissance que les fortes distorsions dues à une fiscalité élevée et entraînant de fortes distorsions. Mais parallèlement il importe que le financement des investissements d'infrastructures nécessaires soit garanti.
3. *La politique économique extérieure* Troisièmement une approche libérale de la *politique économique extérieure* favorise la croissance. Il est prouvé que les pays économiquement ouverts enregistrent une croissance plus forte que les pays protectionnistes.
4. *La politique de formation* Quatrièmement la *politique de formation*. La productivité, ainsi que la capacité d'innovation, sont en effet intimement liées au niveau de formation des personnes employées. La formation permet d'augmenter le capital humain d'une économie, ce qui intervient directement comme un facteur déterminant dans la croissance de la productivité du travail.
5. *La politique en matière d'innovation* Cinquièmement la *politique d'innovation*. Il faut entendre par là la recherche & le développement et de bonnes conditions-cadres pour l'esprit d'entreprise, et non pas une politique industrielle active selon la devise «picking winners». L'innovation ou le progrès technique constituent directement un facteur déterminant de la productivité du travail.
6. *La politique de stabilisation macroéconomique* Enfin, la *politique de stabilisation*. Des taux d'inflation trop élevés et fluctuants sont à l'origine d'incertitudes qui peuvent peser durablement sur la croissance de l'économie. Toutefois il est important de comprendre qu'on ne peut augmenter la croissance à long terme par des mesures de politique monétaire.

Ces catégories de déterminants politico-économiques de la croissance sont bien sûr très larges. Chacune revêt des dimensions multiples et inclut toute une série de sous-catégories<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Exemple de capital humain : connaissances acquises par l'expérience contre connaissances acquises par la formation et subdivisées en étapes de formation.

*Il faut aborder l'ensemble des six politiques susmentionnées pour améliorer la croissance en Suisse*

Pour la suite de la discussion, il convient de signaler qu'on ne peut nullement présager des effets précis d'une variable précise relevant de la politique économique sur la croissance. L'analyse empirique permet de calculer la part des contributions des facteurs de production – travail, capital et technologie – à la croissance (voir le modèle de Solow qui a inspiré la comptabilité de la croissance). Toutefois, aucune méthode fiable à 100% n'existe pour déterminer les effets quantitatifs d'une politique spécifique sur le processus de croissance. Les coefficients dans les régressions de la croissance sont beaucoup trop instables (tout en gardant généralement le signe correct) pour pouvoir faire de telles estimations, comme par exemple expliquer l'apport de chaque politique prise individuellement au recul de la croissance en Suisse durant les années 90. L'analyse empirique de la croissance permet seulement de déterminer avec suffisamment de fiabilité quelle approche s'avère favorable ou défavorable à une politique économique donnée et quelles combinaisons sont pourvoyeuses de croissance. Dans ce sens ce rapport va analyser les déterminants politico-économiques de la croissance étudiés dans la littérature économique et va chercher à déterminer la position de la Suisse par rapport à chacun de ces facteurs d'influence. Cette méthode offre suffisamment de pistes pour une politique économique axée sur la croissance. Il ne faut toutefois pas se bercer d'illusions en espérant trouver dans ce rapport des mesures précises et sûres de l'impact en point de pourcentage de telle ou telle politique sur la croissance. Le processus de croissance d'une économie est bien trop complexe pour cela, influencé qu'il est par de nombreux facteurs, alors que les données disponibles restent fragmentaires. Grâce aux progrès réalisés ces vingt dernières années dans l'analyse de la croissance, on connaît toutefois mieux aujourd'hui les orientations de politiques économiques pouvant favoriser la croissance tendanciellement.

*Les six chapitres suivants abordent chaque domaine susnommé, avec la position de la Suisse et son explication, les bases institutionnelles, une comparaison par rapport à l'étranger,*

Les prochains chapitres détaillent les six catégories de politiques économiques axées sur la croissance, analysent la position de la Suisse pour chaque politique et mettent en lumière d'éventuels besoins de réformes. Afin de faciliter la vue d'ensemble, nous procéderons de la même façon pour ces six catégories. Nous montrerons d'abord comment chaque secteur politique est corrélé avec la croissance et quelles données empiriques, tirées de recherches spécialisés, attestent cette relation. Puis nous montrerons, à l'aide de différents indicateurs, où en est la position, ainsi que l'évolution à long terme, de la Suisse par rapport à d'autres pays<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Afin de faciliter les comparaisons et sauf mention contraire, la Suisse est systématiquement comparée aux mêmes pays dans les chapitres qui suivent. Ces pays, au nombre de dix-neuf sont : États-Unis, Japon, Allemagne, France, Italie, Grande-Bretagne, Autriche, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Australie et Canada.

*les  
recommandations  
de l'OCDE pour  
fonder des lignes  
directrices*

Nous présenterons ensuite le contexte institutionnel de la politique analysée, avant d'essayer d'expliquer, sur cette base, la position de la Suisse. Afin d'établir une base pour d'éventuelles réformes, nous discuterons la situation de quelques pays qui mènent une politique économique particulièrement réussie selon les indicateurs (benchmarking) et présenterons les recommandations de l'OCDE. Chaque chapitre s'achèvera par une énumération des pistes possibles de solutions pour une politique économique axée sur la croissance.

## Chapitre 3: Des Marchés Concurrentiels

### A. Introduction:

*La liberté économique est d'abord un droit politique*

Les pays développés mettent en avant la liberté économique en premier lieu pour des raisons politiques, car elle fait partie intégrante des droits de l'homme. Cependant cette liberté amène parallèlement un bien-être économique important. Les mécanismes assez complexes et divers qui permettent la réalisation des effets bénéfiques de la liberté se rejoignent tous dans la notion d'incitation. Ces dernières, lorsqu'elles sont justes, au-delà de leur impact sur l'efficacité, permettent aux individus de se réaliser, ce qui a une signification pour le bien-être bien plus grande que la valeur économique créée.

*L'économie de marché est un facteur de croissance*

Par les incitations, l'économie de marché en évitant les gaspillages et en donnant les vrais signaux sur les préférences des ménages permet de produire au meilleur coût ce qui crée le plus de bien-être pour le consommateur. Cette efficacité offre une des meilleures bases pour la prospérité d'une société. Il en résulte que la liberté économique est au centre de la stratégie de développement de nombreux pays.

Par exemple la liberté contractuelle associée au droit à la propriété permet d'éviter le gaspillage du stock de capital, car le propriétaire est incité à conserver son avoir. Les prix sont aussi le premier facteur permettant un équilibre sur les marchés et donnant des informations sur la valeur de la production. En conséquence, les producteurs sont incités à fournir ce que les consommateurs demandent. Dans une perspective plus générale, la nouvelle gestion publique recherche les incitations qui permettent d'assurer l'efficacité de l'action de l'Etat.

*Les interventions de l'Etat doivent avoir de fortes justifications*

Si l'économie de marché est critiquée, ce n'est pas à cause de ses effets sur les incitations personnelles, l'efficacité de ses méthodes de production ou sur la croissance. Les points les plus sensibles se concentrent sur les questions de répartition de revenu et sur l'environnement qui ne sont pas automatiquement prises en compte par le marché. Pour corriger ces effets, l'Etat peut être amené à intervenir. En fait deux types de justifications peuvent légitimer des mesures étatiques sur des marchés particuliers:

1. Les échecs de marchés (objectif d'efficacité). Ceux-ci peuvent être regroupés en quatre catégories principales:
  - Les externalités. Il s'agit ici surtout de l'environnement, mais aussi de l'aménagement du territoire, de l'éducation, de la R&D, des effets de dominos sur les marchés

financiers. En présence d'externalités, le marché n'arrive pas à fixer les "vrais" prix,

- Les biens publics, c'est-à-dire que les demandeurs ont la capacité de bénéficier d'un bien sans forcément le payer,
- L'existence de monopole naturel (comme la monnaie) et la préservation de la concurrence sur un marché,
- L'asymétrie d'information entre les agents peut conduire à des solutions inoptimales.

2. Des considérations politiques ou légales (objectif de répartition). La politique sociale, l'existence d'un intérêt national sont souvent cités, mais l'Etat a aussi un avantage comparatif dans l'application du droit. Dans ce cadre, les préoccupations d'efficacité économique sont souvent reléguées au second plan.

On ne saurait toutefois sous-estimer les coûts de l'intervention de l'Etat. Le financement par les impôts crée des distorsions qui souvent atteignent plus de 20% des montants récoltés. Les réglementations, outre la charge administrative pour l'Etat et les privés qu'elles impliquent, n'atteignent pas toujours leur but et empêchent alors les marchés de fonctionner efficacement. Ainsi l'existence d'un motif d'intervention est une raison nécessaire, mais pas encore suffisante pour impliquer une ingérence de l'Etat dans l'économie privée.

*L'ouverture intérieure concerne les activités économiques de l'Etat, la réglementation, la concurrence et les subventions*

L'ouverture intérieure, c'est-à-dire la création de marchés concurrentiels et fonctionnels, comprend toutes les lois et les activités de l'Etat qui visent à introduire les incitations correctes à produire efficacement ce qui est demandé par la population en tant que consommateurs et citoyens, en vue d'une utilisation efficace des ressources. On peut regrouper ce champ d'investigation extrêmement vaste autour de quatre points d'ancrage:

- A. Contrôler les limitations privées à la concurrence,
- B. Limiter et optimiser les activités propres de l'Etat. Cela peut conduire à des privatisations, à des libéralisations ou à l'introduction de la nouvelle gestion publique,
- C. Assurer l'efficacité des réglementations. Cela inclut entre autres d'alléger les charges administratives,
- D. Limiter les aides publiques et les autres interventions financières de l'Etat dans la production économique.

*La concurrence assure la meilleure allocation des ressources*

La concurrence est une des causes premières qui permet à une économie d'atteindre son potentiel. Dans des conditions de concurrence les entreprises reçoivent la meilleure incitation pour abaisser les coûts de production et employer les ressources à disposition avec le plus d'efficacité. Si toutes les entreprises opèrent selon ces principes, le bien-être agrégé augmente



jusqu'à atteindre la frontière de ce qui est techniquement possible.

Les réformes en cours (par ex. sur le marché de l'électricité) ont comme objectif principal d'améliorer l'efficacité des marchés et du rendement économique des agents qui y opèrent. Si ce but est atteint, il y a durant une phase transitoire une augmentation de la croissance en libérant des ressources qui pourront être utilisées ailleurs. Cependant l'efficacité n'assure pas obligatoirement une croissance tendancielle annuelle plus élevée après la phase de mise en application des réformes qui élève le niveau de production.

*et elle stimule  
l'innovation*

Le taux de croissance est augmenté par l'intermédiaire de l'innovation. En effet, la concurrence entre les entreprises donne le choix aux consommateurs. Or, cela est souvent le meilleur stimulant pour les innovations. Dans des marchés concurrentiels les entreprises cherchent à se différencier de leurs concurrents en essayant d'apporter sur le marché un bien innovant. Cette émulation sur les marchés entraîne que finalement chaque entreprise se lance dans des activités innovatrices. Un équilibre dynamique, qui bénéficie à l'ensemble de l'économie, en résulte. L'apport unique du passage à une production concurrentielle est généralement bien estimable, alors que l'impact sur l'innovation reste souvent non estimé.

*La concurrence est  
facilement  
fragilisée*

Malgré ces avantages bien établis, la concurrence est mise en danger de nombreuses manières. Les interventions de l'Etat en sont la première cause. Tout d'abord, les impôts et les subventions entraînent des coûts et des distorsions substantiels sur les marchés. Ensuite, l'application du droit en éliminant quelques distorsions peut en ajouter d'autres. Les entreprises qui désirent entrer sur un marché sont souvent les premières touchées. Certaines lois interdisent d'ailleurs des activités ou en compliquent considérablement l'émergence, voire accordent à l'Etat un monopole. Finalement, les agents privés eux-mêmes peuvent en arriver à limiter la concurrence, soit par l'établissement d'une position dominante, soit par des cartels. Pour défendre la concurrence entre les agents privés, il peut arriver que l'Etat soit amené à intervenir pour s'assurer qu'il y a une proportionnalité entre les limitations de la concurrence et les raisons qui les justifient.

## B. La position de la Suisse:

*Mesurer l'efficacité des régimes de marché n'est guère possible*

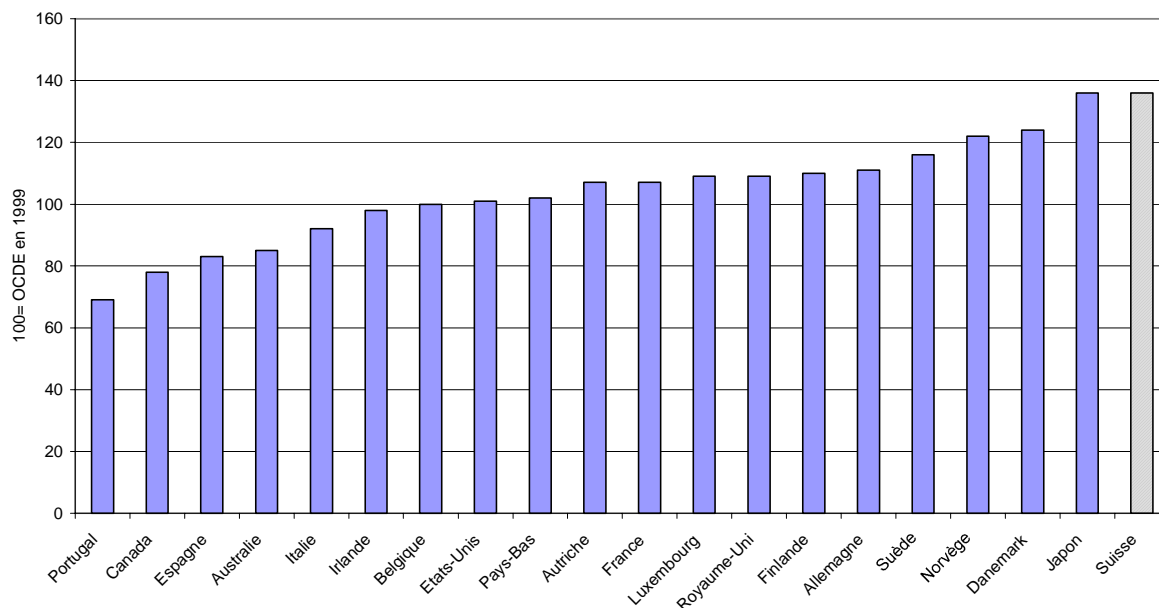
Si le but de l'ouverture intérieure est l'efficacité du processus de production, cette dernière ne peut pas être mesurée par une seule statistique. La multitude des marchés, tous influencés par un jeu différent de prescriptions étatiques et de traditions privées, rend cette tâche illusoire. En effet cela demanderait de mettre divers facteurs de production en relation avec une multitude de biens et services produits, puis de faire une comparaison internationale. Néanmoins, une économie efficace a des caractéristiques essentielles, comme une plus haute productivité et des prix tendanciellement plus bas en comparaison avec les revenus. C'est donc dans la direction des productivités et des prix relatifs qu'il faut chercher des mesures de l'efficacité d'un régime économique.

Au niveau microéconomique par contre, il est possible d'établir par des méthodes sophistiquées l'efficacité d'un marché en comparant plusieurs entreprises entre elles et leurs politiques de prix. Dans les études sectorielles ou pour la nouvelle gestion publique de telles informations sont utiles (yardstick competition).

*Le niveau général des prix est très élevé en Suisse*

En ce qui concerne les statistiques sur les prix relatifs, le niveau général des prix, tel qu'il est révélé par la parité des pouvoirs d'achat (ou PPA), est considérablement plus élevé en Suisse qu'à l'étranger. La position suisse en matière de prix est indiquée par le graphique suivant:

### Niveau général des prix en 1999



Source: OFS & Eurostat.

Note: Pour calculer le niveau général des prix l'OCDE et Eurostat construisent un panier de biens et de services standardisés. Si pour acheter ce panier il faut 100 unités monétaires dans un pays A, mais 200 unités monétaires dans un pays B la parité des pouvoir d'achat entre les deux monnaies se situe à 2. Si durant la même période on a observé un taux de change de 1.8 en moyenne sur l'année pour échanger l'unité monétaire du pays A contre une unité monétaire du pays B, alors le niveau général de prix dans le pays B est de 111 par rapport à un niveau de 100 dans le pays A. Le pays de référence A peut être choisi de manière arbitraire, par exemple il peut être la moyenne des pays de l'OCDE.

#### *Différents modes d'interprétation des PPP existent*

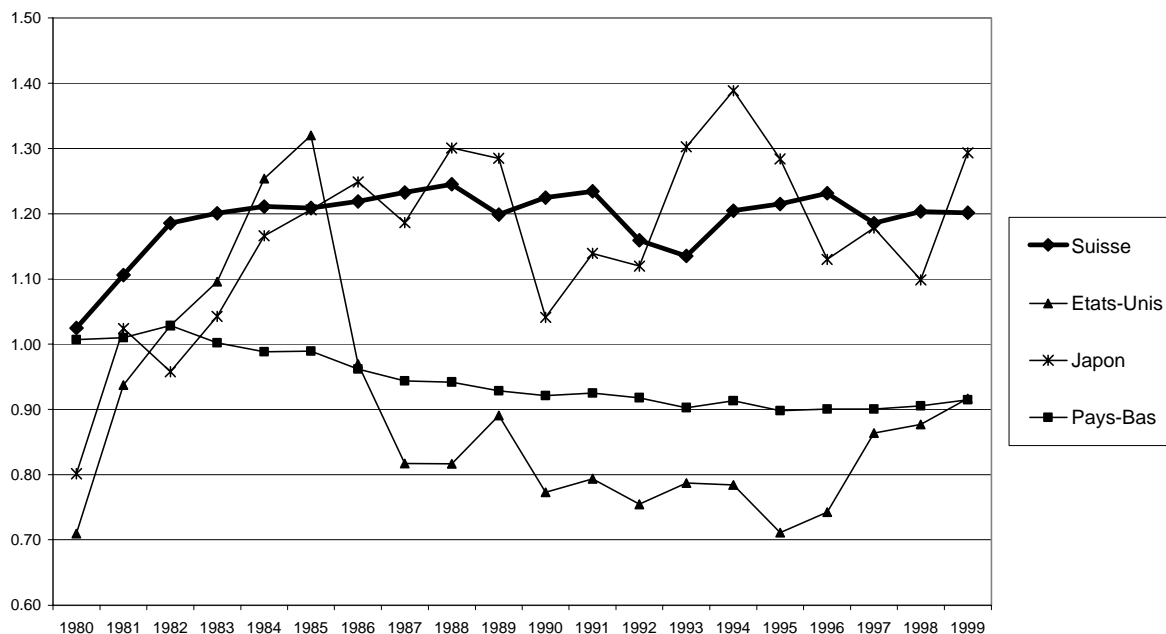
Plusieurs arguments peuvent être avancés pour expliquer que ce résultat n'est pas, comme nous le suggérons, signe d'un manque de compétition et de réglementations étatiques trop onéreuses en comparaison internationale. Par la suite, nous allons examiner la valeur de ces arguments à tour de rôle: le taux de change, l'effet Balassa-Samuelson, les problèmes de mesure.

#### *La force du franc suisse est largement structurelle*

Une comparaison internationale du niveau des prix n'a de sens que si le franc est proche de sa valeur d'équilibre de long terme. Pour éviter une surévaluation temporaire, on peut soit lisser le taux de change mis en relation avec le rapport des dépenses en monnaie nationale pour une corbeille de biens et services standardisés, ou choisir une année de référence avec des taux de change que l'on estime proche de leur équilibre. Le graphique ci-dessous montre qu'au taux du DM établi sur des années les prix en Suisse sont en moyenne 20% plus élevés qu'en Allemagne, et ceci depuis de nombreuses années. On peut donc considérer la force du franc suisse et la cherté de la vie en Suisse comme étant structurelles, car elles ne s'expliquent pas par l'utilisation circonstancielle d'un taux de change éloigné de

l'équilibre de long terme.

Niveau général des prix par rapport au DM



Source: OFS & Eurostat, calculs propres.

Note: Le pays de référence est ici l'Allemagne (et l'ancienne RFA) au lieu de l'OCDE.

*L'effet Balassa-Samuelson a une importance limitée pour la comparaison entre pays membres de l'OCDE*

Ensuite il est normal pour un pays développé d'avoir des prix domestiques plus élevés, à cause de hauts salaires dans les services. Cet argument est surtout valable pour les comparaisons avec les pays en voie de développement. Par contre, parmi les pays les plus riches, le Luxembourg et les USA connaissent des niveaux de vie plus élevés qu'en Suisse, mais des PPA proches de la moyenne des pays de l'OCDE. Même en corrigeant la PPA par le niveau de revenu réel, la Suisse comme le Japon reste un des pays où les prix moyens sont largement au-dessus des prix observés à l'étranger. L'effet par les salaires ne donne donc qu'une explication partielle.

*La surévaluation apparente du franc n'est pas due à un échec du marché des changes*

Une surévaluation apparente d'une monnaie peut se maintenir structurellement lorsque les biens d'exportation arrivent à maintenir des prix favorables par rapport aux prix mondiaux. Dans la mesure où elle reflète des conditions d'équilibre de long terme, une telle force d'une monnaie est optimale. En particulier, la compétitivité de l'industrie suisse d'exportation, et la force du franc qu'elle induit, permet aux Suisses d'acheter des biens et services étrangers meilleur marché (par exemple des vacances), ce qui augmente leur bien-être. Il peut aussi arriver qu'une monnaie soit en apparence structurellement surévaluée

lorsqu'une économie reçoit des revenus de facteurs substantiels de l'étranger qui sont utilisés avec préférence pour l'achat de biens domestiques (immeubles p.ex.). C'est le cas de la Suisse qui a accumulé des actifs importants à l'étranger. De nouveau, cette situation est favorable au bien-être dans la mesure où elle permet aux Suisses de gagner des revenus plus élevés sur leur capital. Constaté une surévaluation structurelle d'une monnaie n'est donc pas automatiquement le signe d'une irrationalité du marché des changes ou d'un manque de concurrence.

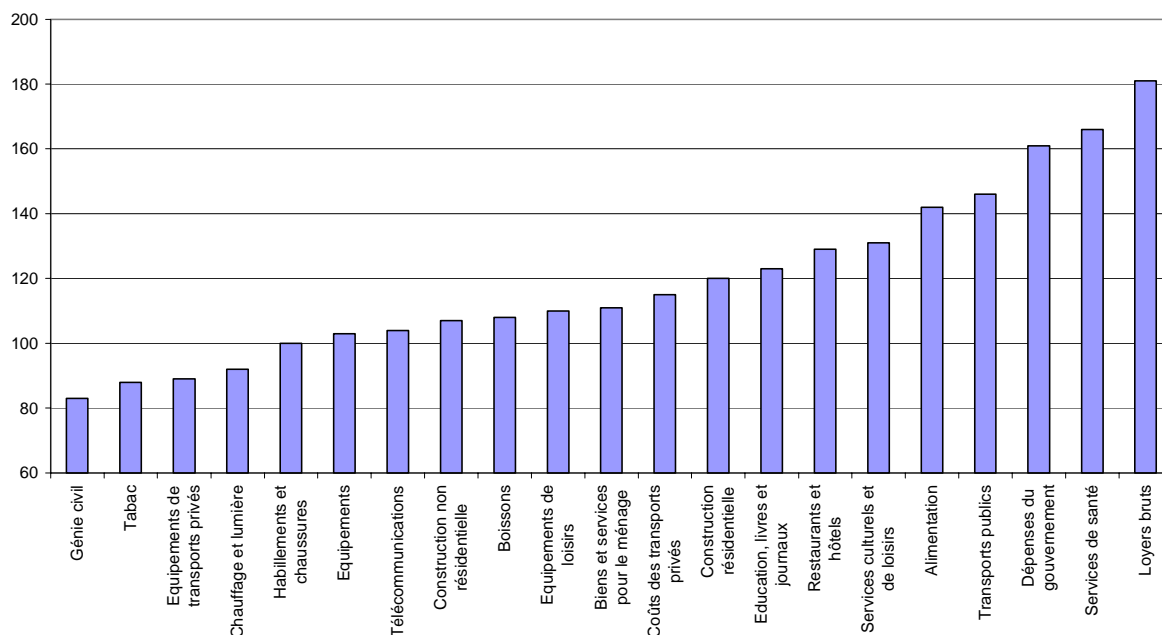
*Malgré les problèmes de mesure la PPA reste un des meilleurs indicateurs des conditions du marché intérieur*

La mesure et l'interprétation de la PPA connaissent aussi des difficultés statistiques. Tout d'abord les comparaisons internationales de prix ont de la peine à comprendre la qualité qui pourrait bien être plus élevée en Suisse. Cependant des progrès ont aussi été accomplis dans cette direction. Deuxièmement la PPA comprend les services étatiques qui ne sont pas échangés sur un marché et dont la valeur est supposée par le prix des facteurs de production. Malgré le fait que cette caractéristique peut affecter un pays plus fortement qu'un autre, le biais créé n'est pas suffisamment grave pour diminuer significativement la valeur de l'indice global.

*Le calcul des PPA permet d'identifier des secteurs à examiner plus profondément*

En guise de conclusion, les conditions de concurrence ou l'opacité des réglementations étatiques sont de notre point de vue des arguments nécessaires à l'explication de la position suisse peu favorable sur le plan des prix. Faute d'autres indices aussi synthétiques pour mesurer l'efficacité du marché intérieur et compte tenu du manque général de statistiques dans le domaine, l'UE utilise également les PPA et la convergence des prix qui entrent dans ce calcul pour analyser l'achèvement du marché intérieur. Car, grâce au fait que les données proviennent de tous les secteurs de l'économie, les PPA ouvrent la porte à des analyses par marché. Dans le cas suisse, l'indicateur révèle que la cherté de la vie provient premièrement des secteurs domestiques et deuxièmement des domaines où la politique de l'Etat joue un rôle important, comme le montre le graphique suivant:

### Niveau des prix en Suisse par rapport à l'UE des 15 par catégorie de biens



Source: OFS & Eurostat.

*De nombreux facteurs expliquent la PPA*

En intégrant dans l'analyse des connaissances générales sur les secteurs mis en lumière par le graphique précédent, on peut conclure que pour la Suisse, les causes principales des différences de prix sont dans l'ordre d'importance:

- Le poids des activités, des réglementations, de l'imposition et des subventions de l'Etat (pour les produits chers: santé, dépenses de l'Etat, transports publics, pour les produits bon marché: le tabac, l'alcool, l'essence et les voitures du côté des produits bons marchés),
- L'absence de compétition internationale (Par exemple les loyers, l'alimentation, la santé, etc. sont assez chers en comparaison de l'habillement, etc. où la compétition internationale est visiblement beaucoup plus présente),
- Le niveau de compétition et la facilité d'entrer sur un marché (Par exemple la forte compétition dans la construction a permis d'offrir des prix très compétitifs même en Suisse. Cela montre qu'il n'y a pas une inefficacité intrinsèque de l'économie domestique et l'importance d'assurer un accès facile à un marché. Cela s'est aussi concrétisé dans les télécoms),
- L'inélasticité-prix de la demande (ex. médicaments, alimentation),
- La part du facteur travail dans les facteurs de production domestique (ex. restaurant, services de loisirs, etc.).

*Certains secteurs ne convergent pas*

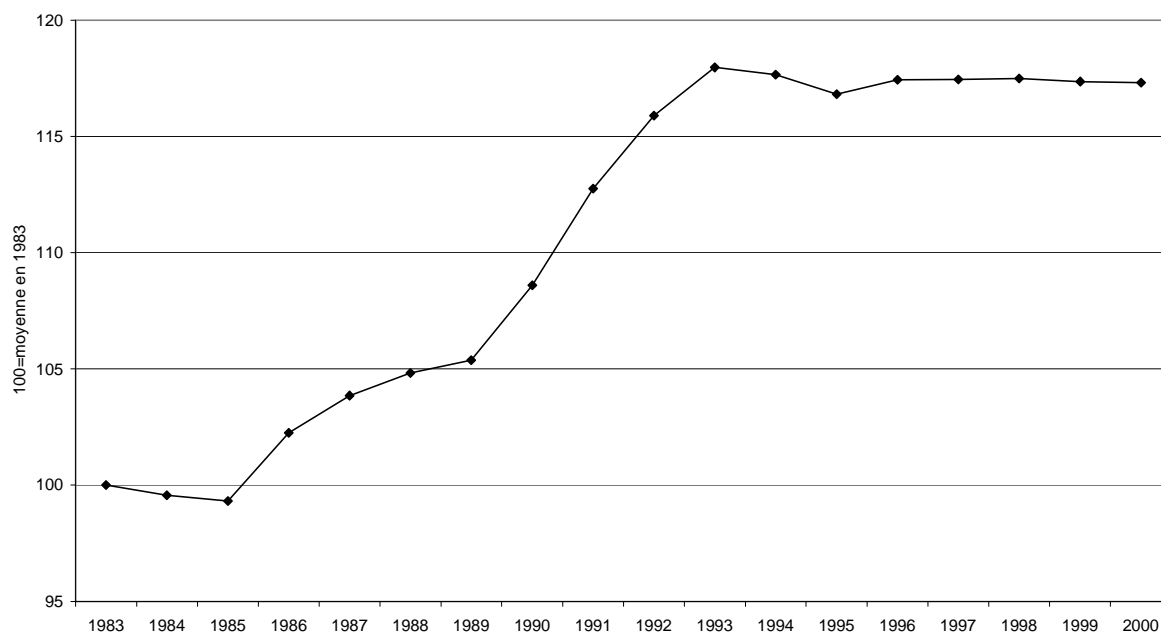
Avec l'ouverture internationale et l'alignement des conditions-cadres en direction de celles pratiquées au niveau international, on devrait observer une convergence des prix aussi en Suisse. C'est le cas des télécommunications où une divergence, qui existait avant les libéralisations, a été éliminée. Cependant certains secteurs, comme les produits agricoles et les services de santé, continuent de diverger. C'est une indication que les pays étrangers arrivent à faire mieux selon le critère des prix et donc qu'en Suisse il existe dans ces secteurs un potentiel avec des réformes correspondantes pour des baisses de prix.

*Les années 90 ont montré le manque de flexibilité du marché immobilier*

A l'égal du marché de la santé, le marché immobilier montre des prix élevés en comparaison internationale. En fait, il n'y a pratiquement pas de sous-indices qui sur une longue période augmentent encore plus rapidement que les prix des loyers (à part les coûts hospitaliers ou des dépenses pour les loisirs).

Un mouvement conjoncturel important s'y ajoute. Le graphique suivant montre que l'indice des loyers augmente plus rapidement que l'indice général des prix en phase de prospérité économique, alors qu'il n'y a pas de baisse dans les années de stagnation. Un décalage entre conjoncture et adaptations des loyers dans le temps peut aussi être observé. Cette image est indicative de l'effet de la réglementation des loyers. Dans un premier temps, une meilleure conjoncture n'affecte guère les loyers et de ce fait l'indice des prix à la consommation, point d'orientation de la politique conjoncturelle. Une réaction côté quantité est ainsi soutenue. Si, normalement vers la fin du cycle conjoncturel, les taux hypothécaires doivent être augmentés, une vague d'adaptations de loyers vers le prix du marché est déclenchée. L'impact négatif de ces hausses sur le revenu de la plupart des ménages se répercute sur la demande, celle pour les nouvelles constructions probablement en premier lieu. Le gonflement et le rétrécissement du secteur de la construction provoqué par ces mécanismes n'est certainement pas favorable à une croissance tendancielle soutenue de l'ensemble de l'économie.

### Evolution des loyers par rapport à l'indice suisse des prix à la consommation



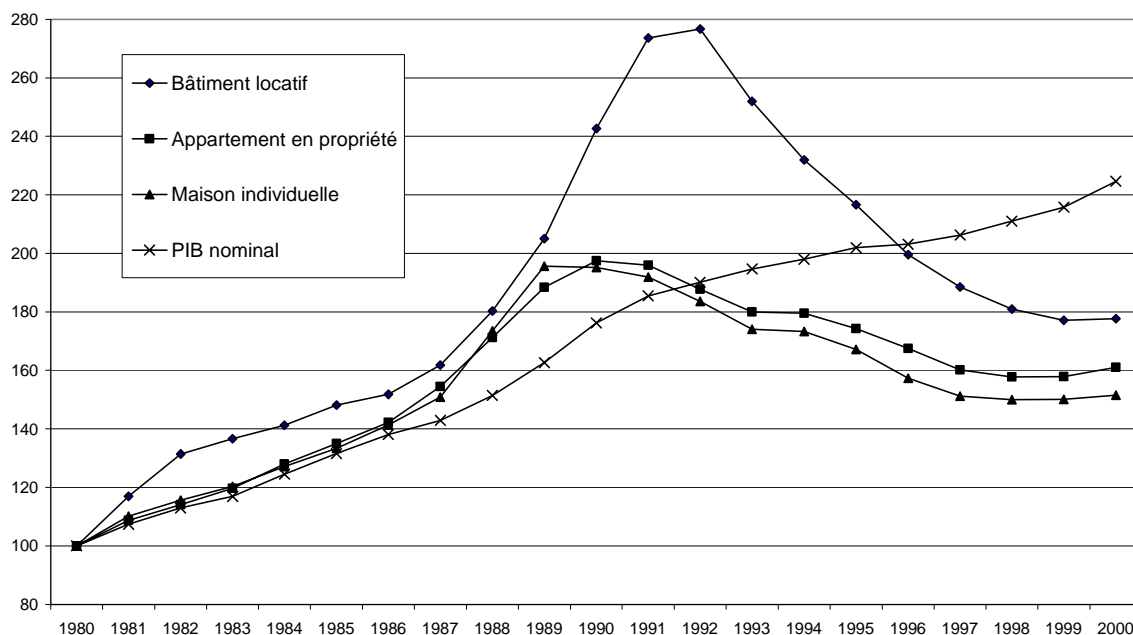
Source: OFS

*Les prix de la construction ont subi l'essentiel de l'ajustement*

Le marché immobilier a mis très longtemps pour retrouver un équilibre après la crise des années 90 et ce sont les bâtiments locatifs qui ont été les plus touchés (voir graphique ci-dessous). Cela révèle des rigidités importantes que ne connaissent pas d'autres marchés. Le lent ajustement s'est fait principalement par l'intermédiaire des coûts de construction. Aujourd'hui, la crise a fait que le secteur de la construction est même devenu un des plus compétitifs en Suisse, jusqu'à pouvoir être concurrentiel chez certains de nos voisins. Si le prix des immeubles reste toujours plus élevé en Suisse qu'à l'étranger, c'est donc en premier lieu à cause du prix des terrains. Le niveau observé ici est non seulement dû à des causes naturelles comme l'étroitesse du territoire. Si l'on veut augmenter la compétitivité prix de l'économie suisse, l'opportunité de l'effet exercé par l'aménagement du territoire sur les prix des terrains doit aussi être examiné (limitation de la hauteur des bâtiments etc.).



### Evolution des prix immobiliers en Suisse



Source: Wüest & Partner et la BNS

*Les autres mesures statistiques de l'efficacité du marché intérieur sont lacunaires*

Pour analyser l'efficacité du marché intérieur, une autre approche est d'aborder séparément les quatre pistes de l'ouverture intérieure présentées au début du chapitre. La disponibilité des données et les comparaisons internationales y sont encore plus problématiques, mais restent informatives sur la position de la Suisse. Les données disponibles sont:

- I. Pour les activités de l'Etat: les secteurs où l'Etat est propriétaire et où il limite l'accès au marché,
- II. Pour les réglementations: la charge administrative,
- III. Pour la politique de concurrence: la concentration sectorielle,
- IV. Pour les subventions: leur niveau, leur forme et leur répartition.

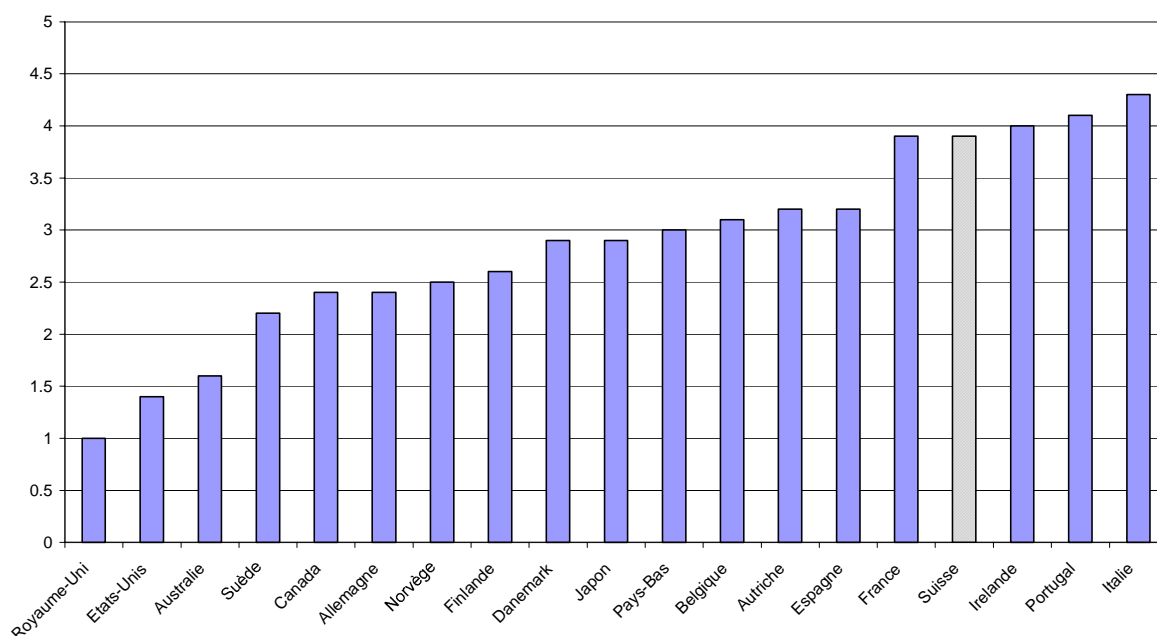
*Les statistiques des activités de l'Etat montrent que celles-ci sont relativement importantes en comparaison internationale*

Pour comparer l'activité des Etats, l'OCDE a étudié 24 secteurs économiques. En Suisse, l'Etat y est présent avec des niveaux de participation dans la moyenne des pays observés. Cela comprend l'électricité, le gaz, la distribution d'eau, les chemins de fer, les transports publics, les ports, les aéroports, les sociétés d'aviation, les entreprises de télécommunications, les banques et les assurances. D'autre part, l'Etat limite la compétition dans 9 de ces secteurs en agissant directement sur le nombre admissible de concurrents ou en établissant un monopole étatique. Cela se trouve aussi dans la moyenne des autres pays. Ces statistiques montrent un certain potentiel pour les libéralisations et les privatisations.

*La Suisse a pris du retard dans ses réformes*

Sur la base des réformes entreprises sur chaque marché, l'OCDE a fabriqué un indicateur synthétique pour comparer l'état des réformes entre ses membres. L'indicateur montre que la Suisse était encore relativement bien placée dans les années 70 et que des réformes ont été engagées dans pratiquement tous les pays parfois très tôt. Cependant, malgré le fait que des progrès ont aussi été accomplis en Suisse, la dynamique des réformes y est la plus faible parmi les pays membres de l'OCDE. Ainsi, en 1998, la Suisse est parmi les pays qui ont les marchés des produits les plus réglementés, comme le montre le graphique ci-dessous:

**Indicateur synthétique des réformes sur les marchés des produits**



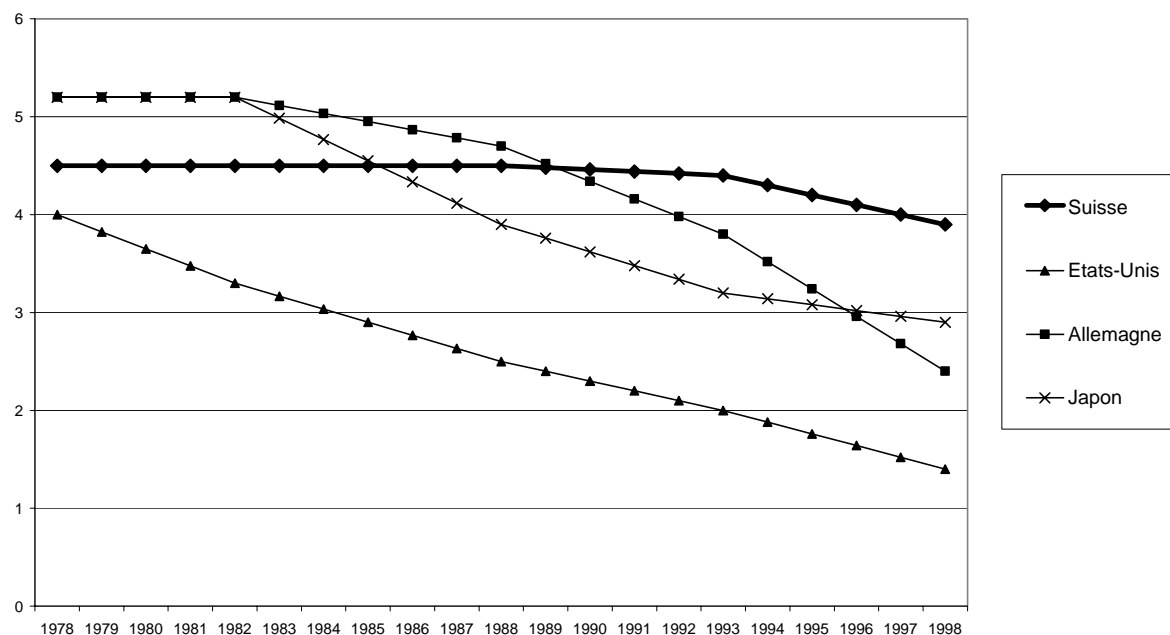
Source: OCDE (2001a)

Note: L'indicateur est basé sur des indicateurs concernant 7 secteurs: gaz, électricité, poste, télécommunication, transport aérien, chemin de fer, transports routiers. Les indicateurs sont: les barrières à l'entrée, les participations publiques, la structure du marché, l'intégration verticale, le contrôle des prix. Plus la valeur est élevée, moins libéralisés sont ces marchés.

*Dans l'ouverture des secteurs, la Suisse a pris du retard dans les années '90*

Le graphique suivant démontre que la Suisse disposait d'un régime économique libéral (valeur basse de l'indicateur synthétique), mais qu'elle a pris du retard dans l'ouverture de plusieurs secteurs nouvellement exposés à la concurrence dans d'autres pays, les pays anglo-saxons en premier lieu.

## Evolution de l'indicateur des réformes sur les marchés des biens



Source: OCDE (2001a)

*Les mesures de la densité réglementaire restent controversées*

La mesure statistique de la réglementation est encore très controversée. Les réglementations peuvent en effet être strictes sur le plan formel ou dans l'application, mais limitées en nombre ou en portée ou inversement. Néanmoins, on peut exiger une certaine transparence, qui doit nécessairement inclure des voies de recours neutres et claires, mais même cet aspect a un caractère qualitatif difficilement mesurable. On note qu'en Suisse les procédures de consultations étendues permettent d'éviter de nombreux problèmes d'application qui alourdissent inutilement le travail de l'administration ou des particuliers. Cependant, en 1998, il manquait des standards pour les délais de réponse et des autorités centrales pour toutes les autorisations et/ou les fondations d'entreprises (fédéralisme). En conséquence, la qualité des réglementations suisses était jugée par quelques études comme très moyenne en comparaison internationale (OCDE, 2000e, note 51).

*Les mesures de la politique de concurrence font défaut*

Comme la mesure des réglementations, la mesure de la politique de concurrence suisse reste difficile. Une commission de la concurrence peut être très active, compétente et bien dotée en personnel, mais avoir un impact modeste sur les marchés. Une autre aura au contraire une crédibilité tellement grande que pratiquement aucun cas ne lui est soumis parce que les entreprises en anticipant rationnellement ses jugements sévères suivent les règles de concurrence. L'évolution, estimée par marché, du nombre d'entrées et de sorties, du degré de concentration et des prix relatifs devrait davantage orienter les

analyses et donner des informations sur l'impact réel de la politique de concurrence, mais de telles analyses synthétiques manquent largement en Suisse.

*Le niveau des aides du gouvernement est officiellement faible, ...*

Sur le quatrième point des conditions de concurrence, c'est-à-dire les aides du gouvernement, la Suisse offre une bonne performance officiellement. Les subventions économiques budgétées annuellement, à part celles destinées à l'agriculture, concernent des domaines comme les aides régionales et le tourisme, la CTI, l'OSEC et la garantie des risques à l'exportation.

*mais il y a peu d'informations sur certaines aides*

Certaines formes de soutien de l'Etat aux entreprises, ainsi que les efforts des offices cantonaux de promotion économique, restent toutefois largement inconnus. Il faudrait y inclure en particulier les faveurs fiscales accordées par les cantons, ainsi que les «avances» aux entreprises publiques, comme pour le sauvetage de certaines banques cantonales ou d'entreprises de transport. Un effort supplémentaire de transparence de la part des cantons est envisageable. Si ces aides sont accordées soit à des entreprises qui ne créent pas de valeur ajoutée suffisante, soit à des entreprises dont l'avenir est plus qu'incertain, elles ralentissent le processus de renouvellement industriel et entraînent un effet négatif pour la croissance à long terme de l'ensemble de l'économie suisse.

*Certains secteurs économiques sont dépendants du financement par l'Etat*

L'Etat (tous les niveaux fédéraux) accorde aussi de fortes aides pour les transports publics, la culture et les loisirs. Celles-ci ne sont pas toujours considérées comme des subventions économiques, mais sont justifiées par un intérêt public souvent concrétisé dans des mandats de prestation. Au-delà de l'analyse de l'optimalité de l'existence de ces aides publiques, l'Etat doit se poser la question de savoir si la conditionnalité de leur octroi est attachée à l'efficacité du processus de production et si les biens et services produits sont effectivement désirés par la population.

*La perception de la politique suisse reste en retrait*

La perception de la politique d'ouverture intérieure, telle que mesurée par les sondages publiés par l'IMD, est parfois plus négative que les statistiques disponibles. C'est par exemple le cas pour la fixation des prix par le gouvernement où la Suisse est 13<sup>ème</sup> sur vingt. Mais on note aussi une appréciation de plus en plus positive en niveau, mais pas forcément en terme de rang relatif, de la politique de concurrence. Finalement, la situation des réglementations et des contacts avec l'administration obtient une très bonne image dans les sondages où la Suisse se place presque toujours dans le quartile des meilleurs pays.

## C. Le contexte institutionnel

*La Suisse est une économie de marché* La révision de la Constitution a conduit à une clarification des principes légaux régissant l'économie, dans le sens où maintenant la liberté économique et le choix d'une économie de marché se trouvent dans deux articles de la Constitution. L'art. 27 reconnaît explicitement la liberté d'entreprendre et de choisir son métier. En principe cela implique que les interventions de l'Etat ou des efforts de particuliers qui viseraient à restreindre l'étendue des droits économiques individuels doivent pouvoir se justifier par l'intérêt public. En plus elles doivent être à même de produire les effets attendus tout en gardant une certaine proportionnalité avec les moyens.

L'article 94 établit les principes de l'ordre économique. Il oblige l'Etat à faire fonctionner une économie de marché et à créer un environnement favorable à son développement. Toute activité de l'Etat doit disposer d'une base constitutionnelle et si elle porte atteinte à la liberté économique, cela doit être spécifié dans l'article constitutionnel pertinent. Quant aux fondements constitutionnels de la politique de concurrence, ils se trouvent dans l'article 96.

*La loi sur le marché intérieur, ainsi que d'autres lois sectorielles donnent des bases légales*

L'ordre constitutionnel se concrétise dans de nombreuses lois et ordonnances (principe de légalité) dont nous ne pouvons citer que quelques-unes. Ainsi, simultanément à la loi sur les cartels, la loi sur le marché intérieur a été introduite. Elle représente une nouvelle étape de la construction fédérale, dans le sens où les cantons renoncent à limiter la concurrence intercantonale entre les métiers et les entreprises. D'autres lois ont eu des objectifs plus sectoriels, comme les réformes récentes sur les marchés publics ou la libéralisation des télécommunications.

*Des organisations internationales définissent le cadre légal*

De plus en plus, des accords internationaux définissent des conditions-cadre sur les marchés domestiques. C'est le cas de l'OMC qui, par exemple, s'est occupée des marchés publics et des aides à l'agriculture admissibles. L'UE arrête souvent des réglementations qui ont certes pour but d'assurer le bon fonctionnement de son marché intérieur, mais qui ont aussi des conséquences sur les marchés domestiques suisses, par exemple la libéralisation du marché de l'électricité, vu l'intérêt de pouvoir exporter. Les quatre libertés du marché intérieur, telles que définies sur le plan européen, sont ainsi de plus en plus le standard par lequel se mesurent les libertés économiques dans le marché domestique suisse. D'autres organisations, comme la BRI dans les marchés financiers, émettent aussi des standards qui doivent être appliqués sur le marché domestique des pays membres.

## D. Explication de la situation en Suisse

- La Suisse a évité de nombreuses erreurs* Sur le plan de l'ouverture intérieure, la Suisse s'est toujours orientée vers une politique économique libérale. Dans ce sens elle a évité de nombreuses erreurs diminuant le bien-être. En particulier, on peut mentionner l'absence de nationalisations, le faible niveau des subventions industrielles, une administration relativement ouverte aux préoccupations des entreprises, l'absence de fixation des prix, etc. Cette stratégie explique en partie le haut niveau de vie et la productivité actuelle de l'économie suisse.
- Une nouvelle prise de conscience de l'étendue du domaine d'application des réformes sur le marché intérieur* L'arrivée du marché unique dans l'UE et les réformes entreprises dans des pays anglo-saxons ont récemment marqué la politique économique suisse. Il s'est opéré une nouvelle prise de conscience de l'étendue des réformes possibles dans les activités traditionnellement attribuées à l'Etat, ainsi que de l'importance de bonnes réglementations et de la concurrence. Après le refus de l'EEE, le Conseil fédéral a lancé toute une série de réformes économiques visant une meilleure compétition sur plus de marchés. Il s'agissait:
- D'améliorer la concurrence (loi sur la concurrence, loi sur le marché intérieur, loi sur les obstacles au commerce, etc.),
  - D'améliorer l'efficacité des secteurs où l'Etat intervient fortement (télécommunication, transports, agriculture, etc.),
  - De réformer les réglementations (allègements administratifs, etc.),
  - D'améliorer l'efficacité de l'Etat lui-même (nouvelle gestion publique, péréquation financière, marchés publics, etc.).
- L'amélioration de la loi sur les cartels commence à montrer ses effets* La nouvelle loi sur les cartels n'est entrée en vigueur qu'en 1996. La Commission de la concurrence avait d'amples possibilités pour analyser son nouveau champ d'action (fusion de grandes banques, prix des partitions de musiques, etc.). La Commission semble gagner en crédibilité selon les sondages publiés par l'IMD, ce qui incite les entreprises à éviter d'adopter des comportements concurrentiels potentiellement illégaux. Avec un nouveau renforcement des pouvoirs de sanction, le Conseil fédéral entend soutenir encore la crédibilité de la Commission.
- La mise en application de la loi sur le marché intérieur est plus compliquée que prévue* Beaucoup a été attendu de la mise en application de la loi sur le marché intérieur. Certes il y a eu des améliorations pour les avocats et diverses professions, ainsi que sur les marchés publics. Cependant le Tribunal fédéral a jugé que, dans son état actuel, la loi avait une portée restreinte (changement de domicile probablement pas couvert). En conséquence, certaines pratiques cantonales limitant la concurrence n'ont pas fait l'objet d'une procédure judiciaire ou n'ont pas pu être abrogées. Pour augmenter l'impact de la loi, une révision est nécessaire. Par

exemple les limitations intercantionales de la concurrence pourraient être dénoncées auprès de la Commission de la concurrence, qui pourrait alors les poursuivre.

*Les réformes sectorielles vont de l'avant*

La réforme sectorielle la plus importante engagée par la Confédération a été la libéralisation du secteur des télécommunications. Cette branche est d'une importance stratégique pour faciliter l'introduction des nouvelles technologies en Suisse. Les autres réformes comprennent la Poste, les chemins de fer, les usines d'armement, l'électricité, le gaz, etc. Comme ces réformes ont été proposées ou introduites assez récemment, la plupart n'ont pas encore montré d'effets sur la productivité et les prix, sauf pour les télécommunications. Même lorsqu'un premier pas a été accompli avec succès, certaines réformes doivent encore être poussées plus loin pour être définitivement achevées, par exemple dans les télécommunications (dernier mile).

*L'ouverture internationale aide aussi la concurrence domestique*

Les accords bilatéraux vont aussi servir le marché intérieur. Ainsi l'accord sur la liberté de circulation avec l'UE élimine des barrières géographiques et professionnelles à l'activité d'étrangers en Suisse. Les compagnies aériennes suisses bénéficieront presque d'une égalité de traitement par rapport à leur concurrence européenne. Ensuite, l'abolition de la Lex Friedrich pour les entreprises étrangères lors du dernier programme de relance permettra aussi une meilleure compétition sur le marché domestique. L'harmonisation technique, exigée par la loi sur les entraves techniques au commerce, diminue également les coûts d'entrée et augmente potentiellement la concurrence.

*Une meilleure prise de conscience de la charge découlant de l'application des réglementations est en cours*

L'abaissement des charges découlant des réglementations est une préoccupation majeure du Parlement. En particulier il a introduit les études d'impact de la réglementation pour toutes les nouvelles législations. Celles-ci sont complétées par des tests de compatibilité PME. Des mesures dans le sens d'une déréglementation ont été recherchées en établissant dans un premier temps un inventaire des procédures d'autorisations fédérales. Actuellement, les cantons sont invités à se joindre aux efforts de la Confédération.

*La charge administrative resterait assez favorable en Suisse*

Une étude de l'Université de Saint-Gall (Müller 1998), faite dans le cadre des analyses sur les structures de l'économie suisse, a mis en évidence les charges administratives. Celles-ci seraient dues pour 38% aux prescriptions sur la gestion de l'entreprise (comptabilité, etc.), pour 29% au droit des assurances sociales et du travail, pour 23% aux impôts et aux redevances et pour 10% aux statistiques et à la protection de l'environnement. Par rapport à nos voisins immédiats, le niveau de la charge administrative reste modéré en Suisse. Cependant, cette étude ne couvre pas la situation dans des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Nouvelle-Zélande qui ont entrepris de notables efforts de réduction de la charge administrative.

*Les nouvelles entreprises se plaignent surtout des réglementations fiscales et sociales*

Les nouvelles entreprises sont d'un intérêt particulier pour le renouvellement de la structure de production. Des études de l'OCDE montrent qu'elles jouent un rôle important pour l'augmentation de la productivité nationale de nombreux pays. Elles sont cependant confrontées à des problèmes particuliers que n'ont pas les entreprises établies. Un sondage organisé par le seco a révélé que les réglementations de base (notamment l'enregistrement à la TVA et aux assurances sociales) leur occasionnaient un coût important pouvant freiner l'entrée sur un marché. En conséquence, les administrations concernées doivent essayer de le minimiser.

*Des progrès ont commencé en Suisse*

Pour l'instant les principaux domaines qui ont été visés par des interventions parlementaires afin de réduire la charge administrative sont un décompte annuel pour la TVA, un décompte facilité avec les assurances sociales et une limitation des charges découlant pour les PME d'une révision du droit comptable.

*La Confédération est responsable d'une majorité de réglementations*

Un premier constat des analyses menées est que la Confédération est la source d'une majorité des réglementations en Suisse. On peut mentionner ici les impôts, les assurances sociales, l'aménagement du territoire, etc. Cela reste vrai même si les cantons peuvent déterminer de nombreuses particularités légales (par exemple dans l'aménagement du territoire, l'offre de terrains et les dispositions de construction).

*Mais les applications cantonales varient substantiellement*

L'exécution du droit fédéral étant souvent déléguée, pour les entreprises, les pratiques administratives cantonales et communales restent déterminantes sur l'ensemble du droit et des différences notables existent. Pour les autorisations de construire le temps de traitement moyen y compris les recours va du simple à plus du double selon une estimation de la BAK faite en 1998. Le temps de traitement des recours est le premier facteur explicatif de ces divergences intercantionales. Dans le sens de la nouvelle gestion publique, Confédération et cantons auraient tout intérêt à comparer leur performance liée aux requêtes

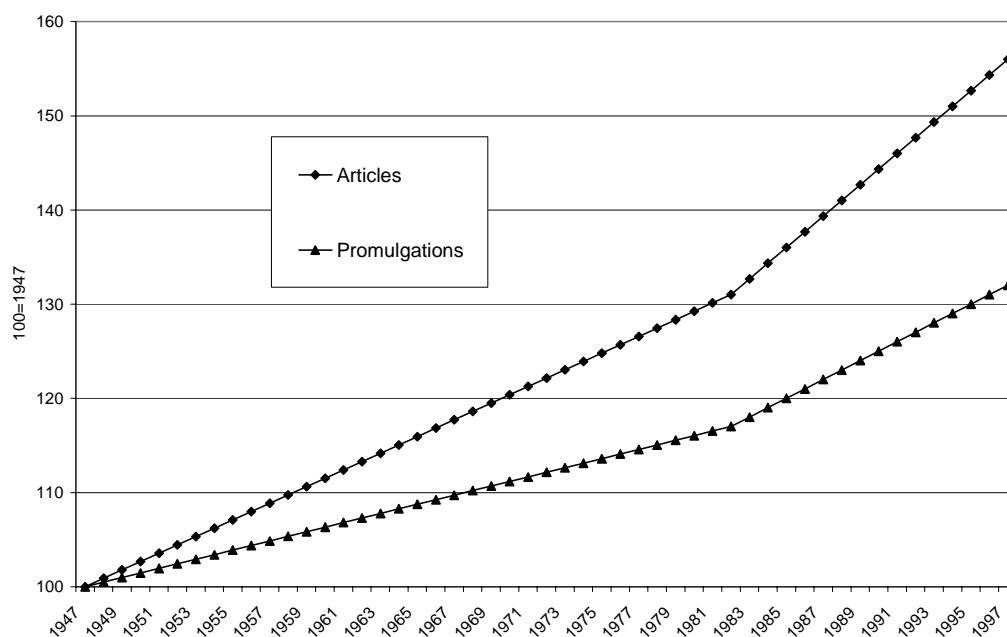


administratives pour améliorer non seulement leur gestion interne, mais aussi l'attractivité de leur place économique.

*La quantité des lois augmente régulièrement*

Pour évaluer le poids de l'Etat il ne suffit plus de prendre la quote-part fiscale (voir chapitre finances publiques). Il faut y ajouter le temps consacré aux affaires administratives, ainsi que les pertes économiques générées par les réglementations. Or, on constate non seulement une régulière tendance à la hausse de la quote-part fiscale (cotisations à l'assurance sociale incluses), mais aussi une forte augmentation du nombre de lois, comme le montre le graphique suivant. Durant la période 1982-1997, l'augmentation du nombre de lois a même été plus rapide que l'augmentation de la productivité. Bien que cette complexification du code légal suisse n'entraîne pas automatiquement une hausse de la charge administrative, l'Etat a la responsabilité de limiter le poids économique de cette dernière de la même manière qu'il essaye de limiter la quote-part fiscale.

**Croissance du droit fédéral**



Source: Ledergerber et al. (1998)

*Maîtriser les coûts de construction engendrés par la densité réglementaire*

Diverses études montrent que le fonctionnement peu satisfaisant du marché immobilier pourrait être une des causes non négligeables de la faible croissance en Suisse. Premièrement, un sondage effectué par la KOF (2001c) établit que les entreprises innovantes considèrent l'aménagement du territoire comme étant une des barrières les plus importantes au développement de leur activité d'innovation. Deuxièmement, la BAK (1998) a réussi à

estimer l'impact positif sur l'attractivité d'une région économique des coûts administratifs modérés liés à l'aménagement du territoire. Troisièmement, en théorie une structure rigide du marché immobilier rend plus difficile la pénétration sur un marché d'une nouvelle entreprise et aurait donc un impact non seulement sur les coûts, mais aussi sur la concurrence et le renouvellement du tissu industriel. Ces études indiquent qu'un besoin de réformes se fait sentir en matière d'utilisation des terrains et de réglementation du marché immobilier. Cela ne concerne pas seulement les entreprises, puisque les ménages sont aussi touchés dans la croissance réelle de leur revenu disponible par les augmentations de loyers qui en niveau sont parmi les plus élevés dans les pays européens.

*Un aménagement du territoire utilisant davantage les instruments de marché*

Les problèmes de l'aménagement du territoire ont été établis par une étude de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (Burkhalter 1993). Ils concernent l'usage des autoroutes pour favoriser le développement économique, la réaffectation des terrains sous-utilisés, le manque de grandes surfaces commerciales, la flexibilité dans l'utilisation interne des bâtiments, l'offre de bureaux en zone suburbaine, l'opacité des règlements cantonaux, les limitations des places de parcage. A quoi on peut rajouter une limitation stricte de la hauteur des bâtiments, contre-productive si on veut éviter d'utiliser davantage de sol.

En théorie économique l'intervention de l'Etat dans l'aménagement du territoire peut se justifier lorsque les agents économiques privés négligent les externalités sur les autres agents (paysage, pollution, etc.) et si leur taux d'escompte (horizon plus court) est plus élevé que le taux social (intérêt des générations futures, problème similaire à la surexploitation des bancs de poissons). Cependant, les mécanismes utilisés relèvent encore presque exclusivement de mesures administratives. Les incitations de marché ne sont que rarement employées. Par exemple, un impôt foncier dépendant de la valeur vénale (et non pas des rendements obtenus) permet d'éviter la thésaurisation des sols constructibles et encourage leur réutilisation à d'autres fins. Une taxe sur les parkings est meilleure qu'une interdiction. Un autre exemple est une meilleure prise en compte des différentiels de prix entre les différentes zones à construire, car ils donnent une indication fiable du coût d'opportunité effectif des zones, ce qui devrait être un critère important dans la fixation des priorités pour les déclassements. Ces mécanismes de marché, qui sont pourtant compatibles avec les externalités et un taux social plus bas, ne sont pas pratiqués en Suisse.

*L'efficacité de l'Etat peut être améliorée*

De manière plus générale l'efficacité de l'Etat peut être améliorée dans les domaines qui lui reviennent. Il s'agit ici de distinguer les activités «politiques» de l'administration des activités de service. Les premières doivent rester limitées, mais elles ne peuvent pas

être jugées selon des critères d'efficacité économique pure. Par contre, la nouvelle gestion publique offre des méthodes d'évaluation de la performance des services étatiques fournis. Ces techniques mériteraient d'être plus répandues.

## E. Explication de la situation des meilleurs pays

<i>Des réformes entreprises plus tôt</i>	Dans les pays modèles sur le plan de la productivité et des prix, l'Etat est souvent moins présent qu'en Suisse tant sur le plan des activités que des réglementations. Mais surtout, le processus de libéralisation et d'ouverture à la concurrence a commencé bien plus tôt et plus énergiquement qu'en Suisse, bien que la Suisse ait eu une position de départ plutôt favorable. Une des causes de cet avancement rapide est que les autres Etats ont souvent dû agir sous l'impact du droit UE que la Suisse n'a repris que partiellement et avec du retard.
<i>Une intégration économique plus poussée dans un grand marché</i>	L'ouverture extérieure joue aussi une influence positive sur le marché intérieur par l'intermédiaire de la concurrence internationale. Cela inclut une politique de change stable, voire dans l'idéal une union monétaire (cf. les études du LEA et d'ECOPLAN liées au rapport d'intégration, 1999). La Suisse est certes bien intégrée au marché européen, mais son intégration n'est pas aussi poussée que celle de certains pays membres de l'UE. En plus les fluctuations de change entraînent non seulement des coûts de transaction et le prélèvement d'une prime de risque par les importateurs, mais elles diminuent la transparence des prix et donc la concurrence.
<i>Une politique agricole plus favorable aux consommateurs</i>	Les autres pays suivent une politique agricole qui pèse moins sur les consommateurs. Ceux-ci bénéficient ainsi de prix plus avantageux, ce qui affecte positivement les salaires réels de toute l'économie.
<i>Des ressources naturelles plus abondantes</i>	En Suisse l'utilisation du sol est très limitée par la nature et les applications cantonales de la loi sur l'aménagement du territoire. Des pays comme l'Australie, les Etats-Unis ou le Canada ne sont évidemment pas touchés dans la même mesure sur ce plan.
<i>Une politique des transports bon marché</i>	Afin de tenir compte des coûts pour l'environnement, la Suisse favorise le transport de marchandises par le rail à l'aide de redevances et subventions. Les autres pays ont opté pour une politique des transports plus avantageuse économiquement. En conséquence, les frais de transport y sont plus bas, ce qui a aussi une conséquence sur la concurrence. Une telle conclusion a été validée en Suisse par ECOPLAN (1999) qui montre comment l'introduction des 40 tonnes abaisse les coûts de transports et stimule toute l'économie. Les transports publics des passagers sont aussi plus avantageux sur le plan des prix à l'étranger.

Cependant, pour une vraie comparaison internationale de l'efficacité des transports publics, il faut inclure la qualité des services comme la densité et la fréquence, des aspects où la Suisse semble avoir des avantages.

*Etude de cas des  
Etats-Unis*

Les Etats-Unis ont un PIB par tête en PPA plus élevé que la Suisse et pourtant ils bénéficient de prix moyens proches de la moyenne de l'OCDE (dans laquelle ils ont un poids d'environ 40%). Ce pays connaît depuis plus d'un siècle une plus grande productivité agrégée par personne employée par rapport à presque tous les autres pays. Il est clair que l'abondance des ressources naturelles a joué un rôle dans l'histoire de ce pays et continue de l'avantager en particulier par l'abondance de terrain à disposition. L'approche américaine comprend entre autres: une politique agricole peu coûteuse, un marché du travail très flexible, un marché financier dynamique, de faibles subventions, une évaluation souvent très scientifique de l'impact des réglementations, une politique de la concurrence qui veut représenter les intérêts des consommateurs et qui prend en charge même les dossiers les plus difficiles, un désengagement de l'Etat de pratiquement toutes les activités économiques, des impôts modérés, une politique d'urbanisation centrée sur la voiture, la grandeur de son marché intérieur, etc. Ainsi bien que les Etats-Unis devraient en principe connaître un niveau des prix très élevé au vu de leur niveau de vie, la politique économique qui y est suivie a amené non seulement un fort dynamisme, mais une forte productivité apparente et un niveau des prix faible.

*Etude de cas du  
Luxembourg*

Le Luxembourg est l'autre pays qui connaît un niveau des prix favorable malgré un niveau de vie de 44% plus élevé en 1998 par rapport à la Suisse. Le Luxembourg est d'ailleurs comparable à la Suisse dans la mesure où sa population peut s'approvisionner facilement dans les pays voisins. Après avoir été tenté de sauver artificiellement son industrie lourde ce qui a causé un déclin important de son niveau de vie, le Luxembourg a commencé sa fulgurante progression lorsqu'il s'est orienté vers d'autres activités économiques, les services financiers en particulier, vers la moitié des années 70. La petite taille de l'Etat, sa forte intégration dans l'UE qui cause une forte concurrence sur le marché local, l'adoption de la politique agricole commune, une planification du territoire orientée vers la ceinture autoroutière (avec les implications sur la politique des transports et la cherté des terrains), un marché financier dynamique, des impôts modestes, une politique d'immigration ouverte, un franc luxembourgeois stable entré très tôt dans le SME, etc. ont permis de garder la cherté de la vie à distance. Il s'agit bien ici du résultat de la politique de l'Etat du Luxembourg, car de nombreuses autres villes européennes (comme Londres) ou même américaines ne sont pas aussi avantageuses.

## F. Les recommandations de l'OCDE:

*Les réformes favorisent les nouvelles technologies*

Pour l'OCDE, les réformes sur les marchés des produits sont des conditions préalables au développement de la productivité dans l'économie entière. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer l'efficacité d'un marché particulier, ce qui en soi est favorable à la croissance du bien-être en niveau, mais il faut en comprendre les conséquences sur l'adoption de nouvelles technologies dans toute l'économie. C'est évidemment particulièrement le cas pour le secteur des télécommunications, qui est aussi la porte d'entrée d'une grande partie des nouvelles technologies. Dans un effet de cascade les réformes permettent ainsi de nouvelles opportunités d'investissement qui affectent tous les secteurs.

*Un environnement (financier, etc.) dynamique pour les nouvelles entreprises*

L'OCDE souligne l'importance d'un environnement dynamique pour la création des nouvelles entreprises en particulier dans les nouvelles technologies. Cette recommandation concerne surtout les marchés financiers. Toutefois, faciliter l'émergence des nouvelles entreprises est aussi un des aspects de la politique économique, puisqu'elle a des conséquences importantes sur la concurrence et donc sur le dynamisme de l'économie entière. Abaisser les coûts d'apprentissage des lois est un exemple concret allant dans cette direction.

*Une réglementation concurrentielle du marché des produits*

L'OCDE montre dans ses études qu'une réglementation concurrentielle du marché des produits stimule la croissance, bien que ce lien ne soit pas très fort si on se contente de l'effet directement mesurable. Il ne fait toutefois pas de doute que des marchés concurrentiels sont très perméables aux innovations tant du côté des produits que des techniques de production, ce qui aurait des effets plus importants. Dans ce cadre, il faut particulièrement tenir compte de la facilité d'entrée et de sortie sur un marché. En plus le contrôle des prix par l'Etat, s'il n'est pas justifié par une forme de monopole naturel, doit être regardé de manière très critique, car il entraîne des pertes économiques qui se font sentir dans toute l'économie.

*La charge administrative est néfaste*

L'OCDE estime que la charge administrative représente un problème qui nécessite une attention particulière. Au-delà des conséquences sur les coûts et donc les prix, il faut prendre en compte les effets de ralentissement sur l'adoption des nouvelles technologies et sur les coûts d'entrée de compétiteurs potentiels ce qui diminue la concurrence.

*Les interventions de l'Etat dans la vie des entreprises sont coûteuses*

Les Etats sous-estiment le coût qu'entraîne leur intervention dans la vie interne des entreprises. Il ne s'agit pas que des charges administratives, mais de toutes les lenteurs et les délais, ainsi que les risques causés par les réglementations, ce qui a toutes sortes de conséquences indirectes sur la concurrence, la productivité et les prix. Suite au débat sur un budget réglementaire aux Etats-

Unis (pour une introduction au sujet, voir Hahn(2001), pour des estimations voir Hopkins(2001)), si l'on prend en compte tous les effets des réglementations, le poids effectif de l'Etat américain en ajoutant la charge fiscale dépasserait 50% du PIB. Pourtant l'Etat américain n'est pas considéré comme étant particulièrement étendu par rapport à d'autres pays de l'OCDE (mais les risques des plaintes pénales y pèsent lourd). Ces chiffres ont pour but d'encourager les Etats à adopter une nouvelle prise de conscience face à leur action.

## **G. Les lignes directrices pour une politique de la croissance:**

*Renforcer l'aspect compétitif des lois existantes*

Le premier axe est de renforcer les lois existantes pour qu'elles assurent mieux la compétition et l'efficacité des marchés. Cela inclut par exemple les pouvoirs de la commission de la concurrence pour donner des amendes (sous forme de sanctions administratives) ou sur les domaines concernant le marché intérieur. En général, il s'agit de mesurer l'intensité de la concurrence sur chaque marché ainsi qu'au niveau international.

*Des réformes supplémentaires dans le domaine des infrastructures sont nécessaire*

Le deuxième axe pour l'ouverture intérieure est la poursuite des réformes dans les infrastructures publiques. Pour les activités qui resteront dans les mains de l'Etat, il s'agit d'introduire la nouvelle gestion publique là où elle est profitable, comme cela a été fait pour la gestion des Offices régionaux de placement. Dans ce cadre de nombreuses collaborations intercantionales sont envisageables pour mesurer dans un premier temps l'efficacité des services publics comme cela a été fait pour la collecte des déchets. La Suisse est le dernier pays qui devrait avoir peur des libéralisations, car d'une part les éventuelles personnes touchées retrouvent rapidement un emploi et d'autre part l'augmentation de la productivité, et donc une meilleure organisation des marchés, est la seule option de croissance en Suisse.

*Limiter le coût économique des réglementations*

Un troisième axe se situe au niveau de la quantité et de la qualité des réglementations. Il s'agit ici de mesurer l'impact des réglementations et d'en assurer la simplicité et le bon fonctionnement en appliquant plus systématiquement le principe de la proportionnalité de l'intervention de l'Etat.

*Contrôler plus objectivement les subventions et les aides publiques*

Bien que les aides publiques ne soient pas en apparence considérables, elles doivent constamment être remises en question, comme les subventions pour les biens méritoires (transports publics, éducation, culture, etc.). Un meilleur contrôle et une meilleure transparence des concessions financières (faveurs fiscales, aides au développement, etc.) de l'Etat au secteur privé ou quasi-privé pourrait compléter les trois axes.

## Chapitre 4: Les Finances Publiques

Les secteurs de la santé et de la prévoyance professionnelle ont été incorporés dans le chapitre sur les finances publiques au lieu du chapitre sur les marchés concurrentiels. Cette démarche se justifie dans le sens où ces secteurs ne sont non seulement fortement réglementés, mais qu'ils limitent la "liberté économique" des ménages - comme les impôts - par des prélèvements obligatoires. Pour améliorer la facilité de lecture, les sections B (position de la Suisse) et D (explication de la situation suisse) sont séparées en sous-sections. Il s'agit des "recettes publiques", des "dépenses publiques" et des "assurances sociales para-étatiques" (c'est-à-dire les assurances-maladies et la prévoyance professionnelle), ainsi que d'une sous-section "généralités" pour la section B seulement.

### A. Introduction

*Les transferts et les impôts essayent d'atteindre plusieurs objectifs parfois contradictoires*

Par la fixation des impôts, des contributions aux assurances sociales et des transferts, l'Etat cherche à atteindre plusieurs objectifs qui sont parfois en contradiction les uns avec les autres. On peut mentionner entre autres:

- Minimiser l'impact négatif des prélèvements publics sur l'économie pour financer une tâche publique,
- Assurer une certaine cohésion sociale déterminée politiquement,
- Inciter les agents économiques à adopter d'autres comportements généralement en vue de corriger des externalités.

Ces objectifs se retrouvent dans les lignes directrices des finances fédérales (EFV 1999). On note que la croissance n'est qu'un des aspects à considérer dans l'appréciation des finances publiques. Toutefois, même en sachant que l'optimalité des choix publics se prêtera toujours à une discussion continue, un certain consensus peut apparaître pour:

- Eviter les impôts qui ont des conséquences très négatives sur l'économie sans que cela puisse se justifier par la réalisation d'un objectif social,
- Eviter les impôts ou les transferts qui incitent les individus à rester dans une situation économique précaire.

Au-delà de ce consensus, la conception des finances publiques peut largement diverger selon les objectifs de chacun. Cependant, en appréciant les finances publiques par leur lien avec la croissance, il est possible de recentrer le débat avec une plus grande objectivité sur la base des connaissances acquises, ce que cette section essaye d'entreprendre.

*A partir d'une certaine taille le poids de l'Etat est défavorable à la croissance*

Pour la croissance l'Etat joue un rôle fondamental. Depuis très longtemps les économistes ont mis en évidence le rôle d'un Etat stable, légitime et non corrompu pour le développement économique.

Cependant, les recherches empiriques ont montré une corrélation négative entre la quote-part fiscale ou la quote-part de l'Etat et le taux de croissance structurel des pays de l'OCDE. Plusieurs raisons expliquent un tel lien. En général, l'économie privée (c'est-à-dire les prestations produites dans un système concurrentiel) est plus dynamique dans sa recherche de création de valeur ajoutée, alors que les services de l'Etat (souvent monopolisés) ont une plus grande facilité pour augmenter les prix ou les taxes. Les impôts créent aussi des distorsions sur les marchés qui sont coûteuses pour l'économie entière et des fausses incitations qui souvent diminuent l'intérêt de mener une activité privée ou de la déclarer. Pour ces raisons, il est avantageux pour un pays de maintenir une taille raisonnable à la charge que l'Etat fait peser sur le reste de l'économie.

*Du côté des dépenses, l'Etat peut avoir un impact positif sur la croissance structurelle*

D'autres études montrent toutefois que certaines dépenses publiques seraient capables d'augmenter le taux de croissance à long terme d'une économie. Il s'agit des dépenses en infrastructures (en transports et en télécommunication en particulier) et des dépenses pour l'éducation et la recherche. Il faut ajouter que les efforts que l'Etat mène pour assurer le respect de la loi et des institutions qui inspirent la confiance sont aussi évalués très positivement par rapport à la croissance. Les autres types de dépenses auraient au mieux une influence neutre ou non significative sur la croissance. Si le système de sécurité sociale peut remplir de nombreuses fonctions directement liées au développement économique (prise de risque, stabilisateur automatique, chances de succès des enfants, paix du travail, temps à disposition pour une bonne réinsertion, etc.), la composante redistributive ne peut toutefois être poussée trop loin sans diminuer les incitations à poursuivre un travail déclaré.

*Du côté des recettes, certains impôts affecteraient plus la croissance économique que d'autres*

En se concentrant uniquement sur l'aspect croissance, il a été possible de mettre en évidence que certains impôts seraient plus défavorables que d'autres. Il s'agit en particulier des impôts personnels directs qui diminuent l'incitation à participer au marché du travail et les impôts diminuant les incitations à épargner et à investir. Par contre les tarifs, les émoluments, les impôts écologiques, les impôts fonciers et les impôts indirects auraient une influence plus diffuse sur la croissance. Cependant les affirmations précédentes doivent être considérées comme ayant une portée générale pour la plupart des pays de l'OCDE. On ne peut les appliquer en Suisse qu'en prenant en compte certaines caractéristiques très particulières (excédent de la balance



courante, utilisation du potentiel de l'offre de travail, etc.). Cela sera abordé plus loin.

*Les taux marginaux d'imposition effectifs sont tout aussi importants que le taux moyen des impôts*

Dans l'analyse de l'impact économique des impôts, les distorsions et les fausses incitations sont dues davantage aux taux marginaux d'imposition qu'aux taux moyens. Ces derniers ne sont donc pas suffisants pour évaluer les conséquences des impôts sur les agents économiques, car ceux-ci décident de leurs comportements face à la structure fiscale marginale. De même les taux effectifs ne sont pas nécessairement révélateurs, car les codes fiscaux nationaux comprennent de nombreuses exceptions auxquelles les agents réagissent. La modulation de la structure fiscale doit donc aussi être analysée pour en comprendre les conséquences sur la croissance.

*La mobilité des facteurs change l'efficacité de la fiscalité*

Avec la globalisation, la mobilité des facteurs de production a augmenté. Les entreprises choisissent leur lieu de production selon une diversité de critères dont celui de la charge fiscale. De plus en plus, cette remarque s'applique aussi au capital humain. Or, avec une mobilité grandissante de la base fiscale, les conséquences économiques négatives de taux fiscaux élevés augmentent. Ainsi, quels que soient les objectifs sociaux que les Etats désirent atteindre, ils doivent de plus en plus prendre en considération le risque de transfert de facteurs de production à l'étranger lors de la fixation des taux d'imposition.

*Les coûts fiscaux administratifs doivent aussi être minimisés*

Des études récentes ont aussi montré l'intérêt d'un code fiscal aussi simple que possible et impliquant de faibles coûts administratifs. Cet aspect des impôts est important, car il n'abaisse pas seulement le coût économique des impôts, mais il aurait aussi un effet substantiel sur le taux de recouvrement des impôts par rapport à l'assiette fiscale, ce qui finalement peut permettre d'appliquer des taux plus bas. En plus, par leur simplicité, les impôts gagnent en légitimité auprès du public et l'Etat est moins tenté de céder aux groupes de pression. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'aussi souhaitable que soit l'objectif de la simplicité des impôts, sa mise en pratique reste limitée par la réalisation d'autres objectifs prioritaires comme celui de la redistribution.

## Les finances publiques et la croissance

Les statistiques internationales des dépenses publiques sont encore lacunaires. L'OCDE fournit des données de bonne qualité sur le rendement de plusieurs catégories d'impôts, ainsi que sur la quote-part de l'Etat. Cependant, des statistiques sur les taux marginaux effectifs d'imposition manquent souvent. Des travaux sont en cours pour comparer l'ensemble des dépenses publiques, bien que des statistiques soient déjà disponibles sur certains sujets (formation, santé, dépenses militaires, investissements, etc.).

Avec de telles statistiques, Kneller et al. (1999) ont p. ex. fourni une analyse approfondie de ce sujet. Ils ont constaté que les variables suivantes avaient une influence positive sur la croissance:

- Une part importante des dépenses "utiles" (infrastructure, formation),
- Des impôts distorsionnaires peu élevés (impôts sur le revenu, etc.).

alors que les dépenses de transferts (sécurité sociale, paiement de la dette, etc.) et les impôts non-distorsionnaires n'avaient pas dans cette analyse des sous-composantes des finances publiques une influence significative sur la croissance. Le plus important n'est donc pas uniquement la quote-part de l'Etat, mais comment les dépenses de l'Etat sont effectuées et financées.

Au niveau agrégé, il y a plusieurs études qui établissent un lien entre la quote-part de l'Etat ou la quote-part fiscale et la croissance (par ex. OCDE 2000a).

## B. La position de la Suisse

### i. Généralités:

*Les statistiques mesurant la taille et l'impact de l'Etat* Les statistiques sur les finances publiques comportent les séries suivantes:

- La quote-part fiscale (part des revenus fiscaux au PIB) et la quote-part de l'Etat (part des dépenses de l'état y compris les assurances sociales au PIB),
- Le rendement moyen de chaque impôt,
- Les taux effectifs (parfois marginaux) des différents impôts,
- La répartition des dépenses selon leurs fonctions,
- L'utilisation directe de ressources par l'Etat (emploi, consommation propre, etc.).

Seules les deux premières séries sont actuellement comparables sur le plan international avec de longues séries. Les taux marginaux étrangers sont souvent calculés par diverses sociétés fiduciaires internationales qui donnent parfois des résultats différents. La comparaison des dépenses publiques entre les

pays membres de l'OCDE est en cours, mais les chiffres ne sont pas encore disponibles. Dans la mesure où l'Etat peut largement déléguer ses activités, la mesure de l'emploi direct de ressources par l'Etat est relativement peu indicatif du niveau de ses interventions.

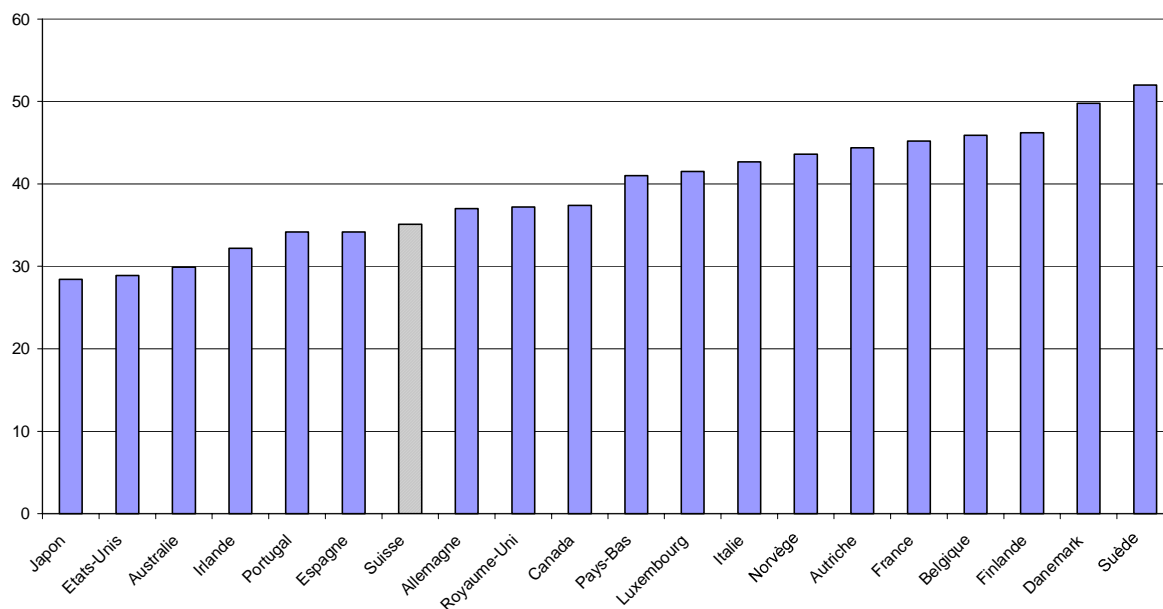
*La quote-part fiscale reste en dessous de la moyenne de l'OCDE*

Les quotes-parts fiscales et de l'Etat présentent en un seul chiffre une mesure de la place de l'Etat dans l'économie. En comparaison internationale, la Suisse est juste en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Sa position est donc loin d'être défavorable.

La quote-part fiscale (Confédération, cantons, communes, assurances sociales) peut cependant donner une image biaisée lorsqu'elle n'est pas basée sur un financement durable. Les bilans de générations donnent un critère d'évaluation de la durabilité des finances publiques. Les résultats de cette méthode pour la Suisse montrent qu'en 1997 la durabilité des finances publiques n'était pas encore atteinte (Raffelhüschen & Borgmann 2001), mais que la situation restait gérable et bien meilleure que celle estimée dans d'autres pays.

### Quote-part fiscale

(total des recettes fiscales en % du PIB en 1998)

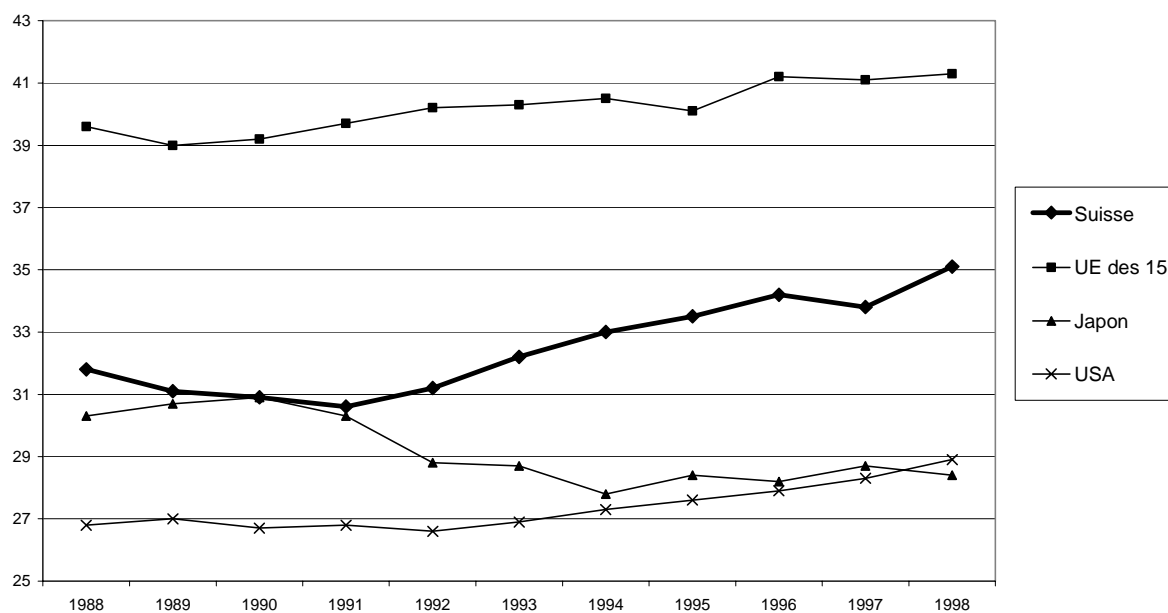


Source: OCDE

*Cependant, son augmentation structurelle est forte*

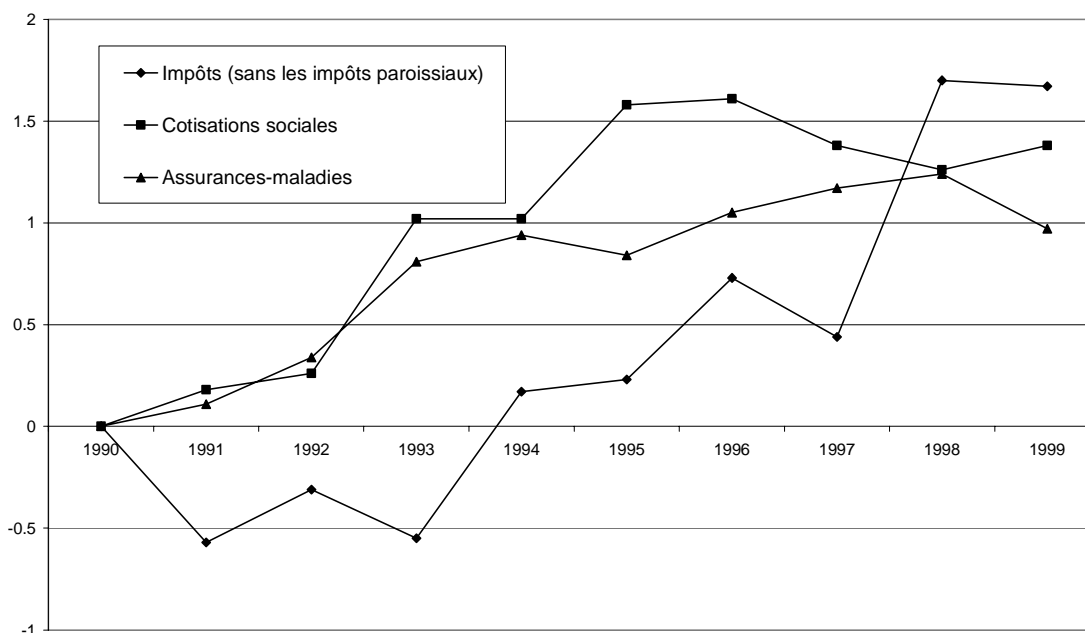
La question demeure si la Suisse pourra garder sa position proche de la moyenne de l'OCDE durant les vingt prochaines années. En regardant l'évolution à long terme de la quote-part fiscale, une tendance à la hausse est visible. Par rapport à d'autres pays, les années 90 ont vu une augmentation relative très forte de la quote-part fiscale, comme de la quote-part de l'Etat. La faible conjoncture a certainement joué un rôle dans cette évolution. Une analyse plus détaillée montre que l'augmentation peut être répartie en trois sources par ordre d'importance: les assurances maladie, ensuite les contributions aux assurances sociales (sans les assurances maladie et la prévoyance professionnelle) et finalement les recettes fiscales de l'Etat au sens strict. Ces dernières ont une composante conjoncturelle très forte, mais les contributions sociales (y compris les primes aux assurances maladie) montrent une augmentation structurelle significative.

**Evolution de la quote-part fiscale**  
(totale des recettes fiscales en % du PIB)



Source: OCDE

### Sources d'augmentation de la quote-part fiscale suisse



Source: calculs propres.

*Les perspectives annoncent un défi majeur*

La maîtrise de ces évolutions pose un défi majeur pour la politique économique suisse. Avec le vieillissement de la population, les charges sociales risquent de rester élevées, voire de s'accroître, et leur financement n'est pas encore totalement assuré. Il est donc nécessaire de trouver une volonté politique pour contrôler la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat.

*Les experts ont une bonne opinion du cadre financier suisse*

En général, les experts économiques internationaux, qui ont été interrogés par l'IMD (2000), approuvent la gestion des finances publiques suisses. D'une part les impôts sur les entreprises ne semblent pas nuire à leur compétitivité, les incitations à travailler restent fortes et l'évasion fiscale est faible. D'autre part les infrastructures sont bien planifiées, correctement financées et elles contribuent à la compétitivité de la Suisse.

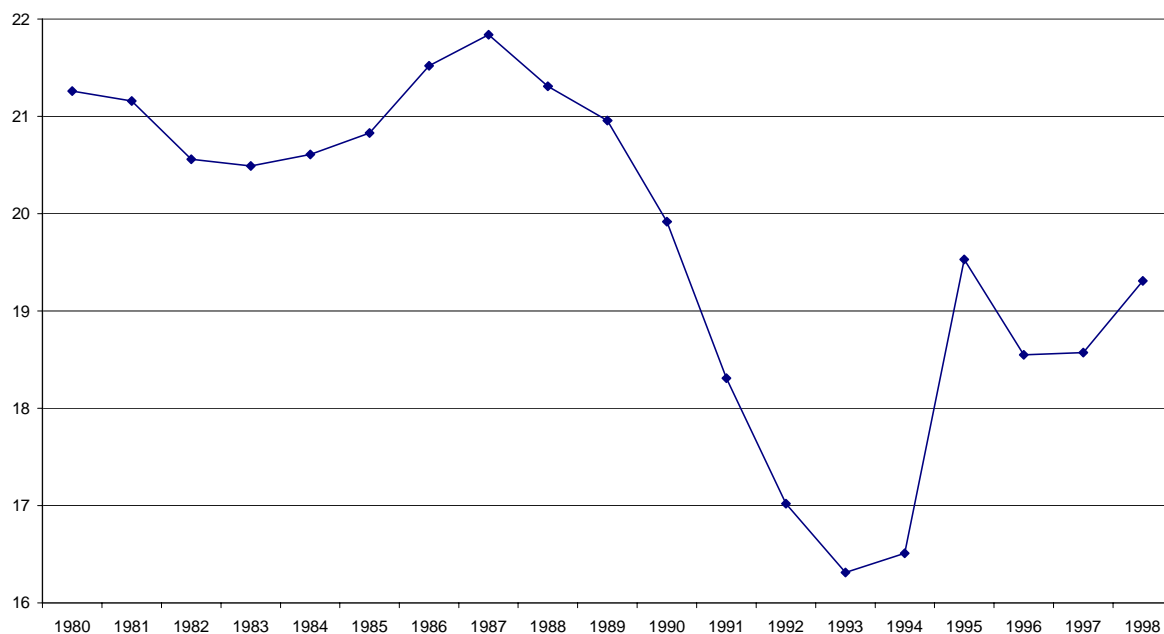
## ii. Les recettes publiques:

*Les impôts directs sur les ménages constituent une grande part des recettes de l'Etat*

Une analyse de la composition de l'assiette fiscale montre que les institutions publiques suisses recourent largement aux impôts directs, en particulier des impôts sur le revenu des ménages, par rapport à d'autres pays. Les impôts sur les revenus des personnes physiques et les cotisations sociales représentaient 69.2% des recettes fiscales en Suisse en 1996, ce qui était alors le taux le plus élevé parmi les 29 pays de l'OCDE (2<sup>ème</sup> rang en 1998, cf. graphique suivant). Une certaine tendance à la baisse

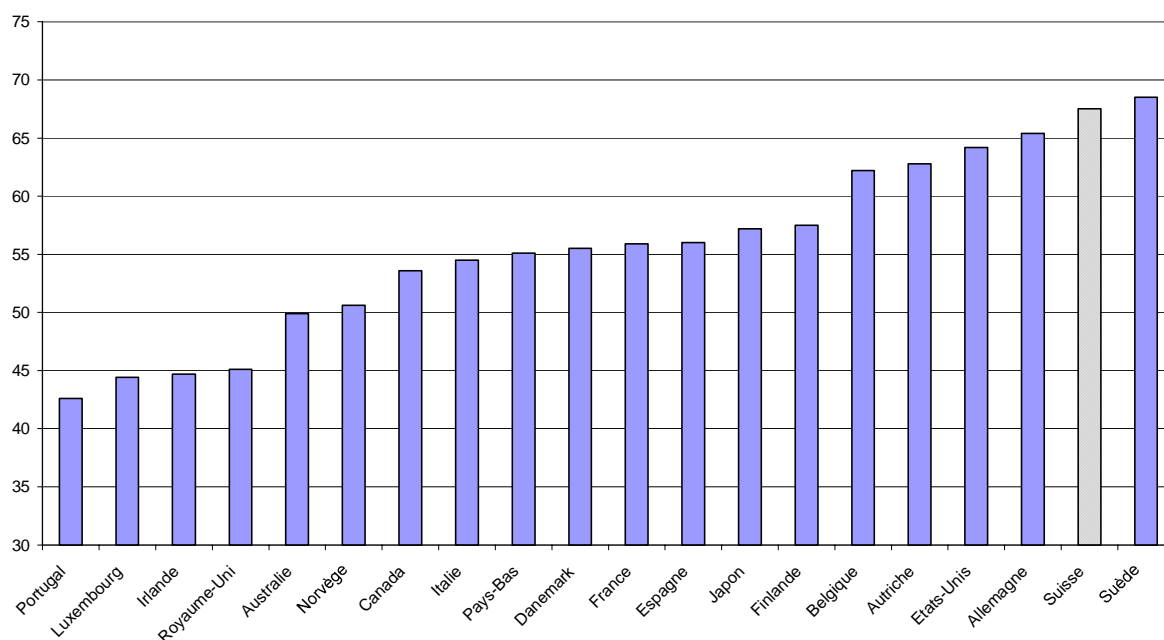
s'est fait sentir récemment, en particulier depuis l'introduction de la TVA et son utilisation pour financer l'AVS.

**% des impôts indirects dans le total des impôts**



Source: AFF

**Impôts directs et cotisations sociales en % des recettes fiscales**  
en 1998



Source: OCDE

*Les impôts directs sur les entreprises sont bas*

Par contre la structure fiscale suisse se signale par un taux d'imposition des entreprises bas, car celui-ci ne représente que 2.1% du PIB en 1998, soit le 2<sup>ème</sup> rang sur vingt pays. La Suisse est donc dans une bonne position pour faire face à l'augmentation de la mobilité des entreprises. On note que dans beaucoup de pays, y compris les pays nordiques, des baisses parfois considérables des taux d'imposition des entreprises ont été accordées. La concurrence fiscale internationale sur les impôts des entreprises reste donc toujours vive et la Suisse doit faire attention à ne pas perdre à l'avenir ses avantages comparatifs dans ce domaine.

*Des distorsions existent dans le code fiscal suisse*

L'administration fédérale des contributions a identifié entre autres les distorsions fiscales suivantes:

- Les déductions autorisées par le droit fiscal fédéral (Lex Bonny, réserves de crise, etc.),
- Une mise en application insuffisante du principe de causalité,
- Un traitement différent des dividendes et des gains en capitaux,
- Des privilèges fiscaux pour certaines formes d'épargne (assurance, propriété immobilière).

Ces distorsions concernent surtout les impôts directs.

*La TVA suisse créerait peu de distorsions en comparaison internationale*

Pour les impôts indirects sur la consommation, la Suisse a la particularité de posséder selon l'OCDE un taux effectif de la TVA représentant 85.2% du taux normal de 6.5% en 1996, ce qui est le 4<sup>ème</sup> meilleur résultat sur 20 pays. On ne peut donc pas dire que la TVA soit particulièrement distorsionnaire tant par son niveau que par les exceptions accordées en comparaison internationale. Il faut rappeler que la TVA crée des distorsions supplémentaires à cause des secteurs qui en sont exemptés (LEA 1999, ECOPLAN 1998). Cet effet n'est malheureusement pas mesuré par l'OCDE, mais Ecoplan l'a mis en évidence dans le cadre ses études sur un financement optimal des assurances sociales. Il a été montré qu'en faisant l'hypothèse que l'offre de travail est inélastique, les cotisations sociales créeraient moins de distorsions économiques que la TVA.

*Les taxes écologiques restent modestes*

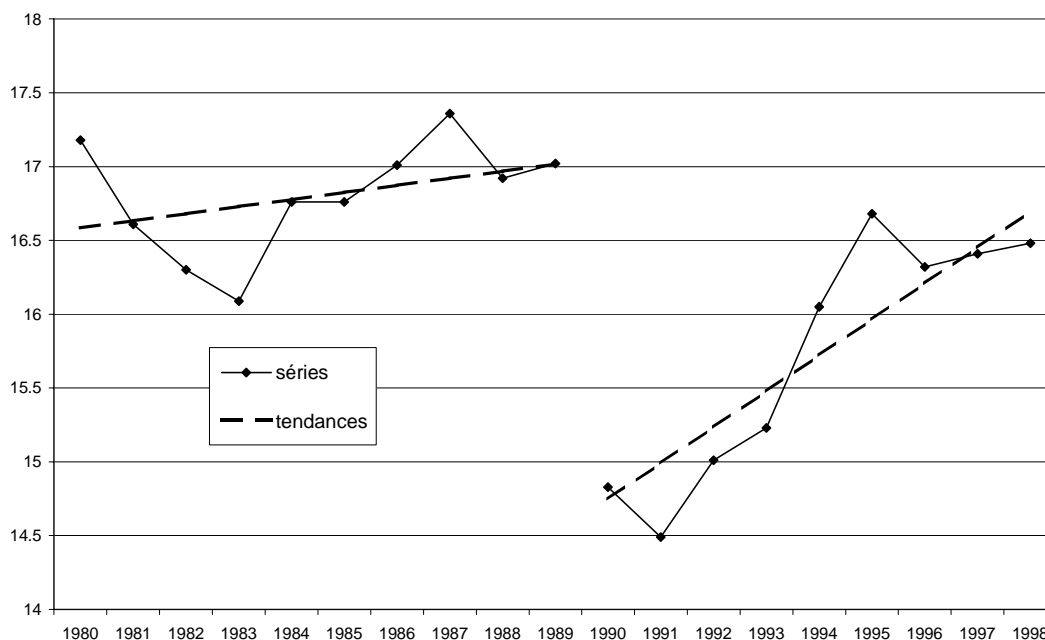
Parmi les autres impôts indirects, les taxes écologiques sont particulièrement intéressantes à cause de leur effet incitatif. L'OCDE (2001b) a montré la part modeste en Suisse des impôts dits écologiques, comme la taxe sur l'essence. En 1998 leur rendement représentait 2.1% du PIB, ce qui est le taux le plus bas dans la zone européenne de l'OCDE à part la Pologne et loin derrière les 5.0% observés au Danemark qui a mis en application récemment une stratégie de réorientation de sa base fiscale en faveur des impôts écologiques. Certains pays, y compris ceux

connaissant des taux de croissance élevés comme la Finlande, les Pays-Bas et le Portugal, utilisent substantiellement ces impôts «écologiques».

*Les taxes et les émoluments progressent*

Au-delà des recettes fiscales, le financement pour les services étatiques peut se faire par les taxes et les émoluments. Les communes et les cantons ont souvent réussi à faire participer les citoyens au paiement des services publics. La taxe poubelle et la facturation des services hospitaliers en sont des exemples. La part de ces autres sources de financement est en augmentation constante. Cela est favorable dans le sens où ces revenus entraînent moins de distorsions que les impôts et qu'ils sont plus directement liés aux prestations publiques.

**% des contributions par rapport aux dépenses**  
(rupture des séries en 1990)



Source: OFS & AFF

### iii. Les dépenses publiques

*Les investissements publics suisses sont élevés*

Du côté des dépenses, les investissements publics, en particulier dans les transports et les télécommunications, peuvent être favorables à la croissance. La Suisse a réussi à maintenir un fort taux d'investissement public qui s'élèverait à 2.9% du PIB en 1998, soit le 8<sup>ème</sup> rang sur 19 pays. Celui-ci reste presque aussi élevé que dans des pays en voie de rattrapage comme le Portugal et l'Irlande.



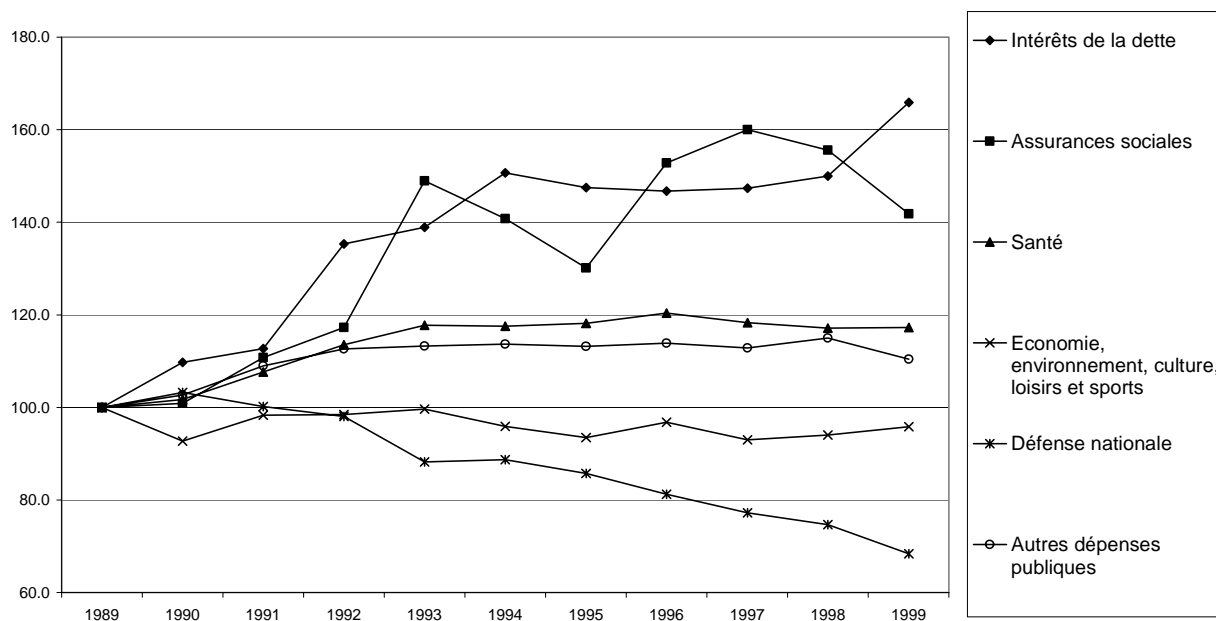
*Les infrastructures de transports jouent un rôle important pour la promotion de l'économie suisse*

De bonnes infrastructures de transport tant dans le domaine public que privé sont un facteur de localisation important pour l'économie suisse. Les transports en Suisse atteignent selon l'étude "Bénéfices des transports" faite dans le cadre du programme de recherche du fond national 41 "transport et environnement" 30 milliards de francs, ce qui représente 7.6% de la création de valeur ajoutée en Suisse. Les transports publics, ainsi que privés, font à peu près la moitié de ce montant. Avec les importants investissements prévus et en cours dans les infrastructures de transport cette part à la valeur ajoutée devrait encore augmenter quelque peu à l'avenir. Cependant la nécessité de garder un tel niveau d'investissement doit être analysée au regard de la rentabilité interne globale de chaque investissement concerné. Une des particularités des investissements publics suisses provient de l'importance des investissements ferroviaires. Pour savoir quel genre d'investissements publics réussit à influencer le plus la croissance, de meilleures analyses seraient requises.

*Les dépenses de transferts ont considérablement augmenté*

En passant des dépenses d'investissements aux dépenses courantes, on note une progression importante des transferts, c'est-à-dire des versements aux différentes assurances sociales et du service de la dette. La mauvaise conjoncture de la dernière décennie a renforcé puissamment cette tendance déjà présente au préalable. Toutefois, la contribution de ce type de dépense à la hausse du taux de croissance peut être considérée comme négligeable, voire négative.

## Evolution des dépenses publiques par rapport au PIB



Source: AFF

*Les dépenses pour l'armée sont en baisse*

Une autre évolution structurelle est la baisse des dépenses militaires suite à la fin de la guerre froide. Dans la mesure où ce processus est profitable à la croissance, il a parfois été appelé le dividende de la paix. Ces mutations ont entraîné une cascade de réformes dans le domaine de la politique de sécurité (Rapport sur la politique de sécurité 90, puis Rapport sur la politique de sécurité 2000, Armée 95, puis Armée XXI, protection de la population, privatisation du domaine de l'industrie de l'armement, etc.). La vulnérabilité croissante de notre société et la diversification des formes de menaces imposent cependant une évolution permanente des moyens et des structures de conduite en tenant compte des délais de préparation souvent très longs dans ce domaine.

*L'effort pour l'éducation n'a pas augmenté durant les années 90*

Par contre, on note une baisse des dépenses pour l'éducation en % des dépenses de l'Etat depuis 1992. En % du PIB la tendance est moins présente et ne représente pas un mouvement de long terme. Ce thème important pour la croissance sera traité dans le chapitre du capital humain.

#### iv. Les assurances sociales para-étatiques:

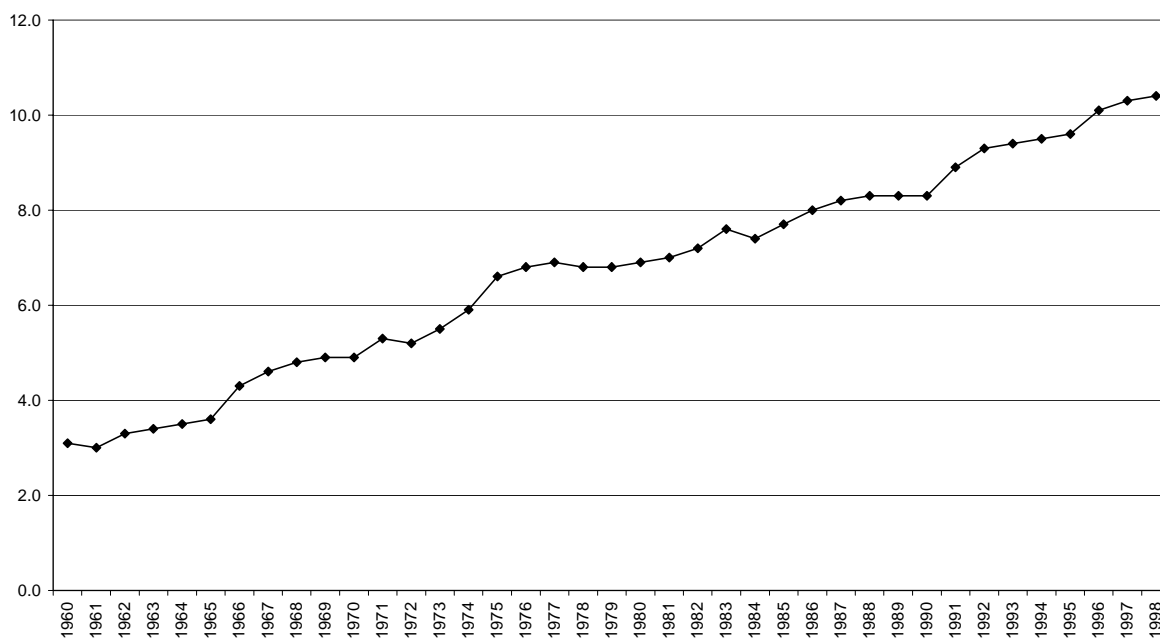
*Les dépenses de l'Etat pour la santé sont restées maîtrisées dû à un déplacement de la charge vers les assurés*

Parmi les dépenses de l'Etat, les dépenses publiques pour la santé ne connaissent pas une évolution explosive (voir graphique plus haut), vu que le financement est de plus en plus assuré par les assurances-maladies et les ménages. Pourtant, la part croissante des primes de l'assurance-maladie obligatoire dans le revenu disponible des ménages reste un thème.

*La progression des coûts de la santé est structurelle*

La Suisse, comme les autres pays de l'OCDE, subit une augmentation constante de la part des dépenses de santé dans le PIB comme le montre le graphique suivant. L'introduction de la Lamal n'a pas réussi à enrayer cette évolution qui devrait se poursuivre dans les décennies à venir. La plupart des pays de l'OCDE connaissent des dynamiques similaires dans les coûts de la santé, mais la progression des coûts de la santé est plus forte en Suisse que dans d'autres pays. Dans la mesure où les autres objectifs de la Lamal ont été atteints comme le reconnaît l'OFAS (BSV 2001) (i.e. solidarité entre assurés et qualité des soins), l'objectif de la maîtrise des coûts doit être considéré comme étant prioritaire.

Dépenses de santé en % du PIB



Source: OCDE

*La santé des Suisses s'améliore parallèlement*

En parallèle à cette évolution, il y a eu une augmentation de l'espérance de vie des hommes et des femmes suisses d'environ 8 ans entre 1960 et aujourd'hui. Bien qu'il n'existe aucun lien scientifiquement démontré entre les dépenses de santé et le bien-être (y compris la longévité) de la population, on ne peut nier que des grands progrès ont été accomplis contre certaines maladies, ce qui se reflète de manière insuffisante dans les taux de croissance.

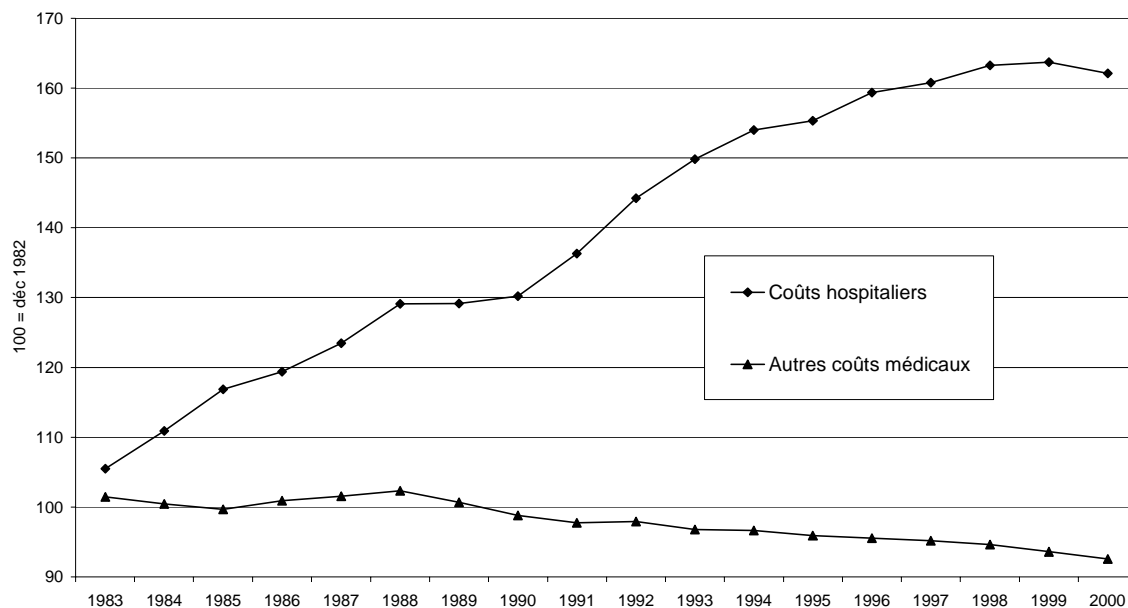
*La santé de base ne serait plus considérée comme un bien de luxe*

Une autre tendance tout aussi importante pourrait être en voie d'émerger. Des études scientifiques récentes ont montré que contrairement aux estimations précédentes l'élasticité-revenu des ménages pour les dépenses de santé de base (équivalentes à ce qui est assuré obligatoirement par la Lamal) serait devenue inférieure à 1 (voir Gerdtham&Jonsson 2000) dans plusieurs pays de l'OCDE. Cela impliquerait, si ces résultats se confirment en Suisse, que la propension à dépenser de plus en plus pour la santé au fur et à mesure que les agents économiques deviennent aisés serait en train de s'inverser. L'urgence de la maîtrise des coûts s'en trouverait ainsi renforcée. La dissatisfaction des Suisses vis-à-vis de leur système de santé, qui a comme source selon l'OFAS l'augmentation des primes d'assurance-maladie, trouverait ici une explication. Il faut cependant préciser que les dépenses de santé supplémentaires (assurances complémentaires, loisirs sportifs, séjours de santé, etc.) restent des biens de luxe avec une forte élasticité-revenu, mais ils sont du ressort des dépenses privées qui ne dépendent pas directement de politiques publiques.

*Les prix hospitaliers sont la source principale de l'inflation des coûts médicaux pour les ménages*

L'augmentation des coûts de la santé s'opère tant du côté des prix que des quantités. Sur le plan des prix l'indice des prix à la consommation permet de distinguer la part de l'inflation dans cette évolution. Or, la seule composante où une explosion des prix s'observe sont les frais hospitaliers payés par les ménages qui est aussi la composante des prix qui a le plus progressé parmi toutes les catégories de consommation durant les vingt dernières années. Certes il y a une composante de cette augmentation qui s'explique par une augmentation de la quantité consommée qui serait mal prise en compte par l'indice des prix. Cependant, même dans ce cas l'évolution reste significative. Elle s'explique par un contrôle strict des dépenses en faveur des hôpitaux inscrits dans les budgets, sans que ces derniers (en majorité publics et non exposés à la concurrence) ne soient obligés de contrôler leurs propres dépenses avec la même rigueur. Le tout se reporte ainsi sur une participation plus élevée des assurés au paiement de leur traitement.

**Evolution des prix médicaux**  
par rapport à l'indice suisse des prix à la consommation



Source: OFS

*Certaines prestations spécifiques sont les causes principales de l'augmentation des quantités consommées*

Sur le plan des quantités, certains prestataires de santé connaissent une progression plus forte que d'autres selon les "coûts du système de santé" publié par l'OFS. Il y a les établissements pour personnes âgées à cause du vieillissement, ainsi que pour les handicapés, et les soins à domicile pour décharger les hôpitaux. Mais il y aussi une progression importante des médicaments, des appareils thérapeutiques et de la radiologie qui dépasse l'augmentation moyenne. Il est difficile de juger si de tels changements de comportement vis-à-vis de la santé sont justifiés par la demande et par une plus grande efficacité médicale des nouveaux traitements. Cependant certains auteurs (Sommer 2000) observent que souvent on maximise plutôt que d'optimiser l'étendue du traitement tant du point de vue médical qu'économique. On note aussi que les frais dentaires ont une faible dynamique, ce qui est une indication qu'un meilleur équilibre de marché existe dans ce domaine financé directement par le budget des ménages.

*La prévoyance professionnelle est en pleine mutation*

Un autre domaine dans lequel l'Etat intervient fortement avec comme conséquence une limitation du revenu disponible est la prévoyance professionnelle. Cette dernière peut aussi être un avantage pour l'économie suisse et affecter la croissance par l'accumulation du capital. Les caisses de pension deviennent d'ailleurs de plus en plus dynamiques et efficaces. Dans ce sens plusieurs tendances se manifestent dans ce secteur économique. Tout d'abord, on observe une concentration des caisses, ce qui permet d'amortir les coûts fixes sur un portefeuille plus grand et

plus diversifié. Ensuite, la part des actifs investis dans des actions est en constante augmentation. Dans le long terme, on peut en espérer des rendements plus élevés, même si durant quelques années les placements en actions n'offrent pas des rendements attractifs par rapport aux obligations (2000-2001). Toutefois, en comparaison internationale, les caisses de pension restent peu engagées dans le capital-risque, alors que le problème du financement est une des barrières les plus importantes à l'innovation.

*Le rendement des actifs de la prévoyance professionnelle reste un sujet central*

Le rendement net ajusté pour le risque reste toutefois le critère principal d'évaluation des caisses de pension. En effet, même si certaines caisses offrent davantage de prestations sociales et peuvent donc sembler plus attractives, le montant global récupéré par les assurés est déterminé principalement par le rendement net des actifs. Selon les statistiques des caisses de pension de 1998 publiées par l'OFS, on observe que les caisses publiques restent en retrait des caisses privées dans le rendement net non corrigé pour le risque, entre autres parce qu'elles ont des engagements auprès de l'employeur qui sont plus élevés. En tenant compte du risque, certaines formes de caisses de pension ne se distinguent pas par leurs rendements élevés. En vue d'une réforme de la prévoyance professionnelle, il s'agit de réfléchir aux conditions-cadre encourageant les caisses de pension à atteindre la frontière d'efficience risque-rendement dans le long terme. Cette question est importante pour la croissance, car une gestion dynamique et efficace du capital est un des déterminants les plus centraux du développement économique et les caisses de pension gèrent une bonne partie de cette fortune.

### **C. Le contexte institutionnel**

*Les finances publiques se fondent sur la Constitution*

En tant qu'Etat de droit, la Confédération suisse fonde son action et les moyens d'y arriver dans la Constitution. Ainsi, la quasi-totalité des dépenses et des recettes a une base constitutionnelle évidente.

*Les fondements constitutionnels de la taxation*

Sur le plan strictement fiscal, les bases constitutionnelles se trouvent surtout dans les articles 128 à 133. Par exemple, la TVA est inscrite dans l'article 130. Certains taux d'imposition sont aussi inscrits dans la Constitution.

*Les assurances sociales et la prévoyance professionnelle*

Quant aux assurances sociales, elles trouvent leur justification constitutionnelle dans les articles 111 et 112 pour l'AVS et l'AI, 114 pour l'AC, 115 pour l'assistance, 116 pour les allocations familiales et l'assurance-maternité, 117 pour l'assurance-maladie et l'assurance accidents et 59 pour l'APG. Le deuxième pilier est prévu dans l'art. 113.

*La péréquation financière et la répartition des tâches*

La péréquation financière est décrite dans l'article 135 de la Constitution. Une réforme de la péréquation est en discussion qui concernera les tâches respectives des cantons et de la Confédération. Cette réforme devrait améliorer l'efficacité de l'action de chaque entité publique. Par l'article 3 de la Constitution, les cantons détiennent les droits non délégués à la Confédération.

*Les compétences constitutionnelles doivent légitimer les dépenses*

Sur le plan des dépenses non sociales, la légitimité constitutionnelle est normalement donnée par la définition du domaine de compétence de la Confédération définie dans le titre 3, chapitre 2. En particulier les sections 1 à 6 mentionnent les relations avec l'étranger, la sécurité, la formation, la recherche et la culture, l'environnement, l'aménagement du territoire, les travaux publics et les transports, l'énergie et les communications et l'article 104 mentionne l'agriculture.

*Le contexte international*

Le FMI et l'OCDE élaborent régulièrement des commentaires sur les finances publiques suisses. Les traités de double imposition essaient d'encourager les échanges par l'intermédiaire de leurs aspects fiscaux.

## **D. Explication de la situation suisse**

### **i. Les recettes publiques**

*L'optimalité de la part élevée des impôts directs reste un sujet controversé*

Vu que la base fiscale repose fortement sur les impôts directs, il faut se poser la question si une telle structure est optimale. En fait, comme les entreprises sont plus faiblement taxées en Suisse que dans de nombreux pays étrangers, les impôts directs concernent surtout le facteur travail. Au regard des expériences faites à l'étranger, on pourrait légitimement craindre que des désincitations à la participation au marché du travail puissent en résulter. Cependant plusieurs facteurs viennent contrebalancer cet effet en Suisse.

*Le fédéralisme et la démocratie directe jouent en faveur des Suisses*

Premièrement, les impôts sur le revenu sont surtout perçus par les cantons et les communes qui sont en concurrence entre elles non seulement sur le plan fiscal, mais aussi sur le plan des prestations publiques. La capacité de « voter avec les pieds » donne une incitation aux représentants publics locaux de bien gérer leurs moyens financiers. D'autre part, la démocratie directe autorise les citoyens à demander une baisse d'impôt et/ou de dépenses s'ils le désirent. Les interventions de l'Etat sont ainsi constamment évaluées.

*L'effet de désincitation des impôts sur l'offre de travail est limité par les bonnes performances du marché du travail suisse*

Deuxièmement, la participation au marché du travail est très forte en Suisse avec un taux de chômage relativement bas, alors que la mobilité spatiale serait modérée à faible. Dans la mesure où le volume de travail ne peut augmenter considérablement en Suisse, l'offre de travail agrégée est forcément peu élastique. Ainsi les impôts directs sur le travail ne semblent pas avoir d'effets visibles sur la participation et l'effet de désincitation semble être limité. L'attitude positive des Suisses face à leur travail est certainement une composante essentielle d'un tel résultat. Cependant, pour certains groupes spécifiques, en particulier les femmes, l'élasticité de l'offre de travail peut être plus forte.

Pour ces deux raisons la structure fiscale suisse pourrait refléter la meilleure solution possible. En résumé, la démocratie directe, la concurrence fiscale et la forte participation des Suisses au marché du travail entraînent un bon contrôle des dépenses, et peut-être une structure fiscale qui est favorable à la croissance. La quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat s'en trouvent ainsi abaissées.

*Les taux marginaux sont assez élevés*

Une étude de l'OCDE a montré que les taux marginaux d'imposition en Suisse connaissent une progression régulière vers les hauts barèmes, contrairement à ce qui s'observe dans certains pays. Il n'y a donc pas de trappe à pauvreté créée par des mécanismes fiscaux, mais il faut encore s'assurer que les transferts sociaux n'aient pas cet effet.

Cependant, le taux marginal d'imposition génère une forte désincitation lorsqu'il dépasse les 50%. Or en ajoutant aux impôts communaux, cantonaux et fédéraux, les cotisations sociales et l'abaissement des prestations des assurances sociales avec le revenu, des taux supérieurs à 50% peuvent être obtenus. L'optimalité de tels taux pour les recettes publiques est contestable. En théorie, si les effets de désincitations l'emportent sur l'effet de revenu, cela pourrait même mener à une baisse des rentrées fiscales, un effet négatif sur la croissance intervenant déjà avant ce point. Le projet fiscal d'allègement des familles suisses présenté par le Conseil fédéral et en cours de traitement au Parlement ne règle que le problème de l'égalité de traitement entre les différents types de couple. Mais le projet comprend des éléments qui pourraient influencer positivement la participation au marché du travail de femmes mariées dans les ménages soumis à l'IFD, avec quelques conséquences favorables sur la croissance et un impact moins prononcé sur les recettes publiques.



*La concurrence fiscale intercantonale est en principe favorable*

La concurrence fiscale intercantonale implique que les cantons mesurent avec précaution les impôts qui ont une base fiscale très mobile. Certains cantons ont ainsi déjà adapté leur structure par rapport à la mobilité des facteurs. Une des conséquences en est le faible niveau de taxation des entreprises, ainsi que de certains contribuables pouvant habiter des communes à taux bas. La concurrence fiscale entraîne aussi une pression pour la modération des dépenses, mais les cantons peuvent aussi entrer en concurrence en favorisant leur localisation par diverses infrastructures. En conséquence de la concurrence fiscale à l'intérieur du pays, la Suisse paraît déjà être adaptée dans une mesure considérable à l'augmentation de la mobilité des facteurs.

*Il faut toutefois veiller à éviter les abus contraires aux intérêts de la croissance*

Toutefois, les cantons sont de plus en plus confrontés à des demandes de traitement spécial de la part des entreprises, parfois avec un ultimatum à la clé. La question demeure s'il ne vaut pas mieux renoncer à de telles faveurs et abaisser les taux pour tous les agents économiques. Un problème supplémentaire survient lorsque des concessions fiscales sont accordées à des entreprises en difficulté structurelle ou n'apportant que peu de valeur ajoutée. Le dynamisme de l'évolution structurelle est alors freiné pour des mécanismes fiscaux, ce qui diminue la croissance structurelle.

*Malgré tout certains impôts sont très vulnérables*

Malgré sa robustesse une partie de la base fiscale suisse reste exposée à la mobilité des facteurs. Il s'agit principalement des droits de timbre sur les transactions boursières. Le développement des technologies de l'information permet aux transactions de s'opérer sur les places financières offrant les meilleurs coûts. Pour éviter l'émigration des opérations à l'étranger une adaptation du droit de timbre a été nécessaire. Dans ce sens le Parlement a voté un aménagement du droit de timbre en décembre 2000.

*et le développement du travail au noir se poursuit*

Une autre faiblesse potentielle est le développement du travail au noir durant les années 90, bien que la Suisse soit moins touchée que d'autres pays. Selon les indications disponibles, certes l'augmentation de la charge fiscale a joué un rôle, mais l'augmentation des réglementations donne souvent des incitations supplémentaires (voir influence de la simplicité des impôts sur le taux de recouvrement). Dans la mesure où le manque à gagner entraîne une augmentation des taux d'imposition et pour éviter que les entreprises et les individus respectueux des lois ne soient pénalisés, l'Etat se doit de combattre efficacement le travail au noir là où des pertes importantes sont subies et des distorsions de la concurrence peuvent émerger. Dans ce sens certaines pratiques cantonales basées sur les Commissions paritaires ont donné des succès significatifs. Pour concrétiser cette volonté de trouver des

solutions face au problème, une loi fédérale pour combattre le travail au noir sera soumise bientôt à l'approbation du Parlement.

*Le système fiscal suisse n'encourage pas la prise de risque du côté de l'épargne ...*

L'OCDE a fourni une analyse en profondeur du système de taxation suisse (OCDE 2000e) et l'a comparé aux meilleures pratiques appliquées dans les pays membres de l'organisation. Il en ressort quelques particularités. Pour l'épargne, les deux faits suivants ressortent:

- Le pourcentage d'actifs par rapport au PIB géré par les caisses de pension et les compagnies d'assurance atteint des records en Suisse et les incitations fiscales semblent jouer un rôle dans ce constat.
- La politique de placement des caisses de pension et des compagnies d'assurance est relativement moins exposée au risque que celle des autres pays.

Ainsi, en encourageant les assurances-vie et la prévoyance professionnelle, les incitations fiscales favorisent indirectement des activités non risquées. Il s'agit ici d'analyser dans quelle mesure elles ont créé un biais peu favorable à la croissance.

Pour encourager la prise de risque en Suisse, il faut procéder tant du côté de l'épargne que des investissements. Du côté de l'épargne, les mesures mentionnées par l'OCDE comprennent l'abolition des déductions fiscales avantageuses pour les assurances-vie, une abolition de l'impôt sur la fortune et une réforme de la taxation du logement occupé par son propriétaire pouvant aller jusqu'à un changement total de système. Pour le moment seulement cette dernière proposition est discutée au Parlement. Le système actuel favorise pour le moment encore l'achat de son propre logement et la déduction d'intérêt des hypothèques, ce qui est aussi une forme d'investissement peu risqué.

*... mais aussi du côté des investissements*

Du côté des investissements, l'OCDE relève les faits suivants:

- Il existe de grandes distorsions dans la taxation des investissements selon la source de financement et la forme juridique de l'entreprise (émission d'actions, autofinancement, obligation, emprunts, pour les différents types de sociétés),
- Les distorsions sont généralement défavorables à la prise de risque, en particulier en cas d'émissions d'actions qui est un moyen essentiel de financement pour les start-ups.

Ces distorsions sur la taxation du capital défavorisent une allocation libre du capital entre les secteurs et pénalisent particulièrement les nouvelles entreprises risquées qui ont besoin d'un financement par émission d'actions plus élevé. Une politique

de croissance suisse ne peut donc laisser l'aspect fiscal de côté.

*Encourager une taxation plus équitable des différentes formes du capital*

Des propositions pour une réforme de la taxation des entreprises, avec une meilleure équité des différentes formes de taxation du capital, sont en voie d'élaboration par un groupe de travail à l'AFC. Les travaux devront amener à une réponse au phénomène de la mobilité accrue de plusieurs bases de taxation. Quel que soit le système choisi, une évolution allant dans le sens d'une taxation réduite et plus équitable du capital se fait sentir dans de nombreux pays de l'OCDE (presque égalité de la taxation des sources de financement en Australie, taxation duale des revenus du capital dans les pays scandinaves, projet en cours au Mexique pour éliminer la double taxation, etc.). Pour garder une compétitivité fiscale, la Suisse doit pouvoir disposer non seulement d'un système attractif, mais aussi d'un code fiscal qui encourage les investissements et la prise de risque.

## ii. Les dépenses publiques:

*Certains facteurs favorisent un bas niveau des dépenses publiques suisses*

La Suisse bénéficie aussi de circonstances particulières. A cause de son armée de milice, les coûts budgétaires de l'armée sont plus modérés (1.4% du PIB en 1997, soit le 3<sup>ème</sup> rang le plus bas sur 14 pays). Par une gestion prudente de ses finances publiques, la Suisse bénéficie d'un endettement en dessous de la moyenne des autres pays, bien qu'une dégradation sensible ait été ressentie durant les années 90. Comme le taux d'intérêt y est aussi plus bas, la somme payée pour la dette alourdit moins les dépenses publiques. La Confédération ne s'est jamais engagée à subventionner un secteur industriel déclinant pour d'importants montants ou sur une longue période. Les subventions, y compris l'agriculture, représenteraient 2.2% du PIB. L'agriculture est le seul secteur économique bénéficiant d'un fort soutien de l'Etat. Finalement, par le haut niveau d'éducation, par le bon niveau de vie moyen et par le bon fonctionnement du marché du travail, les assurances sociales et l'assistance font face à une demande de soutien plus modérée en comparaison internationale.

*Les causes de la hausse des dépenses de l'Etat sont très localisées*

Au cours des années 90, la hausse de la quote-part de l'Etat s'est opérée dans des fonctions budgétaires spécifiques. Il s'agit de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité, des autres assurances sociales (y compris l'assistance et l'aide au réfugiés), de l'assurance-maladie et de l'agriculture, ainsi que du service de la dette. Il s'agit donc exclusivement de transferts et de subventions. La quote-part de l'Etat n'a donc pas seulement augmenté, cette tendance s'est faite dans les fonctions dont l'influence positive sur la croissance est des plus contestables.

### iii. les assurances sociales para-étatiques:

*Une prévoyance professionnelle dynamique peut devenir un avantage comparatif important pour la Suisse*

La fiscalité n'est pas le seul moyen d'encourager la prise de risque. Il y a aussi la prévoyance professionnelle qui doit rechercher des rendements plus élevés tout en prenant en compte le risque. Pour encourager l'efficacité (c'est-à-dire un portefeuille proche de la frontière d'efficience risque-rendement dans le long terme) dans le système de prévoyance suisse, il faut soit encourager les employeurs, soit les assurés à choisir les caisses de pension les mieux gérées. La question du libre choix par l'assuré ou des cotisations dépendant du rendement corrigé du risque pour l'employeur est une des questions que se pose un groupe de travail dirigé par l'OFAS. Ces réflexions pourraient mener à des idées comme la privatisation des caisses publiques, la suppression de certaines formes juridiques pour les caisses de pension, et une appréciation du capital risque dans leurs portefeuilles. Quelle que soit la solution choisie, une meilleure transparence et une meilleure concurrence sont souhaitables pour dynamiser les caisses de pension et améliorer la communication avec les assurés.

*Les primes par tête pour l'assurance maladie utilisées en Suisse offrent de bonnes conditions-cadre*

La Suisse a la particularité d'avoir choisi les primes par tête pour les contributions des ménages aux assurances-maladies. Ce système a l'avantage de ne pas influencer les autres choix des ménages, en particulier dans l'épargne et sur le marché du travail local. L'effet régressif qu'il entraîne peut être compensé efficacement par des réductions des primes aux ménages qui en démontrent le besoin. Ainsi, si le problème de l'explosion des coûts de la santé ne se trouve ni dans les dépenses publiques pour la santé, ni dans les effets incitatifs des contributions privées, il reste préoccupant pour la croissance du revenu disponible qui influence la croissance des autres secteurs économiques.

*Les dys-fonctionnements dans le marché de la santé sont multiples*

Sur le plan de la demande pour les prestations du secteur de la santé, on note un manque de responsabilisation des patients dans la prévention des maladies (tabac, alcool, obésité, maladies sexuellement transmissibles, etc. versus se maintenir en forme) et dans la participation aux coûts. Quant aux médecins, le système actuel leur permet de déterminer une grande partie de l'offre. Les plus grands hôpitaux sont aussi la propriété de l'Etat et bénéficient souvent d'un monopole local. Enfin, les assurances sont soumises à une concurrence relativement faible, vu qu'il est relativement difficile de changer de caisse à cause des assurances complémentaires, et elles s'intéressent souvent davantage à sélectionner les bons risques plutôt que de contrôler les coûts de la santé. En plus en Suisse, comme elles ne peuvent pas contracter librement, leur influence sur la maîtrise des coûts est limitée.

*Si les incitations ne sont pas correctes la santé et la croissance peuvent entrer en conflit*

Il a souvent été argumenté que la croissance du système de santé reflète la croissance du PIB et la volonté des ménages de dépenser plus dans ce domaine. En général la croissance d'un secteur favorise en principe tous les autres secteurs parallèlement et cela a certainement été le cas dans le passé. Cependant une telle affirmation n'est vraie que si les rapports coût-bénéfice et prestations-paiements reflètent la volonté de payer des agents économiques. Or on ne peut être sûr que de tels rapports équilibrés existent dans le domaine de la santé. Compte tenu de la structure des incitations à laquelle les agents dans ce secteur sont exposés, il est possible que la société ait déjà dépassé l'optimum désiré entre sa volonté de payer et l'augmentation de son niveau de santé qu'elle peut raisonnablement espérer.

*Une collaboration entre l'Etat et le secteur privé est nécessaire pour atteindre les objectifs donnés au système de santé*

Pour atteindre les objectifs que la société attend de son système de santé, seule une coopération entre l'Etat et le système privé offre des solutions satisfaisantes. Les systèmes étatiques, comme en Angleterre, ont montré leurs limites par des listes d'attente pour des opérations essentielles. Les ménages sont donc rationnés par les quantités et on ne prend pas en compte leurs coûts d'opportunité (souffrance, temps d'attente, décès éventuels, etc.). Dans les systèmes libéraux (Singapour, Etats-Unis), les dépenses de santé continuent d'exploser sous l'influence d'une demande non maîtrisée de la part des ménages qui sont paradoxalement parmi les moins satisfaits selon l'OCDE. En conséquence, si l'Etat veut compenser les dysfonctionnements observés sur le marché de la santé pour maximiser le bien-être des citoyens, il doit engager des réformes visant l'établissement de meilleurs mécanismes de marché avec une intervention simultanée de l'Etat redéfinie. Ce message quelque peu contradictoire est parfois difficile à faire passer vu la grande complexité de l'économie de la santé.

*Une réforme du secteur de la santé est urgente et importante*

De nombreuses réformes sont envisagées dont certaines sont énumérées ci-dessous sans qu'un jugement de leur valeur y soit porté. Une votation récente fait penser que les citoyens suisses ont décidé de ne pas mettre l'accent sur la responsabilisation des patients, vu que les coûts d'opportunité personnels (perte de bien-être et de temps) sont jugés comme suffisamment élevés. Une carte santé individuelle a quand même été proposée pour éviter d'éventuels abus, ainsi qu'une hausse de la franchise de base à 400frs. Pour les prestataires de santé, la suppression de l'obligation de contracter est envisagée, ainsi que l'introduction du second avis par le médecin-conseil de l'assurance. Pour les hôpitaux une meilleure planification, le passage au financement moniste et l'utilisation d'un benchmarking de l'efficacité des services rendus sont étudiés. Pour les assurances-maladies une meilleure transparence, l'harmonisation des réserves,

l'introduction d'une réassurance pour les hauts risques, la suppression du rabais maximal de 20% pour les HMO, ainsi que des mesures pour encourager la concurrence entre les caisses ont été mentionnées. Le modèle d'assurance du médecin de famille semble obtenir des voix à gauche comme à droite. Finalement il y a aussi la redéfinition de la couverture des soins et la fixation des prix des médicaments. En terme de priorité il est clair qu'une maîtrise de l'explosion des coûts ne pourra avoir lieu sans une réforme en profondeur du financement des hôpitaux.

*L'efficacité des hôpitaux varie considérablement*

Dans le domaine des homes pour personnes âgées l'étude du Prof. Filippini (2001) a montré des coûts de traitement dans les homes pour personnes âgées très différents selon les cantons. Dans le domaine hospitalier, l'étude de Steinmann et Zweifel (2000) sur l'efficacité des hôpitaux suisses donnent des premières indications qu'ils répondent aux incitations économiques les concernant. Ces deux études montrent qu'il existe une marge de manœuvre pour améliorer l'efficacité des prestations.

*Quelques succès sont à signaler dans la lutte contre l'explosion des coûts de la santé*

Quelques succès ont été enregistrés pour apporter des prestations de santé à un coût abordable. Certaines nouvelles méthodes de gestion, par exemple les HMO, ont permis de maîtriser temporairement les coûts aux Etats-Unis. Le relatif succès du modèle HMO est basé sur une base d'information très sophistiquée sur les cas médicaux et par le financement forfaitaire avec les prestataires de santé. L'appel à plus de gestionnaires n'est pas l'unique option. Des caisses-maladies fondées par des médecins avec la création d'un réseau ont aussi été capables de fournir des résultats significatifs pour réduire les coûts médicaux. De tels modèles méritent de recevoir plus de liberté pour expérimenter tout en restant conscient qu'il faut éviter l'apparition d'une médecine à deux vitesses.

## **E. Explication de la situation des meilleurs pays**

*Un niveau de développement inférieur peut contribuer à abaisser la quote-part fiscale*

Parmi les pays qui ont une quote-part fiscale durablement plus basse que celle de la Suisse, il faut compter l'Espagne, le Portugal et l'Irlande. Leur niveau de développement semble aider ces pays à obtenir une telle performance. Premièrement, ces pays sont en voie de rattrapage. Or un taux de croissance plus fort favorise une quote-part fiscale plus basse en permettant de mieux contrôler les dépenses, en particulier parce que les attentes de la population vis-à-vis de l'Etat restent longtemps plus basses. Deuxièmement, la plupart des services de l'Etat sont intenses en main d'œuvre, c'est-à-dire qu'ils sont très sensibles au niveau des salaires. Des salaires élevés comme en Suisse poussent la quote-part de l'Etat vers le haut, ce qui n'est pas le

cas pour les pays en voie de rattrapage.

*Les différences entre les pays s'expliquent surtout par quelques fonctions de l'Etat*

La quote-part fiscale est très corrélée avec la quote-part de l'Etat vu que presque tous les pays de l'OCDE ont maintenant des finances saines. Les grandes différences observées dans les quote-parts fiscales ne peuvent être considérées simplement comme l'expression d'une efficacité différente. Elles seraient moins fortes si chaque Etat prenait en charge les mêmes fonctions étatiques. C'est dans les domaines de la formation universitaire, de la santé, des subventions, du paiement de la dette, des assurances sociales au sens général que l'engagement des Etats peut changer considérablement.

*Etude de cas des Etats-Unis*

Les Etats-Unis connaissent en moyenne un niveau de vie supérieur à celui de la Suisse. Néanmoins, la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat y sont remarquablement basses. Une des premières raisons est que l'Etat américain s'implique peu dans l'aide au développement, l'assistance domestique, la santé publique, l'assurance maladie (sauf par l'intermédiaire des assurances sociales Medicare et Medicaid), l'éducation tertiaire en partie privée, la formation professionnelle, la culture et les loisirs, les transports publics, les subventions à l'agriculture et à d'autres industries, voire l'environnement. Par contre, les dépenses pour la police et la justice, ainsi que pour la défense nationale, y sont plus élevées. On constate donc que l'Etat américain concentre davantage ses activités sur l'approvisionnement en biens publics purs et moins dans une offre de consommation élargie pour les ménages. En donnant d'autres priorités aux dépenses publiques, l'Etat américain arrive à faire face à des besoins de dépenses qui sont au total moins élevés qu'en Suisse par rapport au revenu des habitants.

Dans une perspective de croissance une autre facette intéressante des finances publiques américaines est qu'elles ont connu des développements des plus réjouissants au cours des années 90. Du côté des revenus, le recouvrement des impôts a progressé pour les impôts directs personnels. Bien que la source de cette évolution ne soit pas connue précisément, on peut supposer que l'évolution économique favorable, ainsi que des taux bas y ont contribué. Du côté des dépenses, la fin de la guerre froide a abaissé les dépenses militaires, mais le contrôle des autres dépenses discrétionnaires a aussi apporté une légère contribution. Cependant, les dépenses pour l'éducation ont augmenté. De plus, la maîtrise de l'inflation et les perspectives de remboursement des dettes fédérales ont abaissé les intérêts de la dette publique. Finalement l'évolution économique et des réformes fondamentales ont permis de réduire les dépenses mandatées dans la sécurité sociale.

*Etude de cas des Pays-Bas*

Les Pays-Bas sont un exemple de maîtrise de la quote-part fiscale avec une sécurité sociale étendue. La stratégie suivie est grosso modo similaire à celle des Etats-Unis (c'est-à-dire le contrôle des dépenses et l'abaissement des impôts, en même temps qu'une politique économique générale de stimulation de la croissance). Une différence significative vis-à-vis des USA est la baisse des dépenses pour l'éducation.

## **F. Les recommandations de l'OCDE**

*L'OCDE recommande de contrôler la charge de l'Etat*

L'OCDE soutient que la charge de l'Etat sur l'économie ne doit pas devenir excessive. Le contrôle de la quote-part de l'Etat est nécessaire pour une bonne politique de croissance, car c'est la concurrence qui donne les impulsions dynamiques les plus élevées. Le financement par des impôts engendre aussi des coûts supplémentaires par rapport à un financement direct par le bénéficiaire des prestations. Toujours est-il que l'économie a besoin que l'Etat lui fournisse de bonnes conditions-cadre et de bonnes infrastructures.

*L'OCDE encourage les Etats à bien dessiner leur structure fiscale*

L'OCDE a analysé les politiques fiscales de tous ses membres. En général l'OCDE recommande à ses membres d'adapter plusieurs détails dans leur fiscalité. Il s'agit en particulier d'éviter les impôts réduisant fortement les incitations à l'accumulation du capital humain ou du capital physique, les impôts posant de fortes désincitations comme des taux marginaux élevés, les impôts trop exposés à la mobilité grandissante des facteurs et les impôts trop distorsionnaires, sur la consommation en particulier. Notons que les émoluments, les impôts sur la propriété foncière et les taxes écologiques n'ont pas ces défauts.

*L'OCDE souligne la contribution positive de certaines dépenses*

L'OCDE montre que les dépenses en infrastructure, en particulier dans les transports et les télécommunications, ainsi que les dépenses pour l'éducation peuvent être un facteur de croissance. L'encouragement à la recherche et au développement est aussi considéré favorablement. En plus, le maintien de la confiance dans les institutions publiques et le respect de la loi contribuent fortement à la croissance. Les Etats membres sont donc encouragés d'adopter des politiques économiques allant dans ce sens.

*L'OCDE met en garde contre le financement des retraites anticipées*

La Suisse a aussi reçu des recommandations sur les assurances sociales liées au vieillissement de la population. Pour l'AVS il s'agit d'éviter d'encourager les retraites anticipées, car cela alourdirait les finances publiques tout en diminuant la force de travail. En cas de nécessité, l'élévation de l'âge de la retraite pour tous devra être envisagée selon l'OCDE.



*L'OCDE a émis  
diverses  
recommandations  
sur la fiscalité en  
Suisse*

Les recommandations qui concernent spécifiquement la fiscalité suisse impliquent entre autres de cesser d'encourager l'épargne et les investissements non risqués par l'intermédiaire d'exceptions fiscales.

## **G. Lignes directrices pour une politique de croissance**

*Stabiliser la quote-  
part de l'Etat est un  
grand défi*

La simple maîtrise de la quote-part de l'Etat représente pour la Suisse un grand défi, car la dynamique des dépenses publiques est structurellement plus élevée que celle du reste de l'économie et parce que les perspectives sont peu favorables à cause du vieillissement de la population. L'exemple des Pays-Bas montre qu'en relançant la dynamique économique et en contrôlant les dépenses, la réduction de la quote-part fiscale est possible.

*Contrôler les coûts  
de la santé*

Pour les ménages, au-delà des impôts, il faut aussi maîtriser la progression des primes d'assurance-maladie. Des propositions existent. Il faut les mettre en application.

*Réformer la  
fiscalité en faveur  
de la croissance*

Un aménagement de la structure fiscale dans un sens favorable à la croissance devrait être considéré. Plusieurs projets sont en cours, dont celui de la deuxième réforme de la fiscalité des entreprises.

## Chapitre 5: L'Ouverture Internationale

### A. Introduction:

*Les effets bénéfiques du libre-échange sont connus depuis longtemps*

Avec la théorie des avantages comparatifs, démontrée au début du XIX<sup>ème</sup> siècle par David Ricardo, il est connu depuis longtemps que le libre-échange augmente le bien-être de tous les pays qui y participent. Les petits pays comme la Suisse en profitent particulièrement et ils en exploitent depuis longtemps le potentiel: depuis sa fondation autour du Gotthard, la Suisse a toujours été un pays d'échange.

Jusqu'à aujourd'hui, le développement de la pratique et de la théorie n'ont cessé de confirmer les effets bénéfiques du libre-échange dans la quasi-totalité des cas. Par contre, la phase de retour au protectionnisme national durant les années 30 a eu des effets particulièrement néfastes. Depuis, avec le GATT, puis l'OMC, et la création de zones régionales d'intégration économique, le commerce international a pris une ampleur sans précédent.

*Les stratégies de protectionnisme stratégique n'ont pas donné de bons résultats*

Théoriquement, il existe des situations où il peut être avantageux pour un pays de limiter temporairement la concurrence internationale pour des raisons stratégiques. Ce sont des cas très spécifiques requérant des hypothèses fortes. Dans la pratique, les pays tentés par une telle stratégie ne semblent pas en avoir tiré de bénéfice durable. Un des défauts essentiels de cette approche est causé par les industries concernées qui ne cessent de réclamer un renforcement de leurs protections, ce qui n'est pas prévu dans les modèles théoriques.

Cette situation est en fort contraste avec les pays qui ont adopté le libre-échange, parfois sur une base unilatérale comme Hong Kong. Les industries naissantes de ces pays ont bénéficié d'une certaine liberté d'importation et ont su s'imposer sur les marchés internationaux. En général les industries exportatrices connaissent non seulement une croissance plus élevée, mais elles offrent souvent des conditions de travail plus avantageuses par rapport aux autres industries nationales. Les implications sur la croissance sont donc directes.

*Les bases empiriques en faveur de l'ouverture internationale sont fortes*

La recherche économique a essayé de tester le lien entre la croissance et l'ouverture internationale. Bien que les résultats varient dans leur ordre de grandeur, les études indiquent une stimulation de la croissance à long terme créée par une plus grande ouverture. On obtient de tels résultats non seulement avec les régressions de la croissance, mais on les retrouve aussi au niveau sectoriel et avec d'autres méthodologies.

*L'ouverture internationale implique des gains de productivité*

L'ouverture internationale implique plus que l'exploitation des avantages comparatifs. Elle stimule aussi les gains d'échelle, elle limite les possibilités de créer des monopoles sur les marchés locaux, elle participe à la diffusion des meilleures technologies et elle encourage la recherche et le développement par l'effet de taille des marchés (variétés plus grandes de produits offerts, etc.).

Les bénéfices du commerce international ne se font pas toujours sentir dans le court terme. Des restructurations parfois pénibles peuvent être nécessaires, mais elles valent généralement la peine.

*Les firmes choisissent leur localisation*

Aujourd'hui les entreprises choisissent la localisation de leurs différentes activités selon les avantages donnés par les conditions-cadre locales. La capacité d'importer librement et l'accès à un grand marché intérieur sont devenus des conditions prérequis. De nombreux autres critères entrent en considération. Les impôts, les conditions de vie, les coûts unitaires de production, les infrastructures, la flexibilité et la facilité de trouver les ressources nécessaires, les risques particuliers, comme les taux de change, font certainement partie de cette évaluation globale.

*Le fractionnement des chaînes de production et la disparition des industries nationales*

En choisissant la localisation de leurs activités aux endroits les plus favorables, les entreprises entraînent le développement du commerce intra-entreprise dans le sens où elles fractionnent leur production selon l'endroit le plus à même de produire au meilleur coût. Le commerce intra-entreprise est ainsi devenu une composante majeure du commerce international. En fait on assiste à la disparition des industries «nationales», c'est-à-dire qui localisent toutes leurs productions dans leur pays d'origine.

*Les Etats entrent en concurrence*

Une conséquence de la réorganisation industrielle sur un plan global est que les Etats sont entrés en concurrence entre eux pour attirer les entreprises et leurs activités mobiles au niveau international. D'ailleurs on observe dans de nombreux pays une baisse des impôts sur les entreprises. Certaines activités sont plus sensibles à certaines conditions-cadre spécifiques. Par exemple, la localisation des centres de recherche ne se fait pas seulement selon l'offre de personnel qualifié, mais aussi au regard de la qualité de vie et du niveau des impôts. Par contre d'autres activités plus industrielles s'intéresseraient plutôt à des conditions-cadre comme des terrains bon marché, la facilité de construire, une main d'œuvre flexible. Cette concurrence entre Etats a des conséquences bénéfiques dans le sens où elle donne une incitation pour améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale.

Notons que les Etats conservent une marge de manœuvre politique. En particulier, des pays très ouverts bénéficient d'une

sécurité sociale généreuse. L'affirmation selon laquelle l'ouverture internationale limite les choix politiques visant une meilleure égalité sociale doit par conséquent être nuancée.

*Les aspects sociaux et écologiques créent des résistances*

Il existe une crainte dans la société civile que les Etats soient contraints d'offrir des concessions exagérées pour attirer certaines activités économiques. Le domaine social, en particulier vis-à-vis des salariés les moins bien rémunérés, et le domaine écologique sont souvent mentionnés. L'expérience, en particulier celle des pays en voie de développement, suggère que la croissance économique apportée par l'ouverture internationale amène la plupart du temps une amélioration des conditions de vie y compris des ménages les plus pauvres et un changement d'attitude vis-à-vis des conséquences écologiques du développement. Dans les pays développés, une meilleure qualification des employés, une participation accrue de tous les ménages au revenu du capital et la réduction des prix des biens à la consommation attribuable aux échanges internationaux compensent une tendance à l'égalisation des prix des facteurs soutenue par une ouverture plus poussée.

L'ouverture internationale implique aussi une diffusion plus rapide de certains dangers comme les épidémies ou les virus informatiques. L'ouverture internationale ne saurait donc se faire aux dépens de la sécurité publique.

### **Le commerce extérieur et la croissance**

Les régressions de la croissance ont généralement donné des indications sur le lien positif entre l'ouverture internationale et la croissance. Cependant il existe des problèmes sérieux d'endogénéité entre le commerce international, la croissance et le niveau de développement. En plus, les facteurs géographiques et la taille du pays jouent un rôle primordial. Edwards (1998) essaye d'éviter ces problèmes en utilisant des indicateurs de politique commerciale. Frankel & Romer (1999) utilisent des instruments basés sur des variables géographiques.

Par contre il a été prouvé (Sachs & Warner 1995) que l'ouverture internationale accélèrerait la convergence des pays pauvres vers les pays riches. Les pays les moins avancés sont donc ceux qui ont le plus d'avantages à s'intégrer dans le commerce mondial.

Des études au niveau des entreprises confirment aussi un lien positif entre l'exposition au commerce international et la productivité. Cependant la causalité serait plutôt de la productivité vers l'exportation (Roberts et Tybout 1997). L'ouverture internationale serait donc une condition-cadre favorisant les entreprises les plus productives, ce qui finalement amènerait la croissance.

## B. La position de la Suisse

*Les statistiques sur l'ouverture internationale se retrouvent dans la balance des paiements*

Il existe de longues séries statistiques sur le développement des échanges internationaux. Les bases statistiques sont généralement bonnes et comparables au niveau international. L'étude de la balance des paiements permet de montrer l'étendue des domaines couverts par le sujet de l'ouverture internationale et ses politiques associées. Il s'agit de:

- L'importation et l'exportation de biens et de services, y compris les produits agricoles et les contrats de construction,
- L'importation et l'exportation de facteurs de production, tels que le travail, les investissements directs étrangers et la technologie,
- Les mouvements de capitaux financiers (portefeuille, crédits bancaires, etc.), y compris ceux dus aux banques centrales.

Pour chacun de ces domaines, il existe des politiques associées sur lesquelles quelques autres statistiques sont disponibles. On peut mentionner:

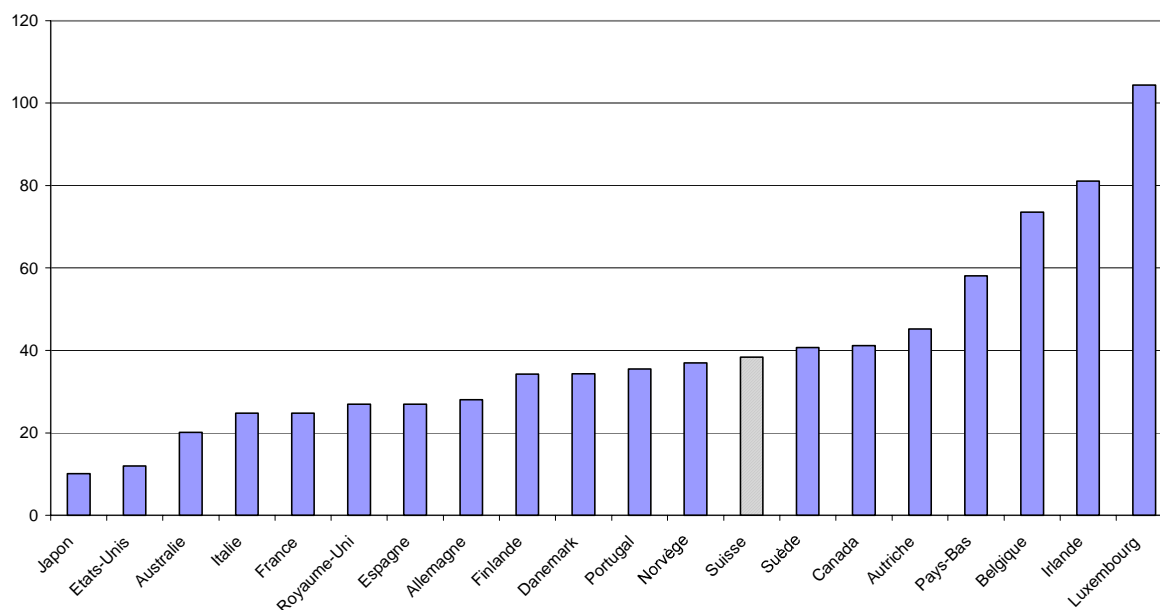
- Les barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce, y compris les quotas et la discrimination d'entreprises étrangères, versus la promotion des exportations,
- Les barrières aux mouvements des facteurs de production, comme la politique des étrangers, la protection et la non-discrimination des investisseurs étrangers, la protection de la propriété intellectuelle, etc.
- La politique de change et de mouvement de capitaux.

*Le commerce extérieur est vital pour la Suisse*

La statistique la plus révélatrice du commerce extérieur est donnée par le ratio entre la moyenne des exportations et importations et la création de valeur ajoutée, c'est-à-dire le PIB. Ce taux d'exposition au commerce international ( $\text{exportation} + \text{importation} / 2 * \text{PIB}$ ) atteint presque 40% pour la Suisse comme le montre le graphique suivant.

### Taux d'exposition au commerce international

((exportations+importations)/2\*PIB) en 1998



Source: OCDE

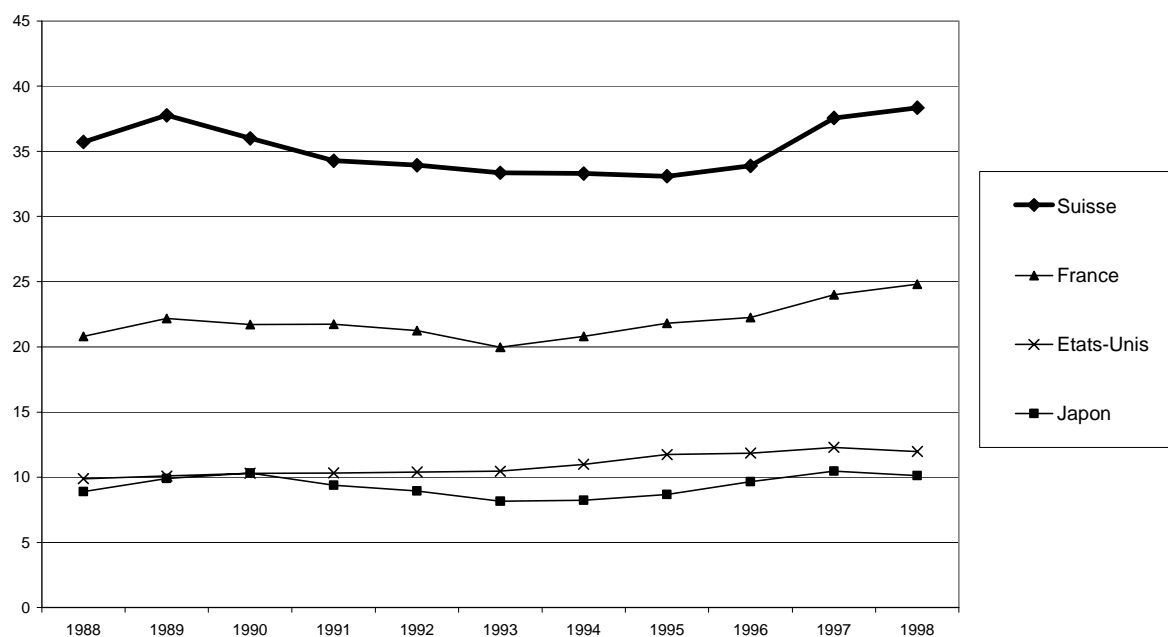
En comparaison internationale la Suisse connaît une exposition plus grande que celle d'autres pays. Si on se limite à une comparaison avec des pays de taille comparable, la position de la Suisse n'est cependant que moyenne. Toutefois, un tel jugement est peut-être trop négatif car la mondialisation dans le cas suisse paraît s'opérer moins par les exportations de biens et services que par les investissements directs et les revenus des facteurs. Cette réserve ne change rien au constat que l'OCDE montre que l'intensité du commerce extérieur a une influence positive sur la croissance suisse. Il est bien connu qu'une grande partie de l'économie suisse est dépendante des exportations et de leur compétitivité.

*La Suisse n'a réussi qu'à maintenir ses parts de marchés*

Le taux d'exposition est resté stable durant les années 90 comme le montre le graphique ci-dessous. Une composante conjoncturelle est présente dans cette évolution, car les importations sont très sensibles à la conjoncture domestique.

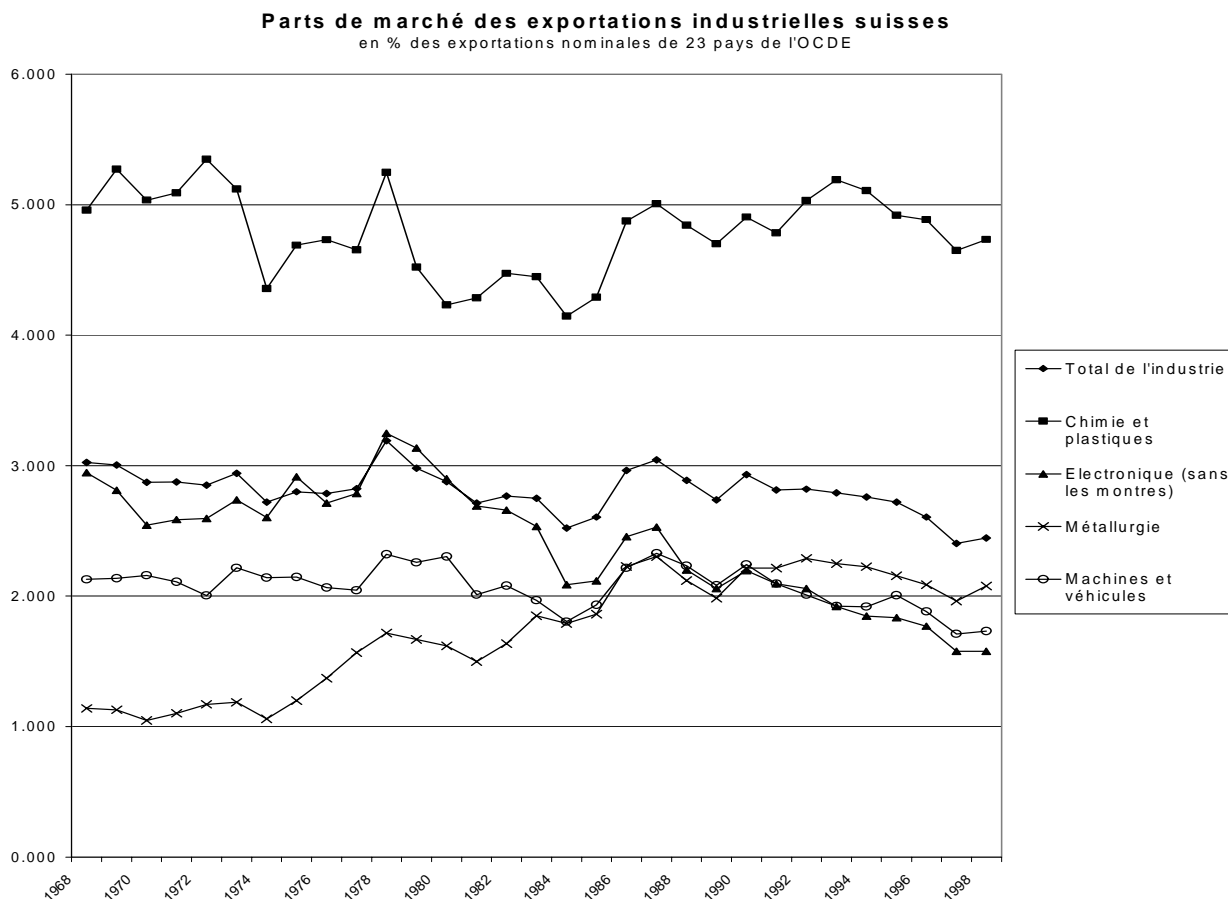
Cependant on observe dans de nombreux pays une tendance structurelle à la hausse du taux d'exposition qui se manifeste depuis plusieurs décennies. L'indicateur est donc représentatif d'un des aspects centraux de la globalisation.

### Evolution du taux d'exposition au commerce international ((Exportation+Importation)/2\*PIB) en %



Source: OCDE

La compétitivité des exportations suisses sur les marchés internationaux a réussi à se maintenir jusqu'à récemment comme le montre une analyse CMSA (Constant Market Share Analysis) faite par la KOF (2001a). Cette même analyse a permis de révéler deux évolutions structurelles surprenantes: d'une part la Suisse semble s'être créée un avantage comparatif dans la métallurgie (qui comprend entre autres les outils, les pièces pour automobiles et d'autres spécialités) et d'autre part l'industrie suisse de l'électronique semble avoir perdu considérablement de sa compétitivité relative. Les exportations suisses se spécialisent ainsi dans des technologies de moyennes intensités tout en laissant de côté les produits de l'électronique qui ont connu de forts taux de croissance. Cette évolution structurelle pourrait expliquer pourquoi la Suisse n'a pas accru ses parts de marchés dans les exportations mondiales comme le montre le graphique ci-dessous et donc n'a pas connu une forte impulsion du commerce extérieur sur la croissance du PIB, ce qui aurait abrégé la stagnation des années 90.



Source: KOF

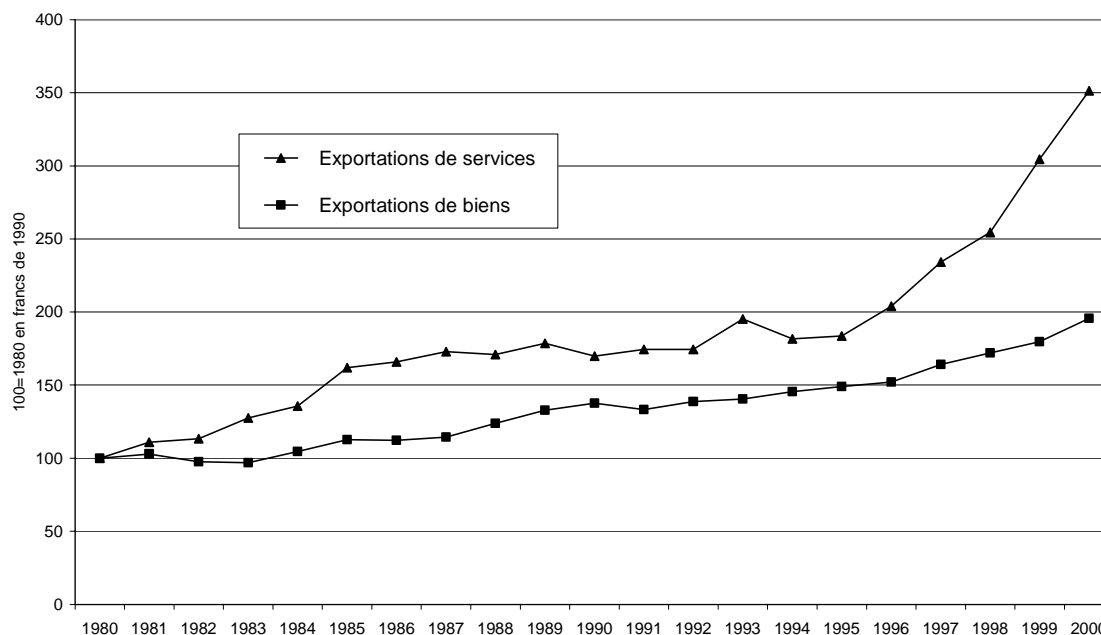
*Les échanges de services deviennent de plus en plus importants*

Parmi les exportations, une autre tendance est l'émergence des services en tant que biens échangeables. Dans beaucoup de pays les exportations de services sont plus dynamiques que les exportations de biens. Des secteurs qui étaient ainsi traditionnellement concentrés sur le marché domestique s'ouvrent à la concurrence internationale. En Suisse, le tourisme, les transports et les banques étaient traditionnellement ouverts. Les assurances et les télécommunications saisissent aujourd'hui les opportunités liées à l'ouverture internationale. La tendance pourrait concerner à l'avenir les services aux entreprises, la santé et l'éducation. Aux exportations de biens et services, il faut ajouter les revenus de la propriété intellectuelle.

En conséquence, les Etats ont ouvert le champ des négociations internationales sur ces nouveaux domaines. Par exemple, les négociations bilatérales ont abordé le problème des séjours de courte durée pour effectuer des services associés à la vente d'un bien.



### Dynamisme relatif des exportations suisses de services



Sources: OFS et BNS

#### *L'agriculture suisse évalue sa position*

Les services ne sont pas le seul secteur où des développements se font remarquer. Le commerce des biens agricoles est aussi en évolution. Cependant, alors que la Suisse possède des taux moyens pour les barrières douanières industrielles parmi les plus favorables, les tarifs douaniers sur les biens agricoles sont souvent considérables. Après l'Uruguay round ils étaient de plus de 50% en moyenne. Seule la Norvège avait des taux moyens plus élevés. Cette particularité du commerce extérieur suisse limite aussi les possibilités d'exportation de produits agricoles suisses.

#### *La globalisation, c'est bien sur aussi les investissements directs*

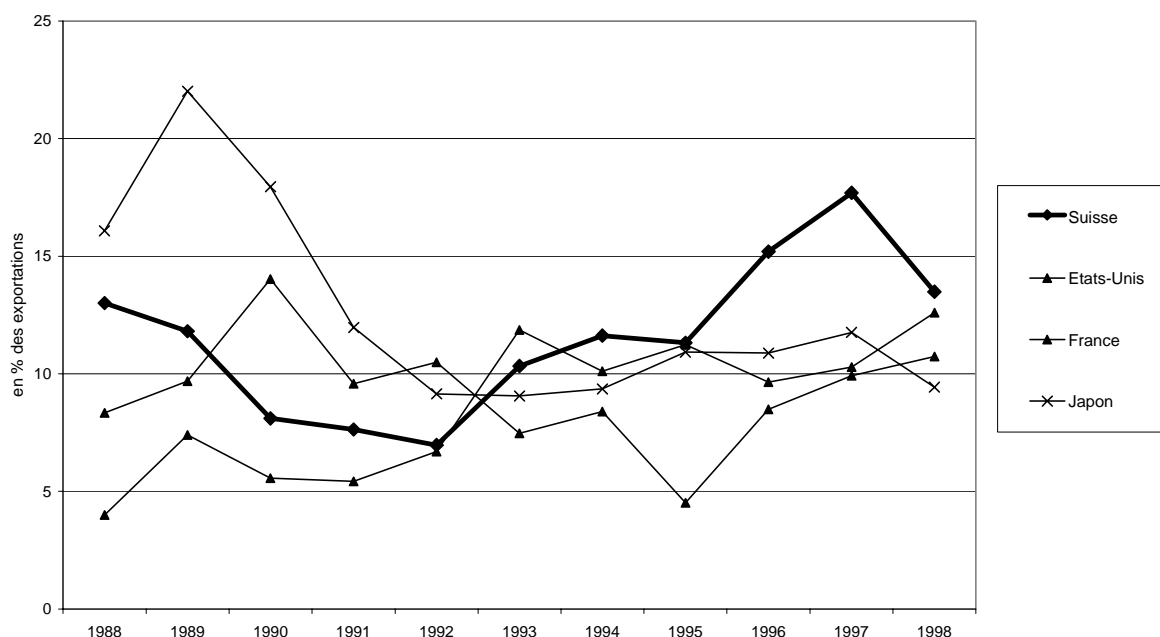
D'avantage que par son effet sur les exportations, la phase d'ouverture internationale connue sous le terme de "mondialisation" est incarnée par les investissements directs étrangers (IDE). Ceux-ci ont connu au cours des deux dernières décennies une progression encore plus forte que celle des exportations. Seuls quelques pays font exception comme le Japon. Les statistiques sur les IDE reflètent la mobilité accrue des entreprises dans leurs choix de localisation. Les entreprises suisses ont réalisé très vite le potentiel d'investir à l'étranger. Aujourd'hui, en % du PIB, la Suisse possède un des chiffres les plus élevés d'actifs localisés à l'étranger, ainsi que d'investissements annuels réalisés au-delà de nos frontières. Selon plusieurs critères, les entreprises suisses comptent parmi les plus globalisées au monde.

Pourtant, il serait erroné de croire qu'un taux élevé d'investissements suisses à l'étranger remette en question la production en Suisse. Une étude de Henneberger & Ziegler (2001)

n'a pas pu constater une telle relation.

Il n'y a pas que les grandes entreprises qui participent à la globalisation. Les PME aussi deviennent de plus en plus internationalisées. On peut citer l'exemple de Logitech. Dès sa fondation, cette entreprise a misé avec succès sur son internationalisation. En pratique, seuls le quartier général et quelques services de recherche et de développement se trouvent à Lausanne. Par contre la production, la distribution, le marketing et les services après-vente sont répartis sur presque tous les marchés mondiaux. Cette exploitation des avantages offerts par les opportunités de globalisation a été un élément décisif dans le succès de Logitech sur un marché très compétitif.

### Investissements nationaux à l'étranger



Source: OCDE

*Les investissements étrangers en Suisse sont très concentrés*

La Suisse arrive à attirer en moyenne chaque année environ 2% de son PIB en investissements directs étrangers. Cela représente une proportion très honorable en comparaison internationale. Cependant on constate que ces IDEs en Suisse sont très concentrés dans le secteur financier. Il y a eu quelques années qui ont été des exceptions (par exemple lors de la fusion d'ABB) et les libéralisations internes ont suscité une plus grande diversité des investissements étrangers en Suisse. Ils révèlent dans ce sens que l'attractivité de la Suisse comme place financière est un élément central de l'attractivité de la Suisse en général. L'importance croissante de la place financière suisse dans la production de valeur

ajoutée peut d'ailleurs être constatée par d'autres statistiques.

*La Suisse est un important centre financier mondial* En particulier les flux d'investissements ne se limitent pas aux investissements directs. Dans les investissements de portefeuille la Suisse a aussi une place privilégiée, comme le montrent les statistiques de la Banque nationale suisse. Deux facteurs expliquent cette structure: d'une part le fort excédent de l'épargne suisse par rapport aux investissements domestiques, d'autre part l'avantage comparatif de la place bancaire suisse dans la gestion de portefeuille privé. Cette ouverture internationale de la place financière suisse permet aux Suisses de bénéficier des meilleures conditions pour leurs propres investissements.

*La Suisse connaît un fort excédent de sa balance technologique* Le capital n'est de loin pas le seul facteur de production à bénéficier des opportunités offertes par la globalisation. Le travail et les technologies participent aussi au mouvement. Malheureusement on ne dispose encore que de relativement peu de statistiques sur les échanges internationaux de propriété intellectuelle, mais selon l'OCDE la Suisse connaît l'excédent le plus important parmi les pays de l'OCDE de sa balance technologique en % du PIB.

*La Suisse est aussi un pays d'émigration* La Suisse connaît aussi depuis toujours d'importants flux migratoires. On aurait tort de croire que la Suisse n'est qu'un pays d'immigration. En fait, 9% des citoyens suisses vivent à l'étranger. Or, selon un rapport de l'UE, si la Suisse avait adopté des règles de naturalisation semblables à celles en vigueur dans les pays voisins, le taux d'étrangers dans la population serait sensiblement plus bas. La situation n'est donc pas aussi déséquilibrée qu'il paraît au premier abord. Dans le cadre de la globalisation les Suisses peuvent davantage profiter des avantages offerts par les flux migratoires. Il ne s'agit pas seulement d'échanges de main d'œuvre, mais aussi des échanges culturels et de capital humain qui y sont inévitablement associés. Cela signifie la possibilité pour les Suisses d'acquérir de l'expérience à l'étranger et de bénéficier du savoir et de l'expérience des étrangers en Suisse.

*Les entreprises perçoivent un protectionnisme caché* Malgré la performance des échanges internationaux suisses, l'appréciation des experts internationaux et de dirigeants d'entreprise sur l'ouverture internationale de la Suisse, telle qu'elle reportée par l'IMD (2000), est assez mitigée. On relève une attitude critique des entreprises vis-à-vis de la capacité d'importer, d'un accès équitable des entreprises étrangères aux marchés publics, de la capacité d'acheter des entreprises suisses, etc. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure cette perception est représentative de la réalité et limite effectivement le niveau des échanges. On note toutefois que d'une part l'appartenance d'un pays à l'UE influence positivement les appréciations obtenues et que d'autre part la perception de la situation suisse s'est structurellement améliorée au cours des années 90 tout en restant en-dessous de la moyenne. Une raison peut provenir du fait que certaines réformes structurelles

semblent avoir débloqué la situation pour permettre par exemple des investissements étrangers (télécom). L'ouverture intérieure a donc eu des conséquences positives sur l'ouverture internationale.

### C. Le contexte institutionnel:

Le cadre dans lequel les conditions pour développer le commerce évoluent est de plus en plus fixé par des organisations internationales ou supranationales, en particulier l'OMC et l'UE.

*L'Union européenne avance*

L'Union européenne est de loin le plus grand partenaire commercial de la Suisse. Ses institutions n'ont cessé de se développer tant géographiquement que dans de nouvelles compétences. Depuis le milieu des années 80 le principe de subsidiarité guide les réformes entreprises, ce qui a conduit à des développements institutionnels significatifs. Le marché unique avec les quatre libertés, l'union économique et monétaire, les accords de Schengen et les droits des citoyens, une harmonisation fiscale centrée sur les impôts indirects et la suppression de la fraude fiscale font dorénavant partie de l'acquis communautaire. Les ambitions politiques de l'Union européenne se concentrent dans la définition d'une politique extérieure et de défense commune. D'une manière plus générale on peut dire que l'Union européenne essaie d'aborder tous les aspects de l'activité étatique où une collaboration internationale est favorable. Parmi les développements prévisibles, on peut mentionner l'élargissement à l'Est. Cela posera des problèmes ardues dans la politique agricole commune et la politique des aides régionales. Dans les négociations à l'OMC, l'UE défend la multifonctionnalité de l'agriculture comme la Suisse (cf. art. 104 Cst.)

*L'OMC a commencé un nouveau round*

Les négociations internationales pour développer les échanges mondiaux sont aussi ambitieuses. L'Uruguay round, qui a marqué le passage du GATT à l'OMC, représente une nouvelle étape des négociations internationales sous plusieurs aspects. Les domaines de l'agriculture, des services, des marchés publics et de la propriété intellectuelle, en plus des barrières non tarifaires au commerce, y ont été abordés plus intensément qu'auparavant et pour certains domaines pour la première fois. La déclaration de Doha pour le lancement d'un nouveau round de négociation ouvre une nouvelle étape pour l'amélioration des conditions-cadre du commerce international. L'agriculture est incluse dans ces négociations. La Suisse et les autres pays qui défendent une agriculture "multifonctionnaliste" s'y voient confrontés aux revendications du groupe de Cairns qui n'entend pas opérer une différenciation entre les biens industriels et les biens agricoles en matière de règles commerciales. La protection des investissements étrangers y sera traitée dans la mesure où ils ont un lien avec des échanges extérieurs. Finalement l'OMC continue de s'étendre

géographiquement avec l'admission de la Chine et celle en cours de la Russie, ce qui requiert des négociations bilatérales préalables avec certains pays membres. Une prise en compte plus ouverte de la «société civile» aux négociations de l'OMC est probable.

*L'AELE est dynamique*

Enfin l'AELE, dont la Suisse et la Norvège constituent les deux piliers principaux, a gardé son importance pour notre pays. Premièrement l'AELE a suivi l'UE dans sa politique vis-à-vis des pays de l'Est. Deuxièmement l'accord de libre-échange passé avec le Mexique en est un exemple fort. Des contacts ont été pris avec de nombreux autres pays.

*D'autres institutions internationales*

D'autres organisations internationales s'occupent aussi indirectement du commerce international. C'est le cas en particulier du FMI et de la BRI. En permettant une stabilisation de la capacité de paiement, ces organisations favorisent aussi l'ouverture internationale.

*et nationales favorisent le commerce extérieur*

En Suisse des institutions nationales, comme l'OSEC, la garantie des risques à l'exportation, les grandes foires internationales de Bâle et de Genève, contribuent aussi à la promotion du commerce international.

#### **D. Explication de la situation suisse:**

*Les exportations suisses ont atteint un bon niveau*

Le premier facteur explicatif de la force des exportations suisses est certainement la compétitivité des entreprises suisses et leur stratégie de développement. La politique économique générale orientée vers des conditions-cadre compétitives au sens large (politique flexible sur le marché du travail, etc.) contribue essentiellement aux bénéfices provenant de l'ouverture internationale.

On remarque aussi que les exportations suisses sont très diversifiées (produits alimentaires, chimie, machines, horlogerie, tourisme, banques et assurances, etc.). Le potentiel de production intérieure qui est exportable pourrait donc être plus élevé que dans d'autres pays, ce qui expliquerait la bonne performance observée.

En plus le savoir-faire à l'exportation ne date pas d'hier avec toutes les conséquences positives sur le niveau des exportations par un phénomène de "learning by doing".

*Pourtant la dynamique des exportations suisses pourrait avoir tendance à s'affaiblir*

Même si les exportations sont une des composantes les plus dynamiques de la croissance en Suisse, l'analyse CMSA effectuée par la KOF (2001a) révèle que les exportateurs produisant en Suisse n'ont pas pu défendre leur part de marché dans le domaine électronique qui connaît au niveau mondial le plus fort taux de

croissance. La Suisse semble avoir manqué le tournant de la microélectronique à la fin des années 70 et elle en paie le prix encore vingt ans plus tard. Par contre on est surpris par l'amélioration de la compétitivité des exportations de la métallurgie, ce qui montre qu'il est difficile de prévoir à l'avance quels seront les secteurs vainqueurs.

*Les barrières aux échanges industriels sont basses*

Une des raisons fondamentales de la bonne performance suisse en termes d'exportations est le bas niveau des barrières aux échanges pour les produits industriels depuis des décennies. Traditionnellement la Suisse a compté sur son commerce extérieur pour son développement. Depuis longtemps il n'y a plus de droits de douane à l'exportation et les procédures administratives regardant l'exportation se limitent à des aspects très particuliers (exportations d'armes, produits nucléaires, etc.). En plus à la fin de l'Uruguay round, les tarifs douaniers moyens étaient les plus bas parmi une vingtaine de pays développés. Ils pourraient être ramenés à zéro avec les réformes en cours. Pour les barrières non-tarifaires au commerce la Suisse est aussi progressiste, par exemple en ayant admis unilatéralement quelques certificats européens. Cette ouverture constitutive de la politique commerciale suisse est un des facteurs du succès observé.

*Par contre le protectionnisme agricole limite les échanges*

La Suisse est reconnue par l'OCDE et l'OMC pour être un des pays les plus protectionnistes vis-à-vis de son agriculture. Pourtant des produits agricoles suisses, avec des marques aussi connues que l'emmental ou le gruyère, ont un potentiel d'exportation substantiel. Certains progrès ont été accomplis en réduisant les subventions à l'exportation lors de l'Uruguay round ou en ouvrant le marché du fromage vis-à-vis de l'UE dans les accords bilatéraux. A l'intérieur du pays, la Politique Agricole 2002 a apporté une réduction de l'intervention étatique dans un nombre considérable de productions, normalement avec de bons résultats. L'élimination des subventions à l'exportation est un thème des nouvelles négociations de l'OMC. Cependant il reste beaucoup à faire d'autant plus qu'au fur et à mesure que la Suisse s'ouvre, les autres pays pourraient réaliser des progrès encore plus rapides. Dans ce sens la politique agricole 2007 envisage l'abandon du contingentement laitier, des mesures pour faciliter la fermeture d'exploitations sur le plan social et financier et la négociation d'un dossier agricole dans les bilatérales II. Les prix des prestations en amont et en aval de la production agricole devront également devenir plus concurrentiels.

*Les réformes structurelles dans les services favorisent l'ouverture internationale*

L'ouverture internationale du secteur des services passe davantage par des réformes structurelles domestiques. La frontière entre ouverture domestique et internationale est devenue plus floue. Le secteur des télécommunications, d'une grande importance pour la croissance, en est un bon exemple. Les libéralisations ont entraîné avec elles toutes sortes d'accords internationaux avec des

entreprises étrangères. Ainsi le fait que la Suisse n'avance pas aussi rapidement dans ses réformes structurelles que les autres pays limite aussi le potentiel d'échanges internationaux.

*La dynamique de la demande intérieure est aussi importante*

La Suisse est avec le Japon un des rares pays ayant connus durant les années 90 des problèmes importants sur sa demande intérieure. Or celle-ci joue un rôle, certainement dans les importations, mais aussi dans les exportations. La demande locale est très importante pour les décisions de localisation, car la plupart des entreprises ont comme objectif premier de servir le marché local et d'exporter le surplus. En plus, parmi les raisons de la faiblesse de la demande en Suisse, il y a la période de force du franc suisse entre 1993 et 1995. Les exportations suisses en ont été significativement affectées. Ainsi la faible conjoncture suisse des années 90 explique aussi pourquoi la Suisse a moins que d'autres pays augmenté son ouverture internationale si on la mesure à l'aune des exportations.

## **E. Explication de la situation dans les meilleurs pays:**

*Les petits pays profitent le plus du commerce international*

Certains petits pays très dynamiques sont des exemples d'ouverture internationale. Il s'agit de l'Irlande, de Singapour, des pays du Benelux, et de l'Autriche, ainsi que de la Suisse qui reste un des meilleurs pays même si elle n'est pas parmi les premiers sur la base des seules exportations de biens et services.

*La situation géographique a son importance*

Au-delà de la taille du pays, des facteurs naturels expliquent la position de chaque pays en terme d'ouverture internationale. On peut mentionner une localisation stratégique sur des voies de communications naturelles et le développement des infrastructures de transports. Le manque d'accès à la mer reste un désavantage naturel de la Suisse, mais la place de la Suisse dans le commerce Nord de l'Europe-Italie a toujours été notable. Les investissements dans les transversales alpines renforceront probablement cette tendance.

*Les autres pays ont moins de réticences à l'intégration*

Il a été démontré que les pays qui profitent le plus d'un commerce ouvert sont les pays moins aisés. Beaucoup de ces pays ont un intérêt simultanément politique et économique à rejoindre un grand marché unique comme l'Union européenne. En fait beaucoup des réflexions sur l'intégration de la Suisse à l'UE qui ont une valeur ambiguë ne posent pas de doutes aux pays en rattrapage (transferts nets, politique agricole, etc.). En plus, alors que ces pays reçoivent une aide régionale parfois substantielle, l'appartenance à l'UE renforce la stabilité de leur démocratie à l'opposé de la Suisse où les droits référendaires deviendraient plus limités. En conséquence ces pays peuvent poursuivre une politique d'intégration plus poussée que la Suisse et ils en récoltent les bénéfices sous forme

d'un commerce extérieur et des investissements directs étrangers plus actifs.

*Les autres pays sont mieux présents dans les exportations les plus dynamiques*

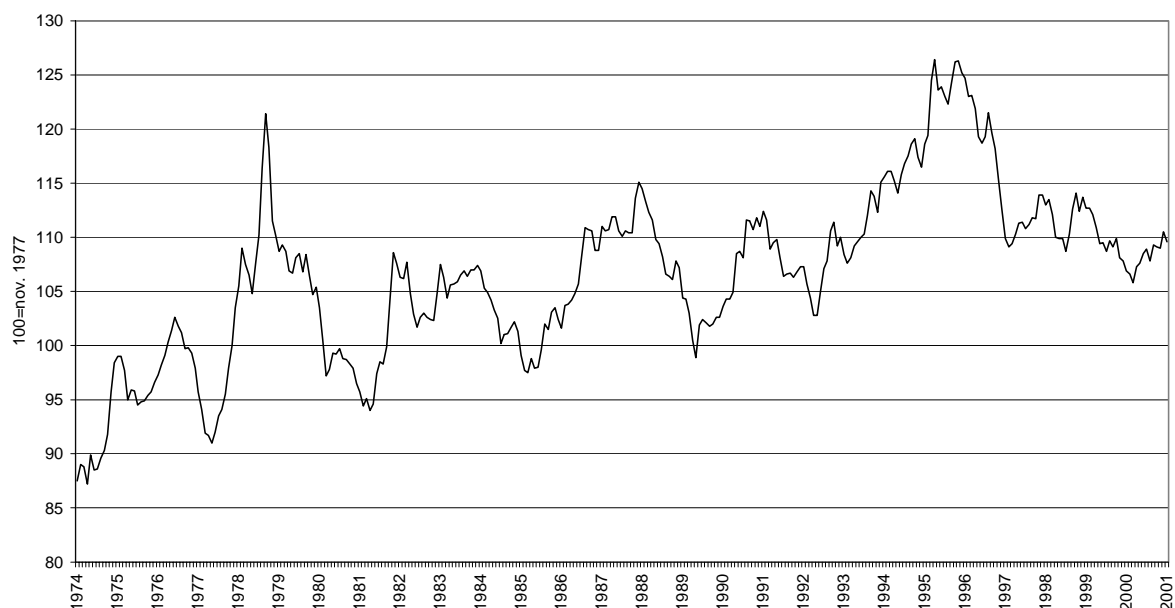
La structure des exportations est aussi un des facteurs d'explication du niveau des échanges. Le degré d'ouverture internationale semble avoir progressé considérablement dans les pays spécialisés dans les services et les exportations de haute technologie, même si ces pays eux-mêmes n'étaient pas technologiquement avancés. C'est le cas de l'Irlande et de la Finlande. Or beaucoup de ces produits de services ou de haute technologie ont une élasticité-prix élevée. A l'inverse, avec la force du franc, la Suisse semble s'être spécialisée dans des niches certes à haute valeur ajoutée, mais souvent avec une élasticité-prix modérée ou faible comme les médicaments ou les instruments de précision. Or ce type d'exportation n'a pas le taux de croissance le plus élevé dans les exportations mondiales. La structure des exportations est ainsi un facteur explicatif du rattrapage observé de certains pays selon le critère de l'ouverture internationale.

*Un taux de change stable favorise aussi les exportations*

La Suisse est aussi le seul petit pays à avoir une monnaie internationale. L'UE a créé sa propre devise, ce qui devrait non seulement favoriser le commerce à l'intérieur du marché unique par différents mécanismes, mais aussi conduire à une intégration des marchés financiers et une meilleure allocation du capital, un autre facteur d'ouverture internationale. Beaucoup de petits pays ont adopté depuis longtemps une politique de changes pour leur politique monétaire. Or la stabilité des changes est un facteur explicatif dans le long terme de la croissance des exportations et des investissements dans le secteur exportateur. Avec notre monnaie indépendante, les exportations suisses n'ont pas ces avantages.



**Indice du taux de change réel du franc suisse**  
(moyenne pondérée par les exportations sur 15 pays de l'OCDE)



Source: BNS

### *L'Autriche a dépassé la Suisse*

L'Autriche est un pays qui représente bien le cumul des quatre facteurs précédents.

- Avec la chute du mur, les perspectives de commerce à l'Est se sont considérablement améliorées. La localisation de l'Autriche a donc servi ses intérêts commerciaux.
- Au cours des années 90 l'Autriche est devenue un membre de l'UE avec une amélioration de ses capacités d'exportation à l'Ouest. L'exposition à la concurrence étrangère a provoqué aussi une restructuration des industries nationales.
- En s'attachant au DM, puis en rejoignant l'euro, le Schilling autrichien a garanti sa stabilité et évité des périodes de surévaluation.
- Finalement le tourisme, en tant que service, connaît une progression importante.

La spécialisation, la position géographique, la politique commerciale et monétaire de l'Autriche l'ont donc aidée à améliorer sa performance. En conséquence, alors que l'Autriche connaissait il y a dix ans un taux d'exposition au commerce international inférieur à la Suisse, l'inverse est devenu le cas aujourd'hui.

## F. Les recommandations de l'OCDE et de l'OMC:

*L'OCDE soutient un nouveau round de l'OMC*

L'OCDE ne donne que peu de recommandations précises sur la politique commerciale de ses pays membres pour la bonne et simple raison que la plupart sont déjà des pays qui ont compris l'importance de l'ouverture internationale pour leur croissance et leur bien-être. En effet un commerce extérieur volumineux est une des premières caractéristiques des pays riches et développés. Toutefois l'OCDE soutient les perspectives d'un nouveau round de négociation à l'OMC.

*dans un cadre de négociation plus large*

L'OCDE note aussi que la politique commerciale est devenue plus complexe et a élargi son domaine d'activité. Il faut en tout cas inclure les barrières non-tarifaires au commerce, mais il faut aussi réfléchir aux infrastructures abaissant les coûts des transports, aux avantages d'une politique agricole ouverte, à une meilleure prise de conscience des échanges de services, à la protection des investisseurs étrangers et de la propriété intellectuelle, etc.

*Les recommandations de l'OMC concernent surtout l'agriculture*

L'examen suisse à l'OMC a mis en évidence plusieurs points sur la politique commerciale extérieure. Le principal concerne l'agriculture où une plus grande ouverture est souhaitée. Dans le domaine de la concurrence, la non-interdiction des positions dominantes et l'absence de sanctions automatiques ont été critiquées. Du côté positif, l'harmonisation substantielle des normes et des règlements techniques avec ceux de l'UE, le bas niveau des droits de douanes (2.3%) pour les produits manufacturés, la libéralisation importante dans les services et le rôle significatif joué par la Suisse à l'OMC sont relevés.

## G. Les lignes directrices pour une politique de croissance:

*Une diplomatie dynamique s'engageant offensivement pour nos intérêts*

Le premier axe en vue d'une politique d'ouverture internationale qui soutient la politique de croissance est une diplomatie dynamique dans les domaines où la Suisse a des intérêts offensifs. Ce dynamisme regarde non seulement le nombre de contacts, mais la qualité des sujets abordés. Dans ce cas tombent des actions comme un nouveau round de l'OMC, des accords de libre-échange bilatéraux avec l'AELE, les négociations bilatérales II, etc. Concrétiser cet axe de recherche demande des stratégies bien réfléchies. Trois institutions, qui vont être abordées successivement ci-dessous, dominent cet axe: l'UE, l'OMC et l'AELE.

*Réduire les obstacles à l'adhésion à l'UE*

La Suisse est dans une situation particulière vis-à-vis de l'Union européenne. Certes son appartenance à l'AELE, et, grâce à l'accord de libre-échange avec la CEE de 1972, à une zone de libre échange parmi les plus prospères, durables et dynamiques, explique sans aucun doute en partie la compétitivité des exportations suisses.

L'acceptation de la libre circulation des personnes par le peuple suisse ne saurait rester sans conséquences positives pour le développement des exportations (de services en particulier) et de l'économie en général. Cependant une intégration supplémentaire pose aussi des défis substantiels. Si on se limite aux aspects économiques d'une adhésion éventuelle à l'UE, on doit mentionner en tout premier lieu le transfert net à Bruxelles, mais il y a aussi le relèvement de la TVA à 15% qui pose des problèmes politiquement difficiles de répartition des revenus générés entre les différentes institutions publiques et les ménages suisses, l'adoption de l'euro en principe favorable pour le total des revenus, mais qui demande des précautions pour éviter une mésallocation du capital et des structures non viables avec des taux d'intérêt plus élevés, la recherche d'une collaboration fiscale non intrusive et pourtant efficace, finalement l'adoption de la politique agricole commune. Ainsi bien que l'adhésion à l'Union européenne aurait sans nulle doute des conséquences très positives sur nos exportations, ce critère ne saurait être le seul dans une évaluation globale de politique économique.

*Surmonter le "backlash" de Seattle*

La participation active de la Suisse à l'OMC depuis des décennies implique que nous sommes un pays qui peut se considérer comme parmi les plus ouverts. Ainsi la structure industrielle suisse a subi depuis longtemps les adaptations nécessaires à une grande ouverture internationale et aujourd'hui on peut en voir les implications sur le niveau des exportations et le bien-être économique. Avec le lancement du nouveau round de négociation à Doha, la Suisse s'est montrée prête à s'engager dans tous les domaines qui y seront abordés, y compris l'agriculture.

*Exploiter le potentiel de la voie bilatérale*

Finalement l'AELE a ouvert une nouvelle voie de développement des exportations suisses en recherchant des accords de libre-échange avec des nouveaux partenaires à l'Est et outre-mer. Le potentiel dans cette direction est élevé. En fait la Suisse a depuis longtemps adopté des tarifs douaniers plus favorables que ceux de la Communauté européenne. La recherche de contacts bilatéraux s'est aussi manifestée envers les pays non-membres de l'OMC souvent avec à la clé des accords partiels d'ouverture.

*La poursuite de la réforme agricole est nécessaire pour plus d'ouverture*

Le deuxième axe de recherche concerne la politique agricole suisse. Aujourd'hui les marchés d'exportation représentent l'avenir de la production agricole suisse. Pour cela des réformes en profondeur, y compris le rapprochement des prix vers ceux pratiqués dans l'UE tant du côté des inputs et des outputs que des prix aux consommateurs, doivent être engagées. En particulier une augmentation de la taille des exploitations est nécessaire, comme le montrent les études faites pour le rapport d'intégration. L'amélioration de la productivité du secteur agricole qui en résulte bénéficiera à l'entièreté du pays, entre autres en améliorant la position suisse dans les négociations internationales futures.

*Permettre une  
saine  
concurrence des  
conditions-cadre  
sur le plan  
international*

L'harmonisation des lois et autres prescriptions constitue l'élément essentiel d'un troisième axe de recherche. L'harmonisation des normes techniques et réglementaires (standards, etc.) facilite l'accès au marché. Dans d'autres cas la concurrence entre conditions-cadre peut être avantageuse. Le maintien d'une saine concurrence fiscale reste souhaitable pour la croissance autant sur le plan national qu'international.

## Chapitre 6: Le Capital Humain

### A. Introduction

*La "matière grise" est la première ressource de la Suisse*

Comme la Suisse ne bénéficie pas de ressources naturelles abondantes, elle doit produire des biens et services à haute valeur ajoutée pour importer les matériaux de base. Sa richesse provient presque exclusivement de la technologie et du capital humain incorporé dans ses biens et services. Dans ce sens, on peut considérer que le capital humain est la première, voire l'unique, ressource de la Suisse. D'autres pays ont basé leur développement sur l'éducation et l'acquisition de connaissances et ils ont généralement connu des succès importants.

*La formation stimule la croissance*

La théorie et la recherche empirique sur la croissance ont très tôt mis en lumière le capital humain pour essayer d'expliquer la croissance endogène de la productivité. En effet, pour créer, pour diffuser et pour assimiler la technologie, le capital humain est irremplaçable puisqu'il permet d'atteindre la frontière technologique, voire de porter un regard au-delà.

Sur le plan empirique les régressions de la croissance ont montré une corrélation positive entre la formation de la population active sous toutes ses formes et la croissance tant dans les pays en voie de développement que dans les pays développés.

*La société de l'information requiert un bon niveau d'éducation*

De nombreuses raisons portent à penser que l'avenir pourrait exiger encore davantage l'engagement de capacités intellectuelles. Traditionnellement on sépare l'économie entre l'industrie avec une forte croissance de la productivité et les services où le potentiel d'augmentation de la productivité est moindre. Cependant même dans les services, il y a des branches nécessitant de meilleures connaissances par rapport à d'autres (banques, assurances, santé, éducation, télécommunication, R&D, consultants, etc.). Ces branches avec les secteurs industriels connaissant un fort progrès technologique (chimie, machines, électronique, instruments, etc.) forment la base de la société de l'information et leur part dans l'économie va croissant. Pour pouvoir continuer son développement la société de l'information a besoin d'un bon niveau de capital humain qui est son input essentiel. Plus généralement on note que le progrès technique est biaisé en faveur des hautes qualifications. Ainsi la formation n'apporte pas seulement sa contribution à la croissance, elle permet d'éviter des problèmes sociaux futurs.

*Les effets directs et indirects de l'éducation sont importants*

L'éducation doit aussi être encouragée à cause de ses effets directs et indirects qui sont nombreux. Sur le marché du travail, le degré d'éducation augmente le taux de participation en particulier

chez les femmes, le niveau des salaires et abaisse le taux de chômage. Sur le plan social l'éducation augmente le civisme, l'état de santé et abaisse la criminalité, en plus du fait qu'elle peut offrir une égalité des chances à toutes les classes sociales. Ainsi tant sur le plan politique qu'économique l'éducation joue dans notre société un rôle de premier plan.

En plus le capital humain génère de fortes externalités non rémunérées sur lui-même (les connaissances individuelles dépendent des connaissances acquises par les autres et améliorent les connaissances d'autrui), ce qui finit par améliorer la productivité de tous. La formation peut aussi avoir une influence sur le niveau de formation des nouvelles générations, car il existe un lien entre le niveau de formation des parents et celui des enfants.

*Les raisons de l'engagement public sont multiples*

Dans ces conditions l'intervention de l'Etat dans l'éducation a des fondements solides qui sont encore renforcés par un certain échec de marché. Les jeunes élèves ne prennent pas en compte l'étendue de toutes ces externalités en choisissant leur formation. Les entreprises investissent volontiers dans le capital humain de leurs employés qui est spécifique à l'entreprise, mais elles hésitent à investir dans le capital humain général, ce qui permettrait à leurs employés d'obtenir plus facilement de meilleures conditions d'emploi ailleurs. L'Etat est donc le seul agent qui puisse financer l'éducation dans la mesure de son potentiel économique effectif. L'histoire montre que les Etats qui n'ont pas pris en charge cette fonction connaissent souvent des problèmes sociaux, économiques et politiques non négligeables. Si la formation est de bonne qualité, la place de l'école publique n'est pas remise en question non plus par la majorité des ménages aisés, dont une des premières craintes est souvent de voir leur descendance exposée à un environnement artificiel dans les écoles privées.

### **Le capital humain et la croissance**

Les estimations empiriques de la croissance n'ont pas donné invariablement de résultats clairs, mais un lien positif a été mis en évidence déjà par les premières régressions de la croissance (Mankiw et al. 1992). C'est seulement en prenant de grands soins pour s'assurer de la qualité des données, qui étaient jusqu'à récemment peu comparables entre les pays, que des résultats positifs et fiables ont été obtenus (de la Fuente et Doménech 2000). L'OCDE a joué un rôle essentiel pour rendre les données sur l'éducation comparables et établir des séries utilisables dans les régressions de la croissance.

Les études microéconomiques montrent dans les pays de l'OCDE un rendement important pour chaque année supplémentaire d'éducation (OCDE 1999). Il est fort probable que le rendement social de l'éducation soit encore plus élevé surtout lorsqu'on prend en compte les externalités qu'elle crée. Avec ces résultats microéconomiques, la causalité de la formation sur la croissance n'est plus un objet de préoccupation essentiel.

D'autres méthodes économétriques permettent d'évaluer les effets de la politique de l'éducation sur les performances des élèves et leur revenu futur. Cette littérature empirique neutralise par des méthodes économétriques les effets des caractéristiques individuelles (histoire familiale, environnement social, etc.) pour se concentrer sur les variables faisant l'objet de choix publics. Diverses études ont ainsi montré des résultats concernant le type d'écoles, le libre-choix de l'école publique, la taille des classes, l'importance de l'écolage préscolaire, les élèves perturbateurs, etc. Des méthodes identiques permettent d'évaluer les écoles par la nouvelle gestion publique.

### **B. La position de la Suisse**

*Les indicateurs les plus importants du capital humain* Sur le plan statistique les indicateurs de l'éducation essaient d'apprécier les accomplissements scolaires et les coûts pour les différents niveaux. Parmi les indicateurs les plus utilisés il y a:

- L'espérance de scolarisation,
- Les taux de participation,
- Le taux d'obtentions de diplômes,
- Les résultats des tests internationaux standardisés,
- Le taux de rendement par type d'éducation,
- Les facteurs de production publics (coûts, ratio élèves/instituteur, etc.), mais aussi privés (temps pour obtenir un diplôme, etc.).
- La structure entre les différentes voies (gymnase versus apprentissage, HES versus Université, etc.) à l'intérieur des niveaux.

Ces indicateurs permettent de répondre à de nombreuses

questions sur le système éducatif et sa performance. Cependant les comparaisons internationales restent difficiles. D'importants efforts de standardisation ont été faits par l'OCDE qui présente des tableaux comparatifs seulement depuis 1996.

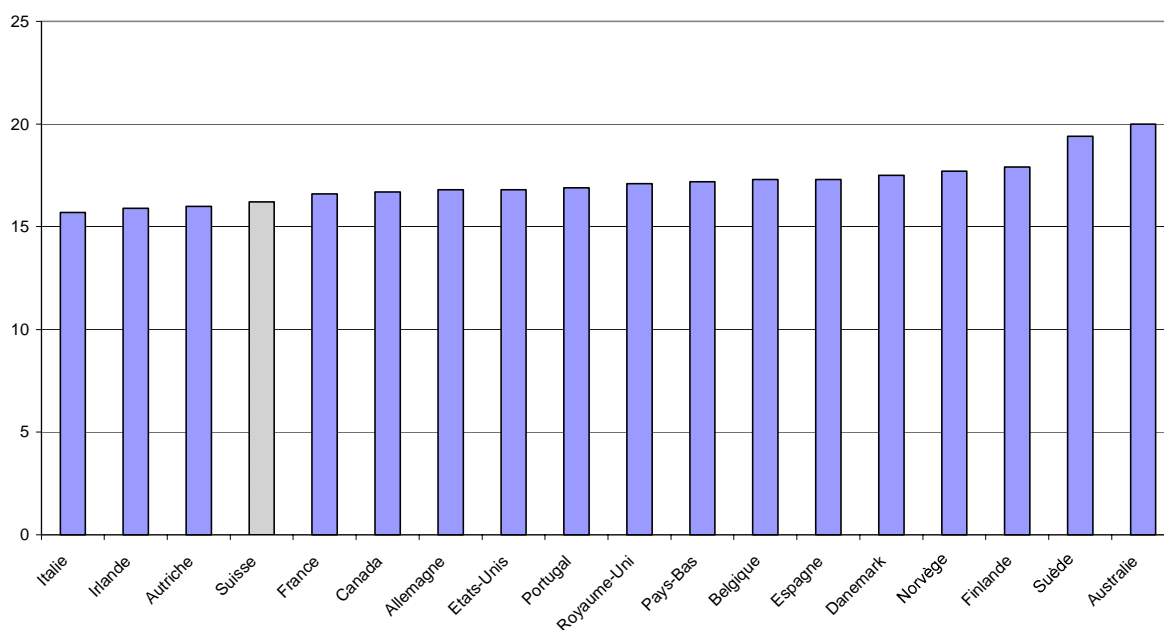
Il faut aussi distinguer l'investissement en capital humain tel qu'il est présenté par le graphique suivant et le capital humain effectivement à disposition sur le marché du travail. L'immigration, la structure d'éducation par classe d'âge, les changements de profession et l'acquisition d'expérience sur le lieu de travail peuvent amener d'autres images du stock de capital humain effectivement employé. Bien que quelques connaissances soient disponibles sur le sujet (en particulier par les recensements ou l'ESPA), aucune série chronologique, encore moins comparable au niveau international, ne semble avoir été produite.

*La Suisse se trouve en général en peu en dessous de la moyenne*

Parmi de nombreux indicateurs de l'éducation la Suisse se trouve souvent un peu en dessous de la moyenne. C'est le cas pour l'indicateur le plus synthétique qu'est l'espérance de scolarisation. La raison principale se trouve dans l'importance de l'apprentissage avec des formations de courtes durées, telles qu'elles sont pratiquées en Suisse, ainsi que dans la faible participation au niveau tertiaire. Elle ne provient pas du taux de participation au niveau secondaire qui reste très élevé et qui ne peut guère s'améliorer avec un taux de 84% (le 8<sup>ème</sup> rang de l'OCDE, mais cela n'est pas significatif, car à ces hauts niveaux beaucoup de pays se ressemblent).

### Espérance de scolarisation

en années (sans les écoles enfantines)





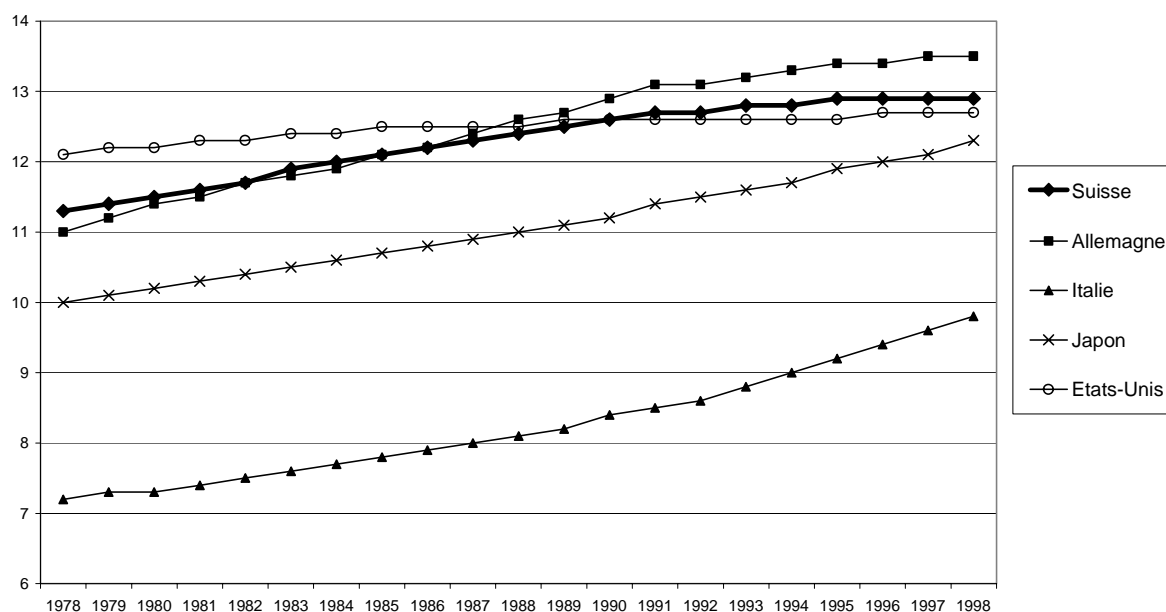
Source: OCDE

*La position relative de la Suisse se détériore*

On observe une augmentation presque constante de l'espérance de scolarisation en Suisse depuis des décennies. Celle-ci se serait améliorée d'une année en vingt ans pour les hommes et de presque deux ans pour les femmes.

Cependant les autres pays connaissent des améliorations encore plus rapides. C'est le cas de pays en voie de rattrapage comme l'Espagne, mais aussi de pays avancés comme les pays nordiques où l'allongement de la durée de scolarisation semble avoir été particulièrement vigoureuse. L'offre de capital humain s'est donc considérablement agrandie dans les autres pays, ce qui les rend plus intéressants pour des investissements et facilite leur développement économique. Au regard de l'espérance de scolarisation, on peut dire qu'aujourd'hui l'investissement en capital humain est devenu relativement faible en Suisse, alors qu'il a longtemps été plus fort que celui des autres pays. Ainsi il y a de plus en plus de pays qui se rapprochent du niveau moyen de formation en Suisse, voire qui l'ont déjà dépassé (voir graphique).

**Evolution du nombre moyen d'années de scolarisation**  
de la population en âge de travailler selon des estimations de chercheurs à l'OCDE



Source: de la Fuente & Domenech (2000)

*Les rendements de l'éducation sont élevés*

On ne saurait sous-estimer l'impact de la formation sur le revenu futur des étudiants. Les taux de rendement privé de l'éducation (d'environ 10% pour l'apprentissage, 9% pour les HES, 10% pour la maturité et 4% pour les universités) sont en Suisse, comme

dans tous les autres pays, au moins aussi élevés que les taux de rendement du capital physique. Le calcul des taux de rendements contient le salaire net après la formation, les coûts privés de l'éducation suivie et les coûts d'opportunité privés y compris le salaire obtenu en l'absence de la formation recherchée. En Suisse les HES obtiennent les rendements les meilleurs, car leurs curriculum durent moins longtemps que ceux des universités et elles coûtent moins chers que les universités, elles se spécialisent dans des formations économiquement intéressantes avec souvent une forte demande pour leur diplômés. En plus elles sont accessibles aux apprentis qui ont des coûts d'opportunité plus faibles, voire elles laissent l'étudiant continuer son métier tout en poursuivant ses études, induisant que le coût d'opportunité du temps atteigne alors son plus bas niveau, c'est-à-dire celui des loisirs. L'apprentissage vient en second, car il permet de rendre professionnel avec des moyens très économiques un élève qui autrement aurait un bas revenu. Si les universités obtiennent un rendement relativement faible, c'est principalement à cause du coût d'opportunité des élèves ayant une maturité qui est assez élevé sur le marché du travail suisse et de la longue durée moyenne des études en Suisse. Dans d'autres pays les rendements les plus élevés se situent au niveau universitaire, car les autres formations n'offrent pas vraiment d'alternatives et les salaires pour les personnes peu qualifiées sont bas.

*La qualité de l'éducation pourrait être améliorée*

Le succès sur le marché du travail est certes important, mais les tests standardisés internationaux donnent une meilleure image de la qualité de l'éducation de base (OCDE 2001c). La Suisse y obtient une très bonne note en mathématique (5<sup>ème</sup> sur 19 pays), des notes moyennes et peu satisfaisantes dans la compréhension de textes (14<sup>ème</sup> sur 19 pays) et en sciences (13<sup>ème</sup> sur 19 pays). Le fait qu'une grande majorité de la population n'utilise pas la même langue à la maison qu'à l'école pourrait expliquer une part de ce résultat (dialecte, immigration). La littératie, c'est-à-dire la bonne compréhension de textes élémentaires, est au moins aussi importante que d'autres facultés pour l'acquisition de capital humain et de nombreuses tâches. Elle pourrait même gagner en importance dans la société de l'information où le support écrit et visuel gagne du terrain par rapport à l'oral. Les résultats scolaires en sciences sont préoccupants dans la mesure où des besoins nouveaux de l'économie se dessinent dans cette direction.

*Les formations générales gagnent du terrain*

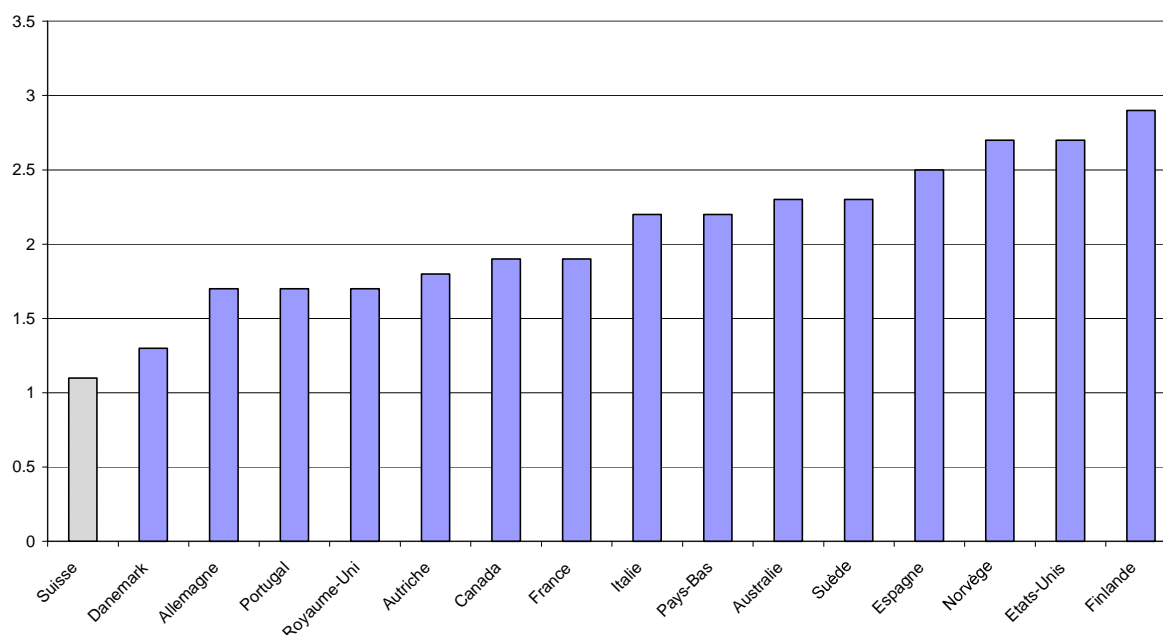
D'autres tendances parcourent la formation. Les formations générales (gymnase) gagnent en popularité parmi les élèves. Comme ces formations donnent accès aux universités, cela correspond à l'évolution du marché du travail qui requiert toujours davantage de qualifications. D'autre part les formations générales donnent les fondements nécessaires pour pouvoir effectuer de

nombreux métiers et de nombreuses fonctions. Cette souplesse est appréciée par les employés et les élèves. La révision de la loi sur la formation professionnelle s'engage aussi en direction d'une plus grande souplesse et d'une plus grande généralité dans l'apprentissage. L'introduction des formations modulaires et de la maturité professionnelle est un exemple.

*Le tertiaire (Universités, Hautes Ecoles, quelques diplômes fédéraux) est faible en Suisse*

Malgré l'intérêt grandissant pour les formations générales, la Suisse et les Suisses investissent relativement peu dans l'éducation tertiaire en comparaison internationale. Seulement 23% des élèves dans le secondaire sont des gymnasiens, ce qui place la Suisse au 15<sup>ème</sup> rang sur 16 pays. L'espérance de scolarisation dans le tertiaire serait de 1.6 an, soit le 18<sup>ème</sup> rang sur 18 pays. Pourtant les HES ont un rendement élevé et les universités obtiennent des scores enviables en termes de recherche de pointe. Les deux types d'institutions atteignent donc les objectifs qui leurs sont fixés. Cette faible participation au tertiaire est la raison principale de la courte espérance de scolarisation, c'est-à-dire de l'investissement modéré en capital humain. Au vu de l'évolution technologique orientée vers les connaissances supérieures, l'optimalité d'une telle politique pour un pays riche doit être questionnée. Une mesure pour favoriser le tertiaire serait de mieux assurer un large accès des apprentis aux HES ou à d'autres formations tertiaires et de leur donner les bases nécessaires pour réussir ce passage.

**Espérance de scolarisation dans l'éducation tertiaire**



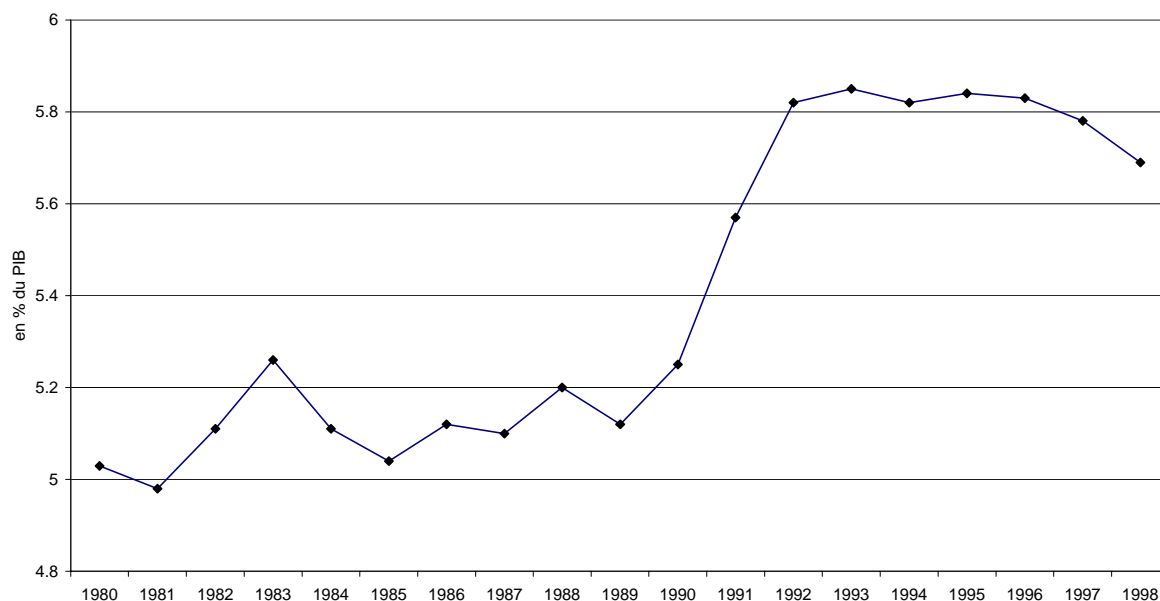
Source: OCDE

*La participation des femmes augmente* La participation des femmes aux plus hautes formations augmente régulièrement. En plus, même s'il y a encore des métiers qui sont essentiellement féminins ou masculins, l'accès des femmes à toutes les formations s'est généralisé. Néanmoins la participation des femmes, surtout au niveau tertiaire reste faible en comparaison internationale. Des progrès supplémentaires doivent encore être accomplis dans la participation des femmes aux professions techniques (ingénieur, informaticien, etc.).

*La formation continue reste relativement faible* Dans un monde où de nombreuses formations sont souvent en pleine évolution, la formation continue est irremplaçable. Une grande partie de cette formation se fait sur les places de travail, mais des cours doivent aussi être offerts sur certains sujets spécifiques. La position de la Suisse dans la formation continue est aussi dans la moyenne inférieure (Weber 2002). Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait. Les entreprises sont certes intéressées par une main d'œuvre qualifiée, mais elles s'inquiètent de voir leurs employés s'absenter, de devoir payer la formation suivie d'une augmentation de salaire avec le risque de voir l'employé trouver un travail ailleurs. Les employés n'ont souvent pas les moyens ou les incitations à financer eux-mêmes leur formation continue. L'Etat n'a pas pris cette tâche supplémentaire en main, tant à cause des implications financières qu'à cause de l'absence de mesure du rendement de cette forme d'éducation. Ainsi une meilleure collaboration employés-employeurs-Etat est envisageable dans ce domaine. Cela devrait aussi concerner les employés âgés dont on essaie de maintenir le haut taux de participation.

*Les efforts des pouvoirs publics en faveur de l'éducation se sont modérés après 1992* En pourcentage du PIB les efforts des pouvoirs publics pour la formation se sont stabilisés depuis 1992 comme le montre le graphique suivant. L'augmentation très rapide entre 1990 et 1992 a été causée par un rattrapage salarial généralisé et par l'augmentation du nombre d'étudiants durant les années de crise. Depuis 1992 l'enseignement est un des rares postes à avoir perdu de l'importance dans les dépenses publiques avec les dépenses militaires. En particulier certains cantons en difficultés financières ont recherché des économies dans ce domaine. Au-delà des gains d'efficacité raisonnablement obtenables, il serait faux de faire des économies aux dépens des priorités données par le développement économique. Une analyse plus détaillée des composantes des dépenses publiques révèle généralement une évolution harmonieuse de toutes les composantes de l'enseignement en Suisse. Cependant très récemment les HES ont pris de l'importance, ce qui est justifié au regard de leur taux de rendement élevé.

### Evolution des dépenses publiques en faveur de l'éducation et de la recherche en Suisse



Sources: OFS et AFF

*Les experts évaluent favorablement le système éducatif suisse*

L'évaluation des experts interrogés par l'IMD (2000) sur la formation en Suisse est positive. Les qualités professionnelles acquises correspondent grosso modo aux attentes des entreprises et renforcent la compétitivité de la Suisse.

*Mais il y a un manque d'offre dans les technologies de l'information*

Toutefois un manque de personnel qualifié est perçu dans les domaines des technologies de l'information. Comme la nouvelle économie est un facteur de croissance, si ce manque n'est pas résolu, la croissance structurelle pourrait s'en trouver affectée. Il serait donc souhaitable de combler le retard dans ce domaine en priorité.

### C. Le contexte institutionnel

*L'école obligatoire*

L'art. 19 de la Constitution définit le droit à un enseignement de base gratuit. Ce droit à l'enseignement de base pour les enfants est aussi une obligation pour les parents comme le définit l'article 62 qui place en même temps l'instruction publique dans les compétences cantonales.

*Devoir d'entretien des parents*

Selon l'art 276 du CC les parents doivent prendre en charge au nom du leur devoir d'entretien les coûts de l'éducation et de formation. Selon l'art. 277 du CC, l'obligation d'entretien s'étend au minimum jusqu'à la majorité, mais au plus tôt jusqu'à ce que l'enfant ait réussi de terminer une formation adaptée.

<i>La liberté scientifique et d'enseignement. Le libre choix de sa profession</i>	L'art. 20 de la Constitution proclame la liberté de l'enseignement et de la recherche scientifique. L'art. 27 définit la liberté économique aussi par le libre choix de la profession. Les limites à la liberté économique doivent donc être explicitement décrites par la Constitution selon l'art. 94. L'art. 95 donne le droit aux personnes bénéficiant d'une formation adéquate le droit de l'exercer sur l'ensemble du territoire.
<i>Les lois fédérales sur la formation</i>	L'art. 63 de la Constitution donne le pouvoir à la Confédération de légiférer sur la formation professionnelle et l'autorise de gérer les écoles polytechniques, d'aider l'enseignement supérieur et de mettre en place des mesures de coordination pour l'octroi d'une aide. Un article constitutionnel 63a, qui vise à assurer la qualité de l'éducation et de la recherche dans les hautes écoles (Universités, HES, Ecoles spécialisées) et la collaboration entre la Confédération et les cantons, est actuellement en cours de consultation. La loi fédérale de 1978 sur la formation professionnelle, la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales de 1991, la loi fédérale de 1995 sur les HES et la loi fédérale de 1999 sur les aides aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles complètent la Constitution.
<i>Les accords intercantonaux</i>	Les cantons essayent de coordonner eux-mêmes leur politique de formation. Le concordat de 1970 sur la coordination scolaire en pose les bases. Ils ont ainsi établi un barème pour les étudiants suivant une haute école dans un autre canton.
<i>L'accord de Bologne et les accords avec l'UE</i>	Sur le plan international la Suisse s'est engagée jusqu'ici dans quelques accords volontaires. A l'avenir les accords bilatéraux accorderont toutefois la libre circulation aux étudiants. En plus la coordination de la formation en Suisse pourrait se voir davantage influencée par l'harmonisation de la formation dans l'UE. Les accords de Bologne qui définissent les niveaux universitaires pour pouvoir mieux assurer la mobilité des étudiants devront être considérés par la Suisse.

## **D. Explication de la situation suisse**

<i>Le capital humain est particulièrement important pour la Suisse</i>	Le rapport de benchmarking de la BAK met chaque année en évidence l'importance du capital humain pour la compétitivité d'une région. On peut le considérer comme étant le facteur principal. D'autres études montrent à quel point les investissements dans le capital humain et la recherche ont un impact local en priorité. Finalement l'OCDE a estimé que le capital humain est la raison essentielle du haut niveau de vie en Suisse et le premier facteur favorisant son taux de croissance. Dans ces conditions une certaine priorité doit être donnée à ce
--	--

facteur de production.

*La politique d'immigration, une source des problèmes de productivité*

La politique d'immigration engagée durant les années 70 a eu des conséquences peu satisfaisantes pour la croissance en Suisse. Les immigrants ont surtout été des personnes moins qualifiées, ce qui est peu propice à la productivité et à l'augmentation de la productivité. Ensuite certains secteurs se sont vus accorder de facto des quotas les favorisant. Or ces secteurs (agriculture, construction, tourisme, etc.) n'ont ni une productivité au-dessus de la moyenne, ni une croissance supérieure en termes de valeur ajoutée. Par contre un manque de personnel qualifié s'est fait sentir en particulier dans tous les domaines de la nouvelle économie qui elle a des conséquences directes et indirectes très positives sur la croissance du bien-être des Suisses. La prochaine loi sur les étrangers devrait corriger ce déséquilibre en prenant mieux en compte la formation des immigrants. Déjà aujourd'hui l'immigration des pays en dehors de l'EEE se fait principalement sur le critère des qualifications.

*Une grande partie de la formation est de la responsabilité des cantons*

Une des caractéristiques du système suisse est que la Confédération se concentre principalement sur des tâches de réglementation, de coordination et d'encouragement à la formation professionnelle et aux écoles supérieures (les HES, les universités, les EPF, les formations fédérales de 3<sup>ème</sup> cycle). Par ses Ecoles polytechniques la Confédération offre directement des formations supérieures. Une grande partie de la formation est donc sous la responsabilité des cantons. Cela est justifié dans la mesure où le capital humain a surtout une valeur locale. Cependant avec l'augmentation de la mobilité du capital humain, la Confédération pourrait voir son rôle grandir parallèlement. C'est le cas avec les accords bilatéraux, la définition des professions et de leur curriculum dans le cadre d'un marché intérieur effectif, et l'aide aux écoles supérieures qui ont souvent un impact national. Une meilleure péréquation financière dans le domaine pourrait aussi être étudiée. Pour le moment un nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles est en consultation.

Cette structure pourrait néanmoins poser un problème pour le développement de l'éducation secondaire et tertiaire en Suisse, dans la mesure où certains cantons pourraient préférer les voies de formation professionnelle locales et hésiteraient d'investir dans des formations situées dans d'autres cantons. Le financement des étudiants plutôt que des institutions de formation permettrait de surmonter ce protectionnisme implicite qui limite les choix des étudiants et l'efficacité des institutions de formation.

- Les incitations à se former au vu du marché du travail suisse* Le marché du travail proche du plein-emploi met la Suisse dans une situation particulière. Le taux de chômage des 20-24 ans était en 1998 de 7.7% (3.9% pour la population en général), ce qui reste une bonne performance en comparaison internationale (4<sup>ème</sup> position sur 18 pays). En effet, dans un tel cas de figure, l'incitation à se former pourrait paradoxalement être plus faible. Les hauts salaires et la facilité de trouver du travail rendent coûteux en termes d'opportunité pour les agents privés de se lancer dans des formations supplémentaires. L'Etat doit prendre en considération ces incitations lorsqu'il fixe la part privée du financement de la formation (taxe d'écolage, bourses, etc.).
- Le marché des crédits pour les étudiants n'est pas encore assez développé* Le marché suisse des crédits pour les étudiants est relativement peu utilisé en comparaison de pays comme les Etats-Unis. A l'étranger ces marchés sont parfois garantis par l'Etat. Ce n'est pas le cas en Suisse où souvent les parents restent le soutien financier principal de l'étudiant. Une préférence pour les formations offertes au domicile en découle. En plus les bourses d'études comme alternative au crédit (qui sont d'ailleurs en comparaison internationale parmi les plus faibles) montrent une tendance structurelle vers la baisse. La question de l'égalité des chances se pose donc au niveau tertiaire.
- L'obsolescence du capital humain s'accélère* Avec l'accélération de l'évolution des technologies, l'obsolescence du capital humain a aussi grandi. Par exemple en Suisse on observe que les pourcentages de personnes exerçant leur profession dans le domaine où elles ont effectué leur formation diminue régulièrement à chaque recensement. On peut donc en déduire que la souplesse dans la formation prend davantage d'importance, ce qui requiert une adaptation des curricula. L'évolution des technologies pose d'ailleurs des problèmes supplémentaires aux écoles qui doivent constamment adapter leur matériel, en particulier dans le domaine informatique, ce qui demande des investissements constants des autorités publiques.
- L'école est appelée à s'adapter aux évolutions sociales* L'école fait face à différentes évolutions sociales. L'une d'entre elles est l'augmentation de la participation féminine au marché du travail, ce qui sur le plan de la croissance implique une meilleure mise en valeur de ce capital humain. Pour accommoder et permettre ce changement des modes de vie différentes solutions ont été proposées qui doivent être sérieusement considérées (bloc horaire, dîner à l'école, etc.). D'autres mutations sociales sont moins réjouissantes. Les statistiques montrent que la violence chez les jeunes connaît une tendance à la hausse, ce qui détériore le climat d'enseignement. Cela montre qu'il ne faut pas seulement apprécier le système formatif sous l'angle du capital humain, mais aussi pour sa contribution au capital social (par ex. par l'intermédiaire de la cohésion sociale) qui est un des



déterminants importants de la prospérité à long terme d'un pays.

*Une évolution technologique en faveur du tertiaire est un défi pour la formation suisse*

La formation suisse est aussi très engagée dans la formation professionnelle par rapport à la voie tertiaire. Une partie de la prospérité suisse en provient puisque la Suisse a visiblement un avantage comparatif dans les biens et services requérant une formation intermédiaire. Cependant les technologies et le commerce international vont en direction des formations scientifiques. Ainsi la formation professionnelle suisse devra s'adapter déjà maintenant aux besoins futurs de l'économie. Cela pourrait impliquer des formations de base plus générales (l'anglais aussi pour davantage d'apprentis), des formations plus adaptées aux secteurs en pleine croissance comme l'informatique, des conditions d'accès plus généreuses aux HES.

## **E. Explication de la situation des meilleurs pays**

*Un engagement plus prononcé en faveur de l'éducation tertiaire universitaire*

Si on comparait les pays uniquement au regard de leur espérance de scolarisation au niveau secondaire, la Suisse passerait au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. L'origine principale du retard en Suisse se trouve au niveau de l'éducation tertiaire. L'espérance de scolarisation dans les universités est la cause principale du différentiel observé, mais les HES y contribuent aussi. Dans de nombreux pays, la voie universitaire est souvent la seule alternative bien soutenue par l'Etat et reconnue par le secteur privé. Cela encourage les étudiants à s'y engager.

Ce n'est pas la seule raison de l'espérance de scolarisation plus élevée dans de nombreux pays. Par exemple l'Australie et les Pays-Bas, qui ont des espérances de scolarisation très élevées, ont aussi une année d'enseignement primaire en plus que celle de la Suisse. Dans la mesure où leur test standardisé pour l'éducation élémentaire n'est pas meilleur, on ne peut considérer cette année comme apportant une valeur économique. L'augmentation de l'espérance de scolarisation dans cette direction n'est donc pas un exemple à suivre. La nécessité d'investir davantage dans la formation de base est une question controversée. La Norvège par exemple a estimé les gains économiques totaux résultant en équilibre général de l'abaissement de la scolarisation de base d'une année. Avec des bénéfices économiques totaux supérieurs à 1% du PIB, les résultats sont clairs.

*L'importance de l'éducation à temps partiel et des formations universitaires courtes*

L'Australie et la Suède, qui ont une plus grande espérance de scolarisation, ont aussi un usage plus généralisé de l'éducation à temps partiel. Pour diminuer les coûts d'opportunité privés de l'éducation tertiaire en Suisse, la promotion des formations à temps partiel représente une piste intéressante selon le principe de la modularité.

Dans la même ligne on constate que les programmes universitaires longs de 5 ans et plus sont fréquents en Suisse, alors que ce n'est pas le cas dans un nombre croissant de pays étrangers. Ces programmes longs représentent un risque plus élevé pour l'élève et augmentent les coûts d'opportunité privée perçus de la formation tertiaire. Une manière pratique de stimuler l'intérêt pour les universités est d'offrir davantage de programmes courts sanctionnés par un diplôme intermédiaire. Cette direction est en accord avec l'harmonisation en cours dans l'UE et pourra permettre davantage d'échanges d'étudiants avec l'étranger.

## **F. Les recommandations de l'OCDE**

*L'OCDE recommande un fort engagement en faveur de l'éducation*

L'OCDE se contente de rappeler à ses Etats membres que l'éducation est une source essentielle du haut niveau de vie dont bénéficient les pays développés. Cependant les systèmes d'éducation sont très divers entre les pays membres et l'OCDE n'a pas encore émis de recommandations sur une manière optimale de gérer les investissements publics dans le capital humain. Des recherches sont en cours. En conséquence l'importance de l'apprentissage pour la Suisse n'est pas remise fondamentalement en question jusqu'à présent. Il faut pourtant faire attention à ses effets négatifs sur l'accès au niveau tertiaire et sur la généralité de la formation offerte, deux aspects favorisant l'émergence de la société de l'information.

*La formation continue est aussi importante*

L'OCDE souligne aussi l'impact de l'évolution technologique sur le capital humain. Dans une perspective de l'accélération du progrès technique favorable à l'augmentation de la croissance, la formation continue devrait gagner en importance.

## **G. Les lignes directrices pour une politique de croissance**

*Encourager une plus forte participation au tertiaire*

Un des défis pour préparer la Suisse à la société de l'information est l'augmentation de la participation au niveau tertiaire. La Suisse est particulièrement touchée, car il y a un problème de coordination des politiques, d'accessibilité du tertiaire à une population qui a surtout des diplômes d'apprentissage et du

niveau des coûts d'opportunité privés de ces formations plus élevés en Suisse qu'ailleurs.

*Adapter la formation à la société de l'information*

Vu l'évolution actuelle vers des technologies basées sur la science plus que sur le savoir-faire, des réformes de la formation doivent être entreprises pour assurer son adaptation aux besoins en connaissance que la société de l'information demande. Les efforts concernent ici en priorité l'apprentissage.

*Améliorer la qualité de l'éducation*

Finalement il faut continuer de veiller à la qualité de la formation fournie et à l'efficacité de moyens publics engagés dans l'éducation. En particulier le potentiel de la nouvelle gestion publique et des comparaisons intercantionales en termes d'efficacité n'a pas encore été entièrement exploité.

## Chapitre 7: L'Innovation

### A. Introduction

*La technologie est une source perpétuelle de croissance*

La technologie est différente des autres facteurs de production dans le sens où son potentiel de développement semble être illimité. En effet le travail et le capital humain sont limités par la population et le temps nécessaire pour l'apprentissage, le capital par la capacité d'épargne, les ressources naturelles et l'environnement par la nature et les institutions par l'impossibilité de résoudre optimalement tous les choix publics. Il ne reste plus que la technologie comme source de croissance perpétuelle. Cela en fait la source principale d'un développement durable. Ainsi la création, la diffusion et la maîtrise de la technologie dans un sens large, y compris le savoir-faire entrepreneurial, sont un des thèmes essentiels de toute discussion sur la croissance.

*La recherche empirique confirme l'impact sur la croissance*

La recherche empirique a rapidement trouvé de fortes relations entre les efforts d'innovation et la croissance structurelle. Le niveau des dépenses privées en R&D semble avoir les relations les plus étroites avec la croissance, mais les autres indicateurs (brevets, R&D publique, etc.) sont aussi significatifs. Une bonne partie de l'influence de l'innovation est sous-estimée, car certaines innovations ne sont pas prises en compte par les statistiques (par ex. petites améliorations progressives sans R&D et sans brevets ou l'innovation par le marketing).

*Les entreprises privées ont de fortes et bonnes incitations à promouvoir la R&D*

Les entreprises privées sont celles qui ont le plus d'incitations à mener une activité d'innovation avec succès. En recherchant des innovations, elles veulent pouvoir se distinguer par rapport à leurs concurrents. Le marché leur donne les incitations nécessaires et les signaux sur la direction dans laquelle des innovations seraient les plus utiles. La réussite de la mise sur le marché d'une innovation peut apporter des bénéfices considérables. De nombreuses multinationales sont nées à partir d'une seule innovation essentielle (par ex. Xerox pour la photocopie).

*L'Etat est amené à intervenir dans la recherche fondamentale qui donne de bons résultats à long terme*

Malgré les avantages de la recherche privée dans les applications, la recherche publique joue un rôle essentiel en tant que bien public pur.

Pour l'instant une relation entre la recherche fondamentale et la croissance n'a pas été bien établie. Il y a plusieurs raisons qui expliquent cette absence de résultats et qui permettent pourtant d'affirmer l'existence d'une forte causalité entre la recherche fondamentale et la croissance. Premièrement les résultats de la recherche de base sont plus aléatoires. Ainsi, quelles que soient les dépenses effectuées, elles ne donnent pas avec certitude des résultats, mais elles procèdent souvent par percées inattendues.

Deuxièmement le temps nécessaire entre une découverte de base et son application pratique avec la création de valeur ajoutée peut se chiffrer à des décennies, c'est-à-dire bien au-delà du cadre des estimations économétriques actuelles. Troisièmement la quasi-totalité de la recherche fondamentale est un bien public à disposition de toutes les nations avancées. La relation de la recherche fondamentale avec la croissance d'un pays particulier est donc naturellement faible, mais elle reste forte pour l'ensemble des pays ayant un bon niveau de formation. Finalement l'évaluation microéconomique de la recherche publique en médecine montre qu'on ne peut se contenter d'une approche macroéconomique. Par exemple les nouvelles méthodes moins intrusives d'opération impliquent souvent un temps d'hospitalisation réduit et moins d'effets secondaires. Dans ce cas, sur le plan purement comptable, le PIB aurait tendance à baisser avec les coûts de traitement, alors qu'en réalité le bien-être a augmenté. Souvent les effets de l'innovation au niveau macroéconomique sont sous-estimés, car l'approche statistique actuelle ne prend que très partiellement en considération les effets sur la qualité et les coûts d'opportunité non rémunérés (loisirs, souffrance, etc.). Ce manque touche davantage la recherche publique que la recherche privée.

*En jugeant la recherche fondamentale sur sa qualité uniquement, on obtient de bons résultats*

Il serait faux d'affirmer que la recherche publique est intrinsèquement moins efficace que la recherche privée, car cette dernière a aussi connu des échecs importants et le manque de mise en valeur de résultats significatifs. Cependant la recherche publique a été très peu rentable lorsqu'elle a essayé de faire de la politique industrielle ou lorsqu'elle est entrée en concurrence avec la recherche privée. De même lorsque l'Etat essaye de diriger la recherche fondamentale, on peut craindre une perte de résultats. C'est en évaluant la recherche fondamentale seulement sur sa qualité (impact sur d'autres recherches par les citations, etc.) et en la laissant libre d'explorer que sont réunies les meilleures chances de réaliser des progrès, y compris des percées inattendues et importantes. La recherche fondamentale est aujourd'hui aussi vivace qu'hier. En fait elle ouvre des perspectives tout à fait étonnantes. Dans les années 90 on peut citer par exemple la théorie des ordinateurs quantiques, la découverte des cellules-souches, les céramiques supraconductrices, etc.

*Une bonne gestion technologique met en valeur les connaissances de chaque partenaire*

Les politiques technologiques actuelles requièrent une collaboration optimale entre tous les agents, c'est-à-dire les chercheurs, les entreprises et les intermédiaires comme l'Etat. Le plus souvent les entreprises sont les mieux à même de diriger les recherches dans les domaines où les difficultés techniques ne sont pas centrales, car elles ont une meilleure connaissance du marché. Les chercheurs ont un avantage lorsque les difficultés techniques sont considérables et que le succès sur les marchés

est assuré. Il faut alors considérer leur participation sous forme d'une entreprise propre financée par le capital risque ou par d'autres moyens comme les royalties. Quant aux intermédiaires, comme les universités, leurs contributions sont essentielles lorsque trouver de bons partenaires parmi les chercheurs et les entreprises est nécessaire au succès.

Le know-how nécessaire à la gestion des projets technologiques est devenu aujourd'hui une science en soi. Les nécessités économiques du "global sourcing" et du "time to market" rendent encore plus importantes ces capacités, aussi pour la Suisse, où on a souvent considéré que la résolution des aspects techniques des projets comptait en priorité.

*L'esprit d'entreprise génère des emplois et stimule l'économie*

Dans la mise en valeur des innovations, l'esprit d'entreprise est indispensable. Pourtant il serait peu raisonnable d'avoir des attentes très élevées dans le court terme vis-à-vis des petites nouvelles entreprises. En fait dans la plupart des pays, 50% d'entre elles font faillite dans les cinq ans après leur fondation. En Suisse la création nette d'emplois par les nouvelles PME a été à peine positive (voir KOF (2001b)), car les nouvelles entreprises subissent plus durement les effets de la conjoncture.

A l'encontre de ces chiffres, il y a des succès indéniables, où 40 ans après sa fondation une nouvelle PME est devenue une importante multinationale, alors que pour d'autres entreprises le succès se signale par un rachat effectué par d'importants investisseurs. Dans le même sens on note l'existence de sociétés financières renommées spécialisées dans le capital-risque qui ont montré sur des décennies des taux de rendement largement au-dessus des rendements boursiers. Selon des analyses au niveau agrégé, dans de nombreux pays, les nouvelles entreprises sont plus productives et plus compétitives que les anciennes (Ahn 2001), car elles utilisent des technologies plus avancées et une combinaison du capital et du travail plus appropriée. Dans ce sens elles sont une composante irremplaçable du renouvellement industriel et de la croissance. Une politique favorisant l'esprit d'entreprise fait ainsi sentir ses effets dynamisants sur toute l'économie.

*Les conditions-cadre favorisant l'esprit d'entreprise se recoupent avec celles favorisant la croissance*

Parmi les conditions-cadre qui favorisent l'esprit d'entreprise, on retrouve une grande partie de celles qui favorisent la croissance. Il s'agit en particulier:

- de marchés domestiques ouverts à la concurrence ce qui implique des libéralisations et une politique de concurrence conséquente,
- de l'ouverture internationale,
- d'une bonne protection de la propriété intellectuelle,
- de marchés financiers efficaces avec une bonne offre en

- capital-risque,
- des marchés du travail flexibles, caractérisés par une mobilité accrue de la main-d'œuvre et de bonnes incitations. Cela comprend aussi des conditions légales permettant à l'entrepreneur potentiel de quitter et de retrouver un emploi salarié sans impact négatif sur les prestations d'assurances sociales et de prévoyance professionnelle,
- de charges administratives faibles, en particulier grâce à la simplicité, une bonne coordination entre les administrations et le support actif des administrations publiques,
- d'impôts bas et surtout simples,
- d'une procédure de mise en faillite simple et ne stigmatisant pas l'échec,
- de la stabilité macroéconomique.

#### **La R&D et la croissance:**

Une relation positive entre la R&D et la croissance existe non seulement au niveau agrégé, mais aussi au niveau des entreprises et des secteurs. Dans les secteurs n'effectuant que peu de R&D, c'est l'acquisition de capital de haute technologie qui crée le même effet. Le rendement de la R&D est généralement élevé en moyenne pour les entreprises, mais il serait encore plus élevé pour l'économie entière. Les fondements microéconomiques sont très bien assurés dans la littérature ce qui permet d'écarter les problèmes de causalité. Après une analyse très fouillée, Jones et Williams (1998) arrivent à la conclusion que la plupart des estimations sur le rendement agrégé de la R&D représentent des minima.

La littérature a montré un lien positif entre la recherche publique et la croissance dans la mesure où elle est complémentaire à la R&D privée (c'est-à-dire qu'il ne s'agit ni de recherche fondamentale pure, ni de recherche en substitution de la recherche privée, voir OCDE 1999). D'autres recherches ont montré l'intérêt d'un financement public pour améliorer les transferts de technologie entre les universités et les entreprises. Toutefois, dans ce cas, les estimations n'ont pas encore rendu de verdict définitif. Les relations entre la recherche publique, la recherche privée et la croissance semblent être très complexes et méritent une évaluation particulière. L'impact positif de la recherche fondamentale a été montré par Griliches (1986) en utilisant les références dans les brevets. Certaines estimations grossières montreraient aussi que plus de 40% du PIB américain actuel aurait un lien avec le développement de la théorie quantique proposée par Bohr il y a plus d'un siècle.

## B. La position de la Suisse

*Les statistiques sur la science et les technologies sont partielles par nature*

Une série de statistiques permet de situer la Suisse sur le plan des sciences et des technologies. Il s'agit principalement:

- Des montants et des moyens (chercheurs, employés, etc.) mis à disposition de la recherche privée ou publique,
- Des tests à l'innovation,
- Des statistiques des brevets,
- De la part des produits innovants dans le chiffre d'affaires ou les exportations,
- Des publications scientifiques et de leur impact sur la littérature.

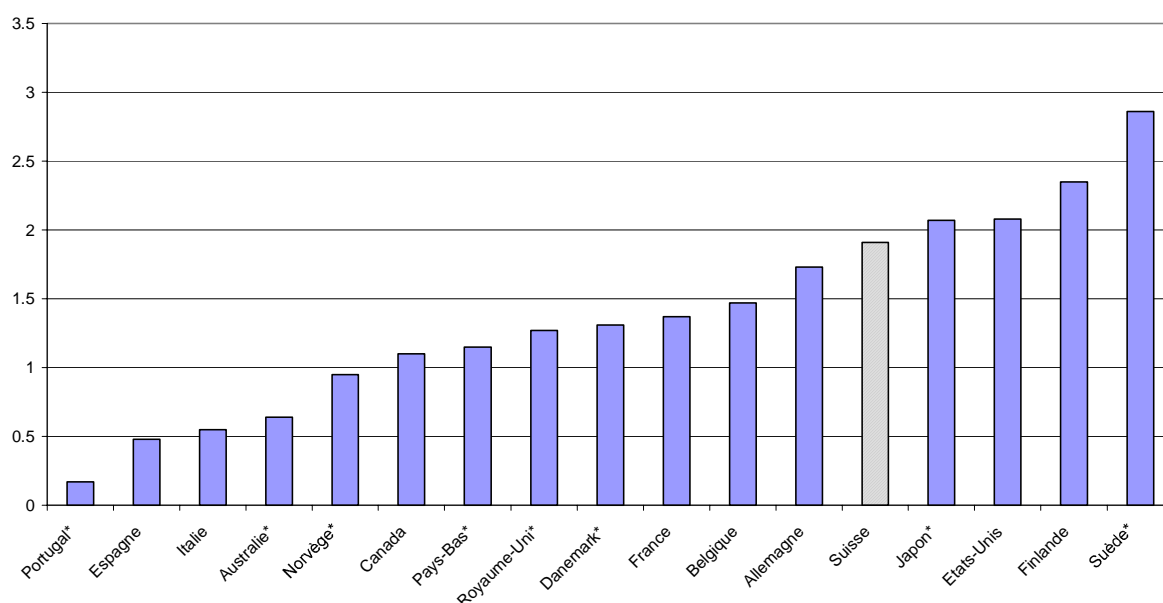
Par nature il est difficile de comparer les innovations ou les découvertes entre elles, car elles sont souvent uniques. Ces statistiques arrivent donc à donner une impression générale de l'activité d'innovation d'un pays, mais aucune d'entre elles n'est dominante.

*Les entreprises suisses investissent beaucoup dans la R&D*

Les entreprises suisses investissent une part substantielle de leur valeur ajoutée pour la recherche et le développement, comme le montre le graphique suivant. Toutefois, les entreprises finlandaises, suédoises et coréennes fournissent un effort plus grand pour la R&D, mais elles n'ont pas été recensées en 1996. Le taux suisse reste néanmoins un des plus élevés au monde.

### R&D intramuros des entreprises

en % du PIB en 2000, \* = 1999



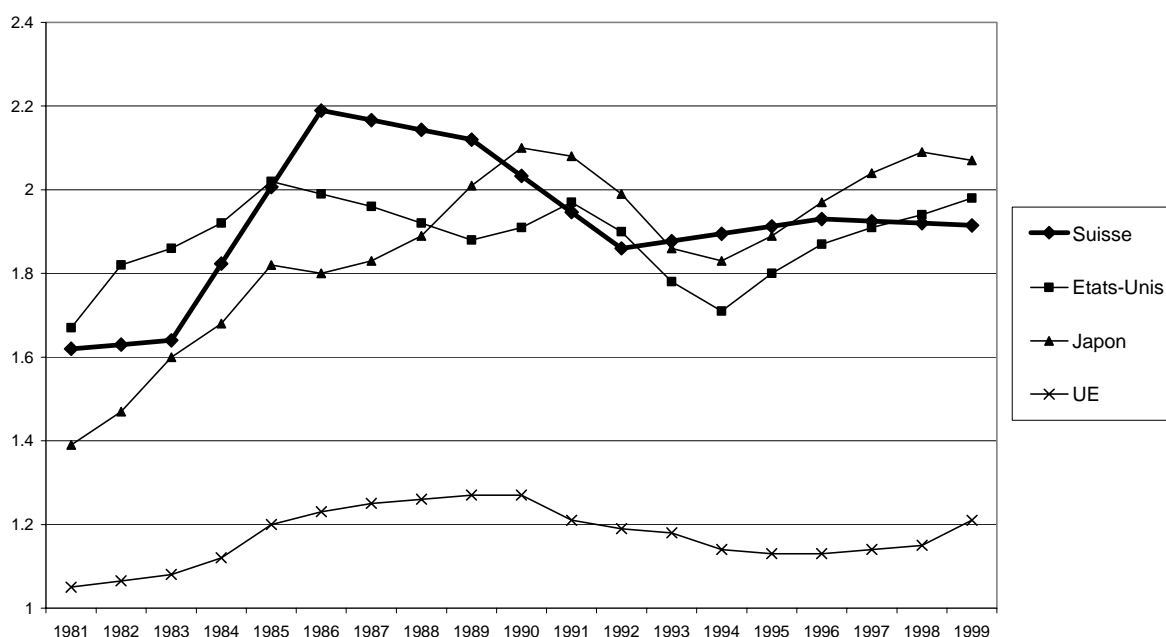
Source: OCDE



*La tendance structurelle est vers la hausse de la R&D privée*

On note au niveau mondial une tendance structurelle vers la hausse des dépenses privées de R&D en % du PIB marchand. Cela provient du fait que certains pays en voie de rattrapage commencent aussi à faire de la R&D, que les dépenses de R&D publique ont tendance à baisser au profit de la R&D privée, que l'avantage concurrentiel de la R&D augmente entre autres avec la globalisation, et que la productivité interne de la R&D n'augmente pratiquement pas dans de nombreux pays (mesurée par les facteurs de production d'une part et les résultats des recherches d'autre part). L'intérêt de la R&D est aussi augmenté par deux phénomènes: l'un est la globalisation des centres de recherche qui implique que la R&D s'effectue de plus en plus à la place économique possédant le meilleur rapport résultat anticipé/coût, l'autre est la redéfinition des processus de production pour s'adapter de plus en plus facilement et fréquemment aux innovations (par ex. dans l'industrie automobile). Pourtant pour la Suisse une certaine baisse est visible depuis 1986/89 déjà.

**Evolution des dépenses en R&D**  
en % du PIB données interpolées



Source: OCDE

Note: Comme les données pour la Suisse ne sont disponibles que tous les trois ou quatre ans, une interpolation linéaire a été faite entre les données disponibles.

*L'activité  
d'innovation  
complète les  
données sur la  
R&D*

La R&D ne représente qu'une partie des efforts d'innovation des entreprises. C'est particulièrement le cas pour les services où l'innovation est primordiale, mais où relativement peu de R&D s'effectue. Les tests à l'innovation effectués par la KOF (2001c) sur la base de nombreux indicateurs montrent que l'intensité innovatrice est élevée dans presque tous les secteurs. En moyenne 78% des entreprises ont des innovations, ce qui implique que la Suisse connaît une économie des plus innovatrices parmi nos voisins immédiats. Ce test permet aussi de mettre en évidence les points forts de l'innovation en Suisse (orientation vers le client, qualité, perfection, etc.).

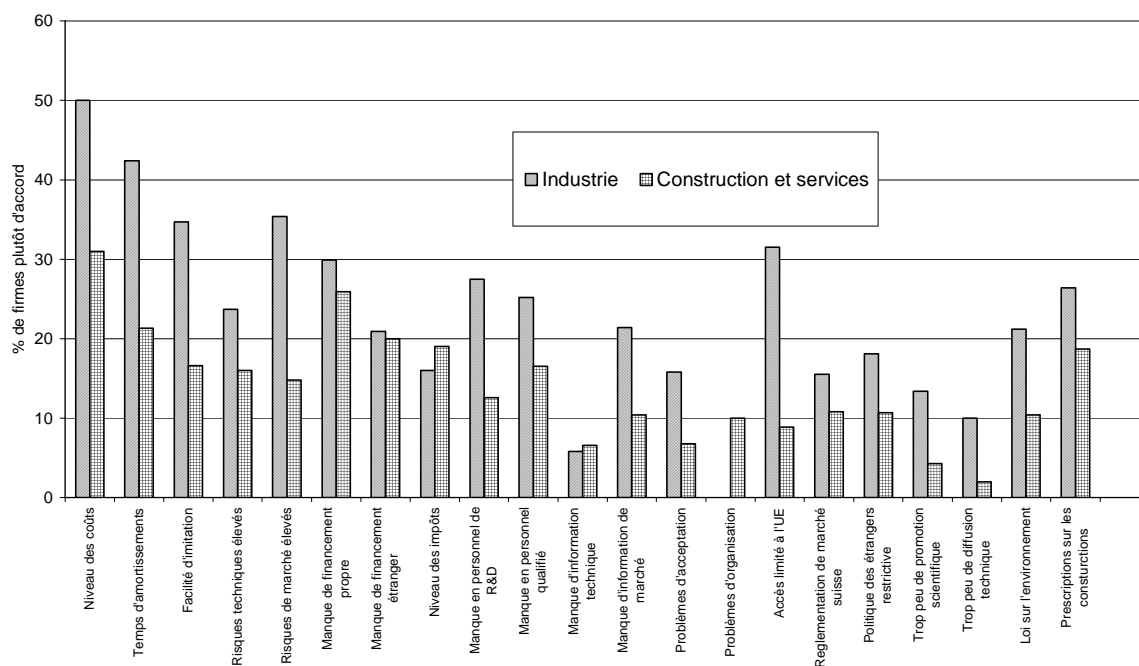
*Trois facteurs  
principaux limitent  
les efforts  
d'innovation*

Les tests à l'innovation fournissent aussi un sondage sur les barrières à l'innovation en Suisse. Les plus importantes reflètent des difficultés de marché ou de technologie sur lesquelles l'Etat n'a guère d'influence. Cependant deux facteurs principaux concernent la politique économique:

- le manque de personnel qualifié (suisse et étranger),
- les réglementations, en particulier celle de l'environnement ou de l'aménagement du territoire.

A quoi il faut rajouter la difficulté d'obtenir des capitaux propres et étrangers, ce qui peut être mis en relation avec des incitations fiscales. D'autres barrières viennent ensuite, comme les impôts ou la réglementation des marchés.

**Obstacles aux innovations en Suisse**



Source: KOF

*La Suisse est première dans les brevets*

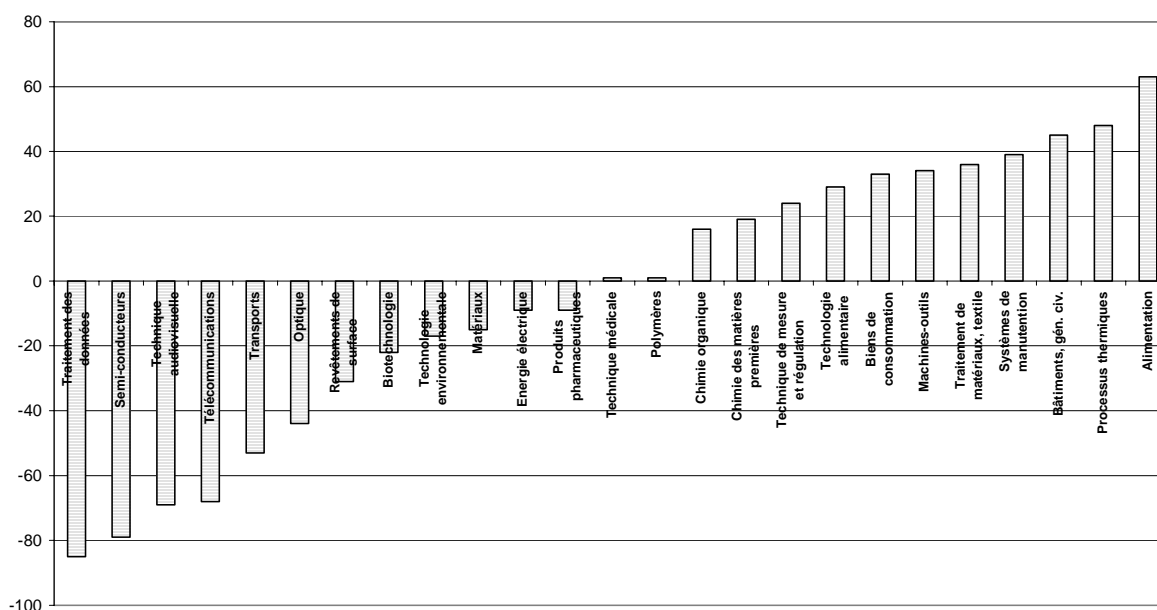
Pour les brevets enregistrés à l'Office européen des brevets, la Suisse est première pour les brevets enregistrés en Suisse par habitant et deuxième pour le nombre de brevets nationaux par habitant. Même si les brevets concernent certaines branches plus que d'autres, on peut conclure des statistiques que la protection intellectuelle est particulièrement importante pour la Suisse et que l'activité innovatrice suisse arrive à obtenir d'excellents résultats.

*Les brevets suisses montrent la spécialisation de la R&D*

Une analyse plus détaillée des brevets suisses montre que ceux-ci se font surtout dans des secteurs n'ayant pas la plus forte des croissances au plan mondial. La Suisse est peu engagée dans la production de biens et services dans la nouvelle économie. Un tel résultat pourrait impliquer que l'activité innovatrice suisse malgré son intensité et les résultats obtenus n'aurait pas un impact aussi grand sur la croissance que ce que l'on aurait pu espérer.

### Portefeuille des brevets domestiques suisses

(avantages comparatifs entre 1994 et 1996)



Source: Hotz-Hart (1996) et calculs propres

Note: Une valeur positive indique que la Suisse a émis relativement plus de brevets dans le domaine que d'autres pays.

*Les exportations en haute technologie faiblissent*

Les statistiques sur les exportations de haute technologie confirmeraient cette appréciation. La Suisse réalise avec 16.9% un résultat remarquable. Cependant elle se trouve dorénavant dans la moyenne des autres pays, alors qu'il y a quelque dix ans elle connaissait une position avancée. L'émergence des

exportations en haute technologie dans les autres pays a été causée entre autres par les biens caractérisant la nouvelle économie (l'électronique) qui connaissent les plus hauts taux de croissance, alors que la Suisse y est relativement peu spécialisée. L'analyse CMSA faite par la KOF (2001a) confirme que les exportations suisses en électronique, bien qu'étant toujours en croissance, auraient perdu de leur compétitivité relative. Cela a permis à certains pays comme l'Irlande ou les pays du Sud-est asiatique de se rapprocher, voire de rattraper la Suisse selon l'indicateur des exportations en haute technologie.

*L'esprit d'entreprise a une forte composante culturelle et il est en constante progression en Suisse*

Pour faire le lien entre les innovations et la création de valeur ajoutée, il faut aussi considérer l'esprit d'entreprise. Ce dernier varie énormément entre les pays et prend des formes assez différentes. Les Etats-Unis sont connus pour avoir la meilleure disposition culturelle vis-à-vis des entrepreneurs. Cela commence à l'école avec une très haute proportion d'élèves désirant diriger leur propre entreprise. Sur les marchés, cela se signale par le fort taux de création d'entreprises avec une forte création nette d'emplois qui en résulte.

En Suisse le nombre d'entrepreneurs en % de la population semble être juste en dessous de la moyenne de l'OCDE et l'emploi salarié reste très présent (OCDE 2000g). Cependant le taux de personnes actives ayant une activité indépendante (souvent dans des micro-entreprises) est en régulière augmentation, ainsi que le taux d'entrepreneurs si on le mesure par le pourcentage de personnes qui possèdent leur propre affaire. En plus, avec la promotion des contacts universités-entreprises, le nombre de professeurs actifs dans une entreprise, ainsi que le nombre d'entreprises créées aux environs des universités connaissent un développement réjouissant.

*Les experts offrent peu de critiques à la politique technologique suisse*

Les experts internationaux interrogés par l'IMD (2000) approuvent la politique technologique suisse qui obtient de bons scores sur le plan de l'environnement légal, de l'intérêt de la jeunesse pour les sciences et les technologies, de la qualité de la recherche, de l'absorption de nouvelle technologie et de l'activité en R&D. Cependant les experts jugent que les relations entre les universités et le secteur privé peuvent encore être améliorées et ils remarquent l'exposition de la Suisse face à la globalisation des centres de recherche et à la mobilité des chercheurs.

## C. Le contexte institutionnel

<i>La liberté scientifique</i>	Parmi les libertés fondamentales, à l'égal de la liberté d'expression, l'article 20 de la Constitution garantit la liberté de la recherche scientifique et de l'enseignement.
<i>La propriété intellectuelle</i>	La loi fédérale de 1992 sur le droit d'auteur, la loi fédérale de 1992 sur les marques, la loi fédérale de 1954 sur les brevets d'invention régulièrement mise à jour (par ex. en incluant les topographies) constituent les piliers de la protection intellectuelle en Suisse.
<i>L'encouragement à la recherche, le Fonds national, la CTI et la recherche de la Confédération</i>	La Confédération a la tâche d'encourager la recherche scientifique comme cela est exprimé dans l'art. 64 de la Constitution. Cet article est complété par la loi fédérale sur la recherche de 1983. La Confédération participe toutefois à de nombreuses activités de recherche dans le cadre de ses activités, comme par exemple en soutenant la recherche agricole, nucléaire, légale, médicale et sur l'environnement. En plus le Fonds national de la recherche scientifique a pour but de soutenir la recherche fondamentale en Suisse, alors que la CTI essaye d'encourager la recherche appliquée dans le sens d'une promotion économique.
<i>Les universités et les promotions cantonales</i>	Les universités et les HES jouent un rôle de premier plan dans la création, mais aussi la diffusion des technologies en Suisse. Les promotions cantonales ou universitaires essayent de stimuler les contacts entre l'innovation et la création d'entreprises avec plus ou moins de succès.
<i>La coopération européenne et les accords TRIPS</i>	La recherche fondamentale, notamment à cause de ses externalités sur l'économie de tous les pays développés, est souvent faite dans un cadre international. La Suisse participe à différents programmes de recherche européens ou internationaux (comme la station spatiale internationale), ainsi qu'à des organisations internationales de recherche comme le CERN. La Suisse est évidemment membre de l'organisation internationale de la propriété intellectuelle. En plus les accords TRIPS à l'OMC défendent dorénavant aussi la propriété intellectuelle.

## D. Explication de la situation suisse

<i>La congestion de la R&amp;D suisse et le dépassement dans les technologies digitales</i>	<p>Beaucoup d'innovations ont été créées en Suisse, mais ne s'y sont pas développées (par ex: les robots médicaux). Quatre causes sont entre autres responsables de cette évolution:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'économie suisse utilise ses ressources pour d'anciennes technologies et n'a pratiquement pas de ressources libres</li> </ul>
---	--

pour de nouvelles. Cela concerne autant le sol, le travail que le personnel qualifié.

- Les nouveaux produits sont souvent très sensibles au prix et régulièrement fabriqués à grande échelle. La force du franc rend plus difficile la production en Suisse de nouveautés, alors qu'il est possible de les manufacturer à l'étranger pour un meilleur coût.
- L'adoption d'une technologie totalement nouvelle par un pays engage une coordination de différents acteurs. Par exemple, même si la recherche horlogère avait vu le potentiel des montres digitales, les voies de formation et les capacités de gestion de ce secteur n'étaient pas orientées dans cette direction. Un changement aurait requis des restructurations considérables, aussi bien sur le plan des entreprises que sur le plan des voies de formation. Ce n'est que sous l'ampleur de la crise que des structures rigides ont pu être brisées par un entrepreneur doué.
- Le besoin de conditions sûres pourrait y être plus élevé qu'ailleurs.

Le fait même que la Suisse ait des avantages comparatifs dans certaines technologies (chimie, machines, banques, etc.), et donc qu'elle soit compétitive dans ce sens, peut entraîner qu'elle aura plus de peine qu'un pays neuf (c'est-à-dire n'ayant pas encore effectué des investissements fixes importants dans une voie technologique précise), avec un bas niveau général des prix et ayant des ressources libres à se lancer dans des orientations technologiques complètement nouvelles. L'Irlande est un bon exemple dans le domaine des nouvelles technologies.

*L'ouverture de la politique technologique est importante pour la Suisse*

Sur le plan des technologies digitales, la Suisse s'est fait dépasser. Une intervention de l'Etat pour rattraper ce retard n'est pas une bonne solution, entre autres à cause de la faible rentabilité des interventions étatiques ayant un but de politique industrielle. Il s'agit bien plutôt de s'assurer que la politique technologique menée par les entreprises et l'Etat reste ouverte sur toutes les nouvelles technologies et ne se renferme pas sur d'anciennes voies technologiques. L'ouverture technologique est aussi importante pour la Suisse que les autres types d'ouverture. Il faudra peut-être accepter que la Suisse ne devienne jamais un pays phare dans les NTIC comme la Finlande, mais il reste tellement d'autres découvertes à développer et à commercialiser avec une haute valeur ajoutée qu'en aucune manière l'avenir technologique suisse n'est remis en question. La Suisse par exemple semble avoir développé d'elle-même un avantage comparatif dans les technologies médicales.

*Certaines barrières à l'innovation semblent toucher la Suisse en particulier*

La capacité de financement est un problème affectant dans tous les pays les entreprises impliquées dans la technologie et l'innovation. Cependant, en Suisse, la faible conjoncture et les problèmes sur le marché immobilier ont impliqué une politique de crédit des banques différente, ce qui a eu aussi des effets restrictifs sur certaines PME innovatrices, alors que les autres pays ne connaissaient pas ces problèmes. Les restrictions sur l'environnement et l'aménagement du territoire sont probablement plus strictes en Suisse et cela a aussi des conséquences sur les entreprises innovantes (génie génétique). Dans certains cas particuliers une protection légale de l'Etat ou certaines limitations de la liberté d'entreprendre auraient retardé l'entrée de nouvelles technologies. Finalement, en Suisse le manque de personnel (qualifié ou non, étranger ou non) ne prend certainement pas la même forme qu'à l'étranger. Ces trois barrières à l'innovation (financement, réglementations, disponibilité du capital humain) sont pourtant celles qui sont le plus souvent mentionnées dans le test à l'innovation fait par la KOF.

*L'exode des cerveaux et les délocalisations*

Malgré l'engagement de l'économie suisse en faveur de la R&D et de l'innovation, la Suisse semble être particulièrement exposée à la globalisation des centres de recherche. De nombreuses entreprises effectuent de plus en plus leur recherche à l'étranger, parce qu'elle est meilleur marché. Parmi les chercheurs, les Etats-Unis représentent un pôle d'attraction considérable (liberté de recherche, moyens à disposition, style et standard de vie, incitation financière, etc.). Les universités privées américaines jouent un rôle important dans ces développements.

*Les facteurs de localisation des centres de recherche en Suisse*

La Suisse possède pourtant des avantages décisifs pour la localisation des centres de recherche et pour attirer les meilleurs chercheurs: ses universités (HES comprises), son excellent niveau de vie (y compris l'offre d'activités de loisirs, un environnement propre et des taux d'imposition acceptables dans la plupart des cantons pour les personnes qualifiées), sa situation centrale en Europe, sa mentalité ouverte vers les innovations, etc. Il est probable que les barrières à l'innovation mentionnées plus haut (financement, réglementations, personnel, etc.) jouent aussi un rôle central pour expliquer pourquoi il n'y a pas davantage de centres de recherche en Suisse et pourquoi de plus en plus de recherches se font à l'étranger. Une analyse des facteurs de localisation de la recherche (chercheurs et centres) en Suisse doit donc être engagée.

*Une bonne séparation de l'enseignement et de la recherche est favorable à la Suisse*

En séparant plus clairement les universités d'une part et les HES d'autre part, mais aussi en ayant une distinction plus claire que celle en vigueur dans les autres pays entre la recherche publique et la recherche privée, la Suisse applique avantageusement le

principe de la dualité de l'enseignement et de la recherche. Cela permet aux universités d'attirer les meilleurs chercheurs en leur offrant des conditions de travail presque exclusivement orientées sur la recherche. Les bénéfices pour la Suisse en sont des effets indirects, comme le niveau de formation des étudiants ou le fait d'être en contact avec les techniques les plus modernes. Par contre les HES trouvent leur avantage comparatif dans l'enseignement et la recherche appliquée, ce qui demande souvent d'autres types de capacité.

*Le lien universités-entreprises privées en Suisse*

La Suisse s'est engagée dans l'amélioration des liens entre les universités (EPF et HES comprises) et le secteur privé. Certains instituts de recherche sont d'ailleurs grandement financés par l'économie privée (par ex. le Biozentrum de Bâle). Des efforts sont encore possibles pour les intensifier. Les professeurs doivent être libérés de leur obligation normale pour pouvoir se consacrer à un contrat privé sans que cela porte préjudice à leur carrière académique. Les entreprises et les universités doivent apprendre à gérer cette forme de recherche, à en évaluer le potentiel, à trouver les mécanismes de financement optimaux et à établir des relations personnelles avec les chercheurs. Cet apprentissage mutuel prend du temps et demande l'acquisition de compétences particulières. En plus, comme dans toute recherche les résultats ne sont pas garantis tout de suite, mais arrivent progressivement. Ainsi le développement des liens universités-privé est des plus réjouissants en Suisse, mais on ne peut pas encore observer des effets aussi patents qu'à l'étranger (par ex. Stanford et la Silicon Valley).

*Le niveau du savoir-faire dans la gestion technologique peut encore progresser*

Par rapport aux Etats-Unis, la Suisse n'est pas encore aussi avancée dans son savoir-faire pour gérer le processus technologique. Premièrement la gestion des incitations adéquates et de leurs allocations est plus intensément pratiquée aux Etats-Unis. Deuxièmement les entreprises s'y engagent davantage dans des formes sophistiquées de coopération (prise de participation avec option d'achat, spin-offs, joint-ventures, capital-risque, etc.). Par contre en Suisse il existe plusieurs exemples (montres à quartz, robots médicaux, etc.) de produits pionniers qui ont été perdus à cause d'une insuffisance dans leur gestion. Dans ces conditions la Suisse peut moins bien exploiter le principe du "winner takes all" grâce auquel de nombreuses nouvelles multinationales américaines en technologie doivent leur existence, car une telle stratégie exige les meilleurs talents en gestion. Des exemples de gestion réussie existent aussi (Logitech). Ils confirment que c'est souvent dans la gestion que se trouve le succès d'une innovation.



*Les réorganisations d'entreprises permettent un nouveau lancement*

La crise du secteur horloger a montré l'importance de pouvoir effectuer des réorganisations d'entreprise (création de SMH, effort concentré de la recherche publique et privée, etc.) sans trop de restrictions pour assurer la survie d'un secteur. Plus généralement la direction doit avoir la liberté de pouvoir donner à l'entreprise de nouvelles orientations organisationnelles, commerciales et technologiques avec une grande flexibilité. De tels cas arrivent souvent après un management buy-out qui donne un nouvel élan à une entreprise autrement sans croissance. Il en résulte une amélioration de la productivité. Dans ce sens l'organisation d'une entreprise fait partie intégrante de la technologie.

*L'importance de la recherche incrémentale*

La Suisse se caractérise aussi par une forte activité innovatrice incrémentale. De nombreuses innovations ne représentent pas une percée sur un marché, mais plutôt une amélioration par rapport à ce qu'il y avait précédemment. Cela est certainement optimal pour les entreprises, mais on ne peut en espérer un impact sur la croissance considérable.

*L'exportation de technologies et les investissements directs suisses à l'étranger*

L'innovation a en Suisse peut-être moins d'impact sur la croissance domestique, non seulement à cause du type de recherche, mais aussi à cause de la délocalisation de la production. Certaines entreprises ont basé leur succès en ne maintenant en Suisse que la gestion stratégique et la recherche. Dès qu'un produit nouveau émerge, l'entreprise recherche un lieu de production à l'étranger. Vu les ressources libres restreintes en Suisse, cette stratégie est optimale aussi pour l'économie suisse, dans le sens où elle permet quand même une augmentation du revenu national qui ne serait pas possible autrement. Comme pour l'investissement de capitaux suisses à l'étranger, il en résulte une augmentation du revenu national à cause des revenus des facteurs qui sont comptabilisés dans le Produit National Brut, mais pas dans le Produit Intérieur Brut.

*La taxation du capital et les charges administratives restent un problème pour l'esprit d'entreprise en Suisse*

En Suisse, certaines conditions-cadre peuvent être améliorées. Comme le remarque l'OCDE, la taxation du capital selon les sources de financement est discriminatoire en Suisse (OCDE 2000e), en particulier lorsque l'on compare le financement par émissions d'actions et l'autofinancement. Les raisons économiques justifiant une telle structure manquent (voir chapitre finances publiques). Cette situation constitue une barrière à la libre réallocation du capital entre les branches d'activité, ainsi qu'au financement par émission d'actions souvent utilisé par et nécessaire pour les nouvelles entreprises à hauts risques. Dans ce sens le renouvellement industriel et la croissance de la Suisse en sont affectés.

Selon l'OCDE, les barrières administratives contre l'esprit

d'entreprise étaient élevées en Suisse en 1998. Le poids administratif sur les start-ups serait deux fois plus élevé que dans des pays comme le Royaume-Uni ou les Etats-Unis. Mais c'est surtout l'opacité administrative et des réglementations (fédéralisme) qui donne cette mauvaise évaluation à la Suisse.

*Les caisses de prévoyance professionnelles suisses sont relativement peu impliquées dans le capital-risque*

Finalement le capital-risque connaît en Suisse un développement réjouissant (EVCA 1999). Des progrès sont certainement encore possibles, en particulier dans le domaine des caisses de pension. Dans de nombreux pays dynamiques avec un volume important en capital-risque, comme les Etats-Unis, la Suède, la Finlande ou le Royaume-Uni, les caisses de pension jouent un rôle de premier plan en finançant de 25% à 50% des nouveaux fonds. En Suisse cette part dépasse à peine les 10%. Comme le problème du financement est la première barrière à l'innovation, cette question est pertinente dans le cadre d'une politique de croissance.

*Les pouvoirs publics ont une grande liberté pour aider efficacement les nouvelles entreprises*

Au-delà de ces conditions-cadre, quelques aides ciblées sur l'esprit d'entreprise, soutenues par une volonté politique, ont donné quelques résultats sans pour autant coûter énormément. On peut mentionner des clubs d'entrepreneurs, les aides à l'établissement de contacts et à la coopération, la promotion des réseaux d'entreprises, l'organisation de cours, une bonne diffusion des informations sur la création d'entreprises avec un guichet unique, l'octroi de labels de qualité et les pépinières d'entreprises. Dans ce cadre, les promotions cantonales jouent un rôle pour favoriser les fondations d'entreprises, peut-être plus activement que dans d'autres pays plus centralisés. L'assurance-chômage peut aussi aider certains chômeurs à poursuivre une activité indépendante avec un bon rapport prestation/prix.

Il est clair que les aides publiques doivent évaluer constamment l'efficacité de leurs actions par rapport à leurs moyens, afin d'éviter les dérapages. Par exemple aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral consacrerait plus de 1% du PIB à la création d'entreprises avec des programmes très divers et très développés, à quoi s'ajoutent les aides non négligeables des Etats et des municipalités toujours en compétition entre elles. Un cas bien connu a requis des pouvoirs publics 200'000US\$ par emploi créé qui n'ont aucune chance d'être récupérés sans pénalités sérieuses pour l'entreprise, par ailleurs étrangère, au cas où elle ne réaliserait pas ses engagements. En Suisse les pratiques cantonales sont relativement peu transparentes, donc il n'est pas possible de dire si des exagérations existent.

## E. Explication de la situation des meilleurs pays

*La Suisse est un des meilleurs pays* La Suisse est et a toujours été un des meilleurs pays dans le domaine des sciences et des technologies. La politique technologique suisse, où l'Etat se contente principalement de financer la recherche de base, de jouer un rôle d'intermédiaire et d'inciter l'innovation en général, est un exemple d'efficacité par rapport à d'autres pays plus dirigistes. La politique technologique des autres pays se caractérise aussi par un apport plus prononcé de l'étranger soit sous forme d'importations de biens et services avec technologie incorporée, soit par les investissements directs étrangers. La politique commerciale extérieure joue ainsi un rôle stimulant dans l'acquisition de technologie.

*Etude de cas des Etats-Unis* La politique technologique américaine se caractérise par deux volets. Le premier est le leadership des marchés financiers. Ceux-ci ont la charge d'évaluer le potentiel d'une innovation et des capitaux sont largement disponibles au cas où une opportunité se manifesterait. L'usage du capital-risque et des business angels y est plus répandu. Le deuxième est l'intensité et la sophistication des contacts entre les entreprises et les chercheurs, que ce soit des chercheurs universitaires, des chercheurs indépendants ou des employés. Dans chaque cas on conçoit une solution optimale pour la répartition des risques et des bénéfices. L'Etat américain encourage en particulier ses chercheurs dans leurs contacts avec l'économie privée en leur accordant une grande incitation financière. De nombreux chercheurs ou des doctorants ont fondé par la suite des entreprises à succès qui sont fréquemment revendues plus tard à de grandes entreprises. La collaboration entre ceux qui savent et ceux qui ont de l'argent est ainsi optimisée au mieux des intérêts de chacun. L'Etat reste important comme en Suisse pour la recherche de base, son rôle d'intermédiaire sans but lucratif et il donne des incitations à investir et à innover. Un troisième aspect peut être moins important de la politique technologique américaine est l'usage fréquent de contrats de recherche sous appel d'offres. Cela stimule la compétition entre les entreprises de recherche. Toutefois, vu l'étroitesse du marché suisse, un tel outil aurait en Suisse un usage plus limité. Finalement les Etats-Unis soutiennent substantiellement la création d'entreprises et les PME par des aides publiques, sans que l'on ait des chiffres sur l'impact de telles mesures.

## F. Les recommandations de l'OCDE

<i>Favoriser la R&amp;D en évitant le dirigisme</i>	Les recherches montrent que la R&D a un impact local important et qu'elle affecte la croissance. Les Etats sont donc encouragés à mettre en place un système d'incitation pour la R&D en particulier, mais plus généralement pour l'innovation.
<i>Soutenir les contacts universités-entreprises</i>	L'OCDE a étudié les formes de contacts très divers entre l'Etat et les universités. Elle en conclut qu'aucune forme de soutien à la recherche ne doit être exclue a priori, mais qu'il faut choisir la forme adéquate selon la situation. La recherche publique a un impact de court terme sur la croissance lorsqu'elle est complémentaire à la recherche privée. L'Etat doit aussi faire attention à ne pas donner de rente à des instituts de recherche. Pour cela un système de marché public est meilleur que l'octroi de subvention sans garantie de résultats.
<i>Favoriser la nouvelle économie et les entrepreneurs</i>	Certains secteurs économiques sont plus innovants que d'autres. L'apport de la nouvelle économie à la croissance des Etats qui y ont un avantage comparatif a pu être établi. L'OCDE encourage donc ses Etats membres à avoir une politique de soutien aux nouveaux secteurs à haute croissance. Il s'agit ici surtout de favoriser l'esprit d'entreprise, par exemple en limitant la charge administrative, en soutenant des conditions de financement favorables, en évitant les conflits d'objectifs entre la carrière académique et le succès privé, etc.
<i>Encourager la concurrence et la déréglementation</i>	L'OCDE soutient que la concurrence sur les marchés est un des facteurs essentiels de l'incitation à innover pour les entreprises. Dans ce sens l'ouverture intérieure joue un rôle essentiel, en particulier une forte politique de concurrence et la déréglementation des marchés.
<i>La participation aux efforts de l'OCDE</i>	L'OCDE encourage les pays membres à collaborer sur la recherche fondamentale, ce qui permet d'éviter les double-emplois et assure une meilleure distribution des résultats. Elle offre elle-même plusieurs plate-formes de soutien. Par exemple l'accord sur la station spatiale internationale a été signé avec l'aide du Secrétariat de l'OCDE.

## G. Les lignes directrices pour une politique de croissance

<i>Créer des conditions favorables à l'innovation</i>	Il s'agit premièrement de créer des conditions-cadre favorables aux innovations. Il faut considérer en particulier les trois facteurs qui semblent avoir limité le développement en Suisse d'activités innovatrices: la disponibilité de chercheurs qualifiés, les possibilités de financement et certaines réglementations. La liberté des entreprises de pouvoir se restructurer, la capacité de
---	--

gestion des innovations et l'aisance des contacts entre chercheurs et entreprises semblent ici plus nécessaires que jamais. L'école pourrait aussi jouer un rôle plus engagé dans la promotion et l'appréciation sociale des activités indépendantes.

*Orienter davantage la politique d'immigration vers l'innovation* Un des problèmes importants est l'offre de capital humain. La politique des étrangers a essayé de promouvoir l'immigration de spécialistes étrangers, cependant dans les faits les immigrants ont souvent eu de basses qualifications. Il serait possible de renforcer l'aspect du capital humain dans la politique des étrangers pour que cela devienne la première des priorités.

*Maintenir la qualité de la recherche en Suisse* Pour une politique technologique favorable à la croissance, la Suisse doit poursuivre dans la voie actuelle. Pour la recherche fondamentale, il faut encourager les programmes non ciblés et mettre en place une évaluation basée sur la qualité. Par exemple un peer review international existe déjà dans les EPF et pourrait se généraliser. La Suisse devrait aussi mieux comprendre les facteurs influençant la localisation des activités de recherche en Suisse.

## Chapitre 8: La Stabilisation Macroéconomique

### A. Introduction

*La stabilité macro-économique comme facteur de bien-être*

La stabilité macroéconomique est un objet de préoccupation majeure pour les citoyens. Une mauvaise conjoncture génère des tensions réelles et psychologiques, en particulier sur le marché du travail, qui pèsent plus lourdement que ce qui est économiquement mesurable. Au-delà de la variation de la production, l'inflation ou la déflation implique aussi des coûts réels pour l'économie (transparence des prix, thésaurisation, coûts de gestion, risques, etc.). Une bonne gestion de la conjoncture est donc un facteur important de bien-être. Il faut toutefois rester conscient que le risque macroéconomique ne peut être complètement éliminé, il s'agit de limiter l'ampleur des fluctuations conjoncturelles.

*Les meilleures politiques conjoncturelles stabilisent le PIB autour de son potentiel*

Il est souvent considéré que la politique conjoncturelle est indépendante de la politique structurelle, car l'évolution conjoncturelle n'aurait pas d'influence sur la croissance à long terme. En effet une politique conjoncturelle, même parmi les mieux formulées et les mieux exécutées, ne peut pousser durablement la production au-delà de son potentiel défini par l'offre de ressources disponibles et la technologie. Lorsque cette limite est dépassée, des tensions inflationnistes se font sentir et une stimulation supplémentaire de la demande agrégée par le moyen de la politique monétaire ou budgétaire s'avère alors contre-productive.

*Par contre les erreurs de politique conjoncturelle peuvent être très dommageables*

Même si la politique macroéconomique ne peut en aucun cas augmenter la croissance au-delà d'une certaine frontière, elle peut à l'inverse pousser durablement la production en dessous de son potentiel. Ainsi plusieurs éléments nuancent quelque peu la thèse de l'absence de liens entre la politique conjoncturelle et la politique structurelle:

- Une politique conjoncturelle qui tolère que l'économie sorte de bandes de fluctuations naturelles peut créer des coûts économiques considérables (mauvaise allocation du capital, difficultés financières affectant surtout les PME et réduisant les investissements, phénomène d'hystérésis sur le marché du travail avec perte de capital humain, etc.). Une bonne partie des pertes subies deviennent alors définitives et ne sont plus récupérables même si l'économie retourne à un taux de croissance normal par la suite.
- Sur le plan du marché du capital, une politique conjoncturelle mal conçue ou mal gérée n'inspire pas la confiance des investisseurs et élève le risque systémique dans l'économie. Le potentiel d'investissements rentables s'en trouve diminué.

- Sur le plan du commerce extérieur, la politique de change, au-delà de son impact conjoncturel, influence aussi le degré d'ouverture économique (transparence des prix, coûts de transaction, allocation optimale du capital, valeur économique du risque, etc.).
- Sur le plan politique, l'état de la conjoncture peut augmenter ou réduire les résistances aux réformes structurelles.

Les politiques conjoncturelles sont elles-mêmes influencées par les structures économiques. Une politique structurelle ouverte en augmentant la capacité d'importer et la concurrence facilite la politique de stabilisation des prix. La politique conjoncturelle se mène aussi autrement selon l'ouverture internationale, y compris le degré de libre-échange des facteurs de production (capital, travail).

*Une inflation stable et modérée offre les meilleures conditions-cadres pour la croissance*

La recherche empirique a trouvé une relation entre la politique conjoncturelle et la croissance à long terme. Sans nul doute l'hyperinflation est très néfaste. Mais même une forte inflation aurait des conséquences négatives sur la croissance. A l'inverse une déflation ou une inflation trop proche de zéro n'aura pas non plus un impact positif pour la croissance. Parmi les raisons explicatives de ce phénomène on trouve le fait qu'une partie de l'évolution de la qualité des biens et services échangés n'est pas prise en compte par les indices de prix avec comme conséquence une surestimation de l'inflation, une rigidité accrue sur le marché du travail à cause de la rigidité à la baisse des salaires et une limitation de la capacité de réaction de la banque centrale avec le risque que les anticipations deviennent auto-réalisatrices. L'optimum est donc une inflation aussi stable que possible qui devrait s'écarter un peu de 0% pour ne pas dépasser les 2%.

*La fin d'une forte inflation*

Avec le support du FMI, de l'OCDE et de l'UE (critères de Maastricht) de bonnes politiques conjoncturelles de stabilisation sont maintenant appliquées dans la quasi-totalité des pays développés. En suivant ces politiques, les pays de l'OCDE se sont rapprochés d'un taux de croissance durable non inflationniste.

*L'émergence des politiques préventives*

Plus généralement les années 90 ont été marquées dans les banques centrales par l'application de politiques de plus en plus pragmatiques spécifiques à chaque pays. En particulier les politiques actuelles sont devenues de plus en plus préventives. Elles considèrent les anticipations d'inflation sur le cycle conjoncturel complet en utilisant le maximum d'informations disponibles et diverses méthodes d'inférence. Une politique optimale est ensuite choisie au regard de son impact anticipé sur le taux d'inflation à long terme. Bien qu'une telle approche ne garantisse nullement une inflation totalement stable et l'absence de fluctuations conjoncturelles, les variations de l'output gap et/ou

du taux d'inflation en sont réduites en moyenne par rapport à d'autres politiques. Cette conception de la politique monétaire se différencie quelque peu d'une politique de «fine tuning» dans le sens où elle est indépendante des pressions politiques inspirées par l'état actuel de la conjoncture, car elle vise dans le moyen terme un taux d'inflation bas.

### **La stabilisation macroéconomique et la croissance**

L'histoire économique apporte de nombreux exemples des effets dévastateurs de politiques non stabilisatrices. La littérature de la croissance a non seulement retrouvé ce lien, mais elle a aussi démontré en analysant les séries chronologiques la causalité d'une politique stabilisatrice (taux d'inflation, variance de l'inflation, etc.) vers la croissance tendancielle (Hviding & Thornton 1999).

Par contre le lien entre une faible variance du PIB et la croissance n'a pas pu être établi. Il semblerait qu'un cycle économique vivace causé par les agents privés, mais restant bien géré par les agents publics, peut être favorable à la croissance si l'économie a des conditions-cadres suffisamment flexibles.

## **B. La position de la Suisse**

*Les statistiques ne manquent pas pour évaluer la situation conjoncturelle* Les statistiques conjoncturelles sont très étendues. Elles comprennent en particulier:

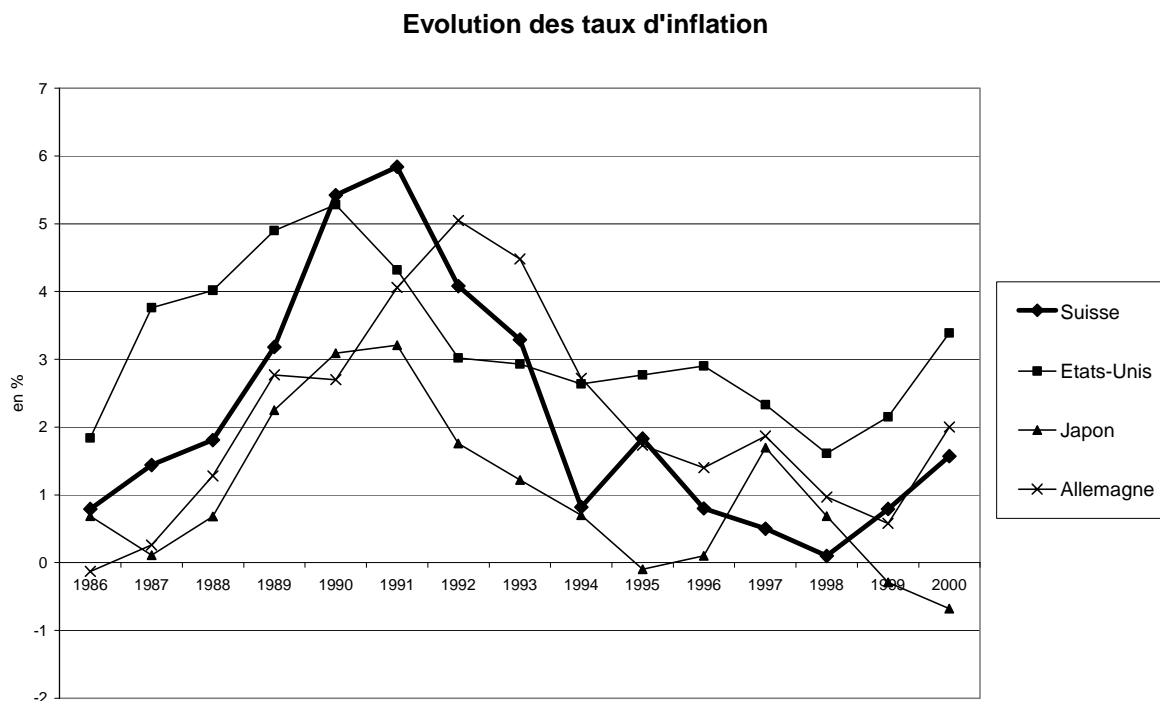
- Le taux d'inflation,
- Les taux d'intérêt à court et long termes,
- Le taux de croissance du PIB et les écarts de production (estimés par l'OCDE),
- Le taux de chômage et la croissance de l'emploi,
- Les déficits et l'endettement public,
- Les taux de change et la balance courante.

Ces statistiques sont de bonne qualité et très standardisées au niveau international. Elles donnent une image assez complète de la conjoncture. Par rapport aux autres domaines de la politique de croissance, les problèmes statistiques pour la politique de stabilisation macroéconomique sont peu importants.

*L'inflation suisse est basse et stable* La Suisse connaît depuis très récemment un léger ralentissement conjoncturel suite à l'évolution économique mondiale. On anticipe le retour à une croissance normale pour la deuxième moitié de l'année 2002. Les fondements de l'économie suisse restent sains. Entre 1996 et 2000 la croissance suisse s'est élevée à 2.2% par année, et entre janvier 1996 et octobre 2001 l'inflation a été de



0.7% par année en moyenne. En fait, à part le cycle particulier de la fin des années 80 et le risque de déflation au milieu des années 90, l'inflation suisse a toujours été remarquablement basse et stable en comparaison internationale comme le montre le graphique suivant:

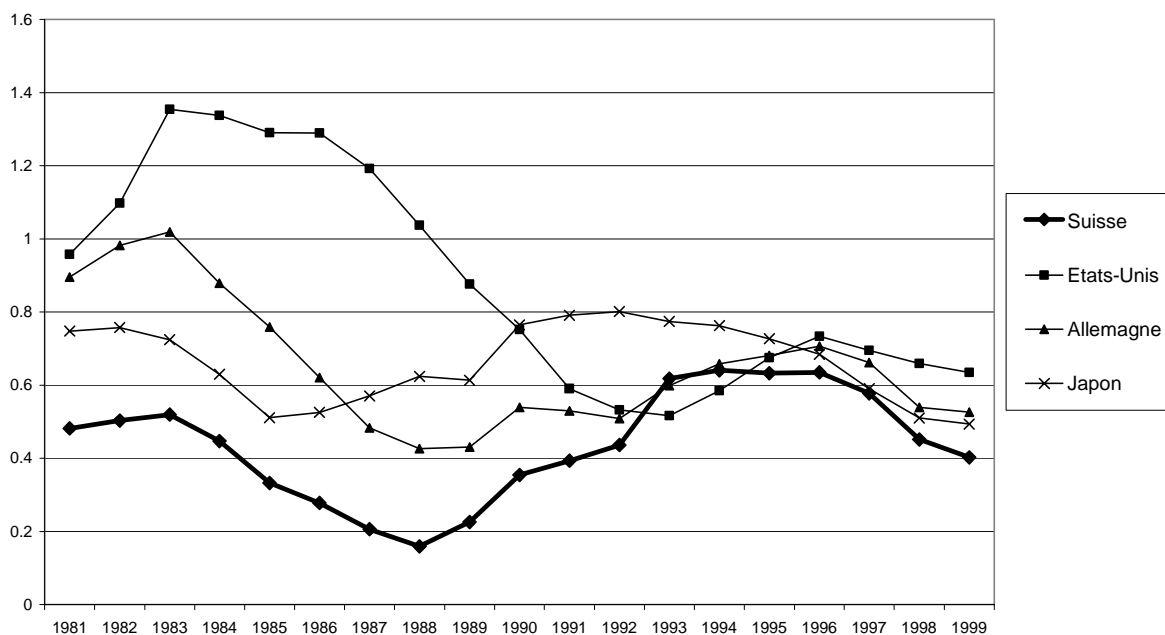


Source: OCDE

*Les marchés financiers évaluent positivement la politique de la BNS*

Cette bonne performance de la politique monétaire suisse est soutenue par la crédibilité dont jouit la Banque nationale suisse sur les marchés financiers. C'est une des nombreuses raisons qui permettent d'accorder des conditions de crédit à long terme plus favorables en francs suisses que dans d'autres monnaies. Malgré les fluctuations conjoncturelles, le taux d'intérêt des obligations à long terme de la Confédération (un des indicateurs des anticipations d'inflation) connaît une stabilité enviable au niveau international à l'exception de la période 93-95 comme le graphique suivant le montre. Cette stabilité favorise les investissements à long terme en Suisse et donc la croissance.

## Indicateur de stabilité macroéconomique



Source: Calculs propres

Note: Il s'agit d'une moyenne pondérée sur cinq ans des variations absolues semestrielles des taux d'intérêt à long terme des obligations émises par les gouvernements centraux.

*Les écarts de production ont toutefois été importants*

La conjoncture a toutefois été particulièrement troublée au début des années 90. Après le boom immobilier de la fin des années 80, une crise économique, aggravée par la mauvaise conjoncture mondiale, a été suivie par une forte appréciation du franc suisse qui a été liée aux problèmes du SME. En conséquence, l'OCDE estime que les écarts de production par rapport au potentiel ont été particulièrement prononcés pour la Suisse par rapport à d'autres pays de taille similaire comme les Pays-Bas durant la même période. On peut se poser la question si l'on n'aurait pas mieux pu parer les chocs de l'époque.

*Les finances fédérales sont saines*

Dans ces conditions de stagnation, il a fallu effectuer un grand effort pour que les finances fédérales, ainsi d'ailleurs que celles des assurances sociales et de la plupart des cantons et des communes, restent saines. Cet assainissement ne s'est pas toujours fait au moment idéal requis par la situation conjoncturelle, comme le montre l'année 1995, où plusieurs impacts négatifs sur la croissance se sont cumulés. L'endettement a augmenté durant la période de stagnation, mais on a évité de dépasser la barre des 60% de taux d'endettement, plafond imposé aux pays UE par le Traité de Maastricht et par la suite interprété comme indicateur de finances publiques viables. En 1998, l'endettement de l'Etat s'élevait à 54.5% du PIB, ce qui place la Suisse au quatrième rang parmi 19 pays. Le déficit public de l'ensemble de l'Etat n'était que de 0.4% du PIB, ce qui est

dans la moyenne des autres pays. La reprise de la conjoncture a révélé des surplus plus importants que prévus. A l'avenir, afin d'améliorer encore l'information au Parlement, à la BNS et aux marchés financiers, la qualité des prévisions sera revue. Cette force et cette prévisibilité des finances fédérales renforcent les marchés financiers.

*Le taux de change pose un problème particulier à la Suisse*

La Suisse est toutefois un petit pays avec une monnaie internationale. Cela est considéré comme un des facteurs expliquant les bas taux d'intérêt sur le franc suisse observés sur les marchés financiers, mais le franc suisse est aussi exposé aux chocs très divers affectant les marchés financiers internationaux qui arrivent souvent lors de crises (par ex. après le 11 septembre 2001). Si un taux d'intérêt réel bas stimule l'accumulation du capital et de ce fait la croissance du PIB (mais pas forcément du PNB), une meilleure stabilité des changes peut favoriser quelque peu l'ouverture internationale, un autre déterminant de la croissance. En cas d'union monétaire les bénéfices microéconomiques sont encore plus importants (coûts de transaction, transparence des prix, efficacité dans l'allocation du capital, etc.) et ultimement une meilleure allocation des ressources en résulte par l'intermédiaire d'une meilleure intégration économique. Cependant le risque de volatilité des change n'est pas toujours présent. En 1999, la volatilité du franc suisse se trouvait au septième rang parmi 19 pays. Cette relative stabilité est en contraste avec les fortes fluctuations apparues vers le milieu des années 90.

*L'appréciation de la politique de la BNS s'est beaucoup améliorée*

Les sondages de l'IMD (2000) révèlent une appréciation en nette amélioration de la politique de la BNS qui se trouve maintenant au 6<sup>ème</sup> rang parmi 20 pays. L'appréciation positive de la politique monétaire actuellement suivie l'emporte donc sur les souvenirs du passé. La politique de change reste toutefois perçue de manière assez critique puisqu'elle est évaluée au 15<sup>ème</sup> rang sur 20 pays.

### **C. Le contexte institutionnel**

*La loi sur la Banque nationale suisse*

Le premier instrument de la politique conjoncturelle est la politique monétaire. L'avant-projet de la nouvelle loi sur la Banque nationale suisse lui donne l'objectif principal de la stabilité des prix. Toutefois la politique monétaire pour arriver à cet objectif devra tenir compte de la situation conjoncturelle. La BNS bénéficiera ainsi d'une plus grande indépendance et sa crédibilité ne pourra être mise en doute, comme ce serait le cas si elle poursuivait plusieurs objectifs mal déterminés. L'efficacité de son action en ressortira améliorée. La Banque nationale suisse a aussi d'autres fonctions comme assurer des liquidités suffisantes sur le marché et entretenir un trafic des paiements efficace.

*L'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle*

En ce qui concerne la politique budgétaire, l'article 100 de la Constitution donne à la Confédération le devoir de poursuivre une politique de stabilisation de la conjoncture. Les cantons sont aussi liés par cet article. Celui-ci donne à la Confédération la capacité d'user de larges pouvoirs discrétionnaires pour faire face à des situations économiquement délicates sans donner plus de précisions. Lors de sa conception dans les années 70, le Parlement avait probablement en perspective des mesures telles que le plafonnement des crédits accordés par les banques dont on n'envisage plus aujourd'hui l'application. Dans la pratique actuelle, la priorité est donnée presque exclusivement aux mesures budgétaires. Par exemple l'article 100 a posé les bases constitutionnelles des différents programmes de relance. Dès 2003, l'introduction du "frein à l'endettement" permettra de tenir compte de l'évolution conjoncturelle lors de l'établissement des budgets en modulant les dépenses à l'aide d'un facteur conjoncturel. La règle prévue offre en outre la possibilité de relever le plafond des dépenses en cas de grave récession.

*L'équilibre des finances fédérales*

La politique conjoncturelle ne saurait mettre en danger les grands équilibres de long terme, ce qui serait contraire à la stabilité et à la durabilité des finances publiques. L'article 126 de la Constitution prévoit l'équilibre des finances fédérales sur le cycle économique. Cela implique en particulier que la Confédération doit accumuler des surplus budgétaires en cas de bonne conjoncture pour faire face à des années de ralentissement. L'institution du "frein à l'endettement" a pour objet de répondre à cet objectif.

*Les consultations du FMI et de l'OCDE*

Par la ratification de divers traités internationaux, la Suisse a aussi engagé sa politique économique. Le FMI et l'OCDE en particulier ont le droit d'évaluer la politique suivie, de donner des conseils, voire de proposer des modifications. Dans ce cadre la Suisse peut être appelée à participer à un effort conjoint des pays membres pour résoudre une crise financière internationale.

## **D. Explication de la situation suisse**

*La conjoncture suisse dépend presque exclusivement de la conjoncture européenne*

Le premier facteur expliquant la conjoncture suisse est l'évolution de la conjoncture européenne. Le cycle économique affectant l'UE est presque identique à celui observé en Suisse. Les quelques asymétries observées ces vingt dernières années proviennent soit des taux de change, soit de politiques conjoncturelles différentes en Suisse. En particulier, des chocs asymétriques sur l'offre n'ont pas été significatifs, ce qui serait une justification pour une évolution divergente des changes. En conséquence, la politique conjoncturelle optimale suisse est

souvent proche de celle observée dans l'UE.

*La taille du pays limite les possibilités des politiques conjoncturelles*

Il est difficile pour un petit pays de mener une politique conjoncturelle active. En effet, en stimulant la demande agrégée en Suisse, il est fort probable qu'il en résultera principalement de plus fortes importations, ce qui favorise peu la production intérieure. L'étude de la KOF sur le programme d'investissement 1997 montre que même lorsque l'on stimule un secteur domestique comme la construction, il faut s'attendre à ce qu'une large partie de l'impact soit dissipée par les importations.

*Le boom immobilier de la fin des années 80 fait toutefois exception*

Le boom immobilier de la fin des années 80, dont les conséquences se sont fait ressentir jusqu'au milieu des années 90, semble avoir été un phénomène principalement indigène. Un déséquilibre déjà présent sur le marché immobilier a été renforcé par une politique monétaire trop expansive en 1988 et par une politique d'octroi des crédits qui s'est révélée inadaptée aux circonstances. Suite à l'effondrement du marché immobilier, les banques estiment leurs pertes à quelques 40 milliards de francs suisses auxquels il faut rajouter les pertes des entreprises et des ménages qui sont encore probablement plus élevées. Cela représente une perte de 10% à 20% du PIB d'une année, perte qui a du être absorbée sur cinq à dix ans. Cet épisode montre à quel point il est important non seulement d'avoir une politique monétaire orientée vers la stabilité, mais aussi des marchés financiers gérant un portefeuille équilibré et un marché immobilier efficace. Les leçons de cette période ont été tirées. Les banques ont changé leur politique de crédit. Le Parlement cherche à mettre en place un meilleur équilibre de marché dans l'immobilier (droit de bail). La Banque nationale suisse a amélioré sa politique monétaire en utilisant une approche plus éclectique. Pour éviter une répétition d'un tel cycle conjoncturel, l'utilisation d'indicateurs comme le différentiel de taux d'intérêt et les prix immobiliers pour mesurer l'effet de richesse peut se révéler adéquate.

*Les erreurs de prévision sont importantes*

Une autre caractéristique de la politique conjoncturelle suisse est l'importance des erreurs de prévision. Certes, durant les années 90 la difficulté de prévoir la conjoncture a été particulièrement élevée, y compris pour les meilleurs instituts universitaires. Or, la qualité de prévision conjoncturelle et financière est utile pour la politique monétaire et nécessaire pour la coordination des politiques budgétaires suivies par les différentes institutions publiques.

*Un manque de coordination a eu lieu dans le passé*

Une grande partie de l'inefficacité de la politique conjoncturelle aurait eu comme origine de mauvaises prévisions budgétaires et un manque de coordination entre les différents acteurs étatiques responsables comme ce fut le cas en 1995. En particulier, les cantons et les communes ont une obligation constitutionnelle d'adapter leur politique budgétaire aux circonstances

conjoncturelles. Cependant quelques éléments montrent que souvent des politiques pro-cycliques sont menées au lieu d'être anticycliques.

*Une structure des risques sur la demande de monnaie*

Vu l'innovation sur les marchés financiers, la BNS a admis que la base monétaire était devenue durablement instable, et donc impropre à la poursuite de son objectif de stabilité du niveau des prix, bien que le besoin d'une ancre nominale subsiste. Dans ce sens, la BNS a décidé de ne considérer les différentes masses monétaires que comme indicateurs et plus comme objectifs intermédiaires primaires. L'objectif intermédiaire actuel de la BNS est une bande de taux d'intérêt sur l'euromarché (Libor à 3 mois), ce qui est efficace lors de perturbations plus importantes sur la demande de monnaie que sur l'activité réelle.

*Les politiques conjoncturelles inadaptées ne sont pas la cause de la faible croissance en Suisse*

Il serait facile de croire que la stagnation des années 90 peut s'expliquer entièrement par des causes conjoncturelles. Il faut rappeler que la faiblesse de la croissance de la productivité du travail date de plus de deux décennies. Seules des raisons structurelles permettent d'expliquer une telle tendance de fond. Les politiques conjoncturelles n'ont fait que révéler, au pire aggraver sur de longues années, une dynamique économique déjà faible au départ.

## **E. Explication de la situation des meilleurs pays**

*La Suisse est actuellement un des meilleurs pays*

Avant de comparer la politique conjoncturelle suisse aux meilleures politiques pratiquées dans le monde, il faut souligner que la politique actuelle avec une inflation basse, une bonne croissance et sans risque évident de dérapage est une des meilleures observées parmi les pays de l'OCDE. Ainsi, malgré les critiques qui ont pu être formulées sur la politique conjoncturelle suisse entre 1988 et le milieu des années 90, il ne faut pas oublier l'excellente position dont bénéficie la Suisse aujourd'hui et depuis les cinq dernières années.

*La politique de change est plus simple chez les autres pays*

Une des raisons des performances conjoncturelles en nette amélioration observées en Europe vient des politiques économiques suivies pour accéder à l'Union économique et monétaire. Pour de nombreux petits pays, le choix d'un objectif monétaire orienté vers le taux de change peut se révéler adapté aux circonstances, en particulier si la devise à laquelle la monnaie est attachée possède une inflation basse et une banque centrale avec une haute crédibilité. C'est le cas actuellement en Europe dans pratiquement tous les pays de l'UEM et ce fut le cas dans le SME avant la réunification allemande. Par contre les politiques de change contiennent le risque non négligeable de devenir non-crédibles et inoptimales lors de chocs asymétriques

comme lors de la réunification allemande et pour l'Argentine cette année. Ce danger d'asymétrie ne devrait pas concerner la Suisse (Parnisari 1999), vu qu'une étude de la Banque nationale suisse (Kuenzle 1999) démontre une très grande symétrie des chocs conjoncturels entre la zone Euro et la Suisse.

*L'euro implique aussi une coordination des politiques budgétaires*

La politique budgétaire est mieux coordonnée dans les pays membres de l'UE. D'une part ces pays sont généralement plus centralisés, ce qui facilite les prévisions et l'impact des politiques budgétaires qui est renforcé par la présence d'une zone monétaire, et d'autre part il existe une coordination entre les pays membres de l'UEM eux-mêmes qui incorpore les entités locales par le pacte de stabilité et de croissance. Cette bonne coordination entre les entités publiques gérant la politique conjoncturelle a permis d'offrir de meilleurs résultats à tous les pays participants. Notons toutefois que le Danemark, malgré le fait qu'il n'appartient pas à l'UEM et malgré sa petite taille, mène une politique budgétaire anticyclique ayant donné quelques bons résultats.

*Etude de cas des Pays-Bas*

Parmi les petits pays voisins de l'Allemagne, les Pays-Bas ont connu non seulement une inflation basse et une croissance élevée, mais aussi une variance de l'inflation et de la production bien inférieure à celle observée en Suisse durant la décennie 88-98. La clé de voûte de ce succès a été l'attachement du Florin hollandais au Deutsch Mark. Grâce à cette politique de change fixe, les partenaires sociaux aux Pays-Bas ont pu adopter avec succès une politique de modération salariale pendant de longues années. Cela a eu pour conséquence une inflation plus basse aux Pays-Bas qu'en Allemagne, ainsi qu'une amélioration considérable de la compétitivité hollandaise, une bonne croissance structurelle et une bonne progression de l'emploi. Par contre depuis l'abandon de la modération salariale un phénomène inverse se produit avec une inflation plus forte aux Pays-Bas que dans le reste de l'Union monétaire.

*Etude de cas du Canada*

Il existe une certaine similarité entre le Canada, vis-à-vis des Etats-Unis, et la Suisse, vis-à-vis de l'Euroland. La quasi-totalité de la population canadienne se trouve à moins de 30km de la frontière américaine. L'intégration des deux économies est parmi les plus élevées avec une grande similarité des fluctuations conjoncturelles. La force des échanges extérieurs bilatéraux et des politiques d'immigration libérales permettant une bonne circulation des personnes favorise ce rapprochement. La politique de la banque du Canada vise un taux d'inflation entre 1 et 3% à moyen terme, mais elle accorde au taux de change dans sa concrétisation un poids conséquent dans son indice des conditions monétaires. Les similarités entre la situation du Canada et la situation de la Suisse sont les suivantes: une grande partie des Suisses se trouvent aussi à moins de trente

kilomètres de la frontière avec la zone euro, les évolutions conjoncturelles entre la Suisse et la zone Euro sont largement symétriques, l'intensité des échanges est forte, la libre-circulation des personnes sera mise en application progressivement et la BNS poursuit aussi un objectif d'inflation qui utilise le taux de change comme un indicateur. Il est intéressant de constater qu'au Canada le dollar américain est accepté dans presque tous les commerces sans pour autant se substituer à la devise canadienne. Le Canada, dont la devise n'est guère considérée comme un « safe haven » s'il y a perturbations sur les marchés financiers, est par conséquent arrivé à influencer sa conjoncture en provoquant ou tolérant une appréciation ou dépréciation limitée du Can\$ par rapport au US\$.

## F. Les recommandations de l'OCDE et du FMI

*Une bonne politique conjoncturelle est souhaitable*

L'OCDE dans son rapport sur la croissance soutient l'importance d'une politique conjoncturelle adéquate. Une recommandation similaire se retrouve dans la stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Il s'agit ici principalement d'une politique visant une inflation basse et stable. La gestion courante de la politique économique est donc en accord avec la politique de croissance, tant sur le plan de la politique budgétaire que sur le plan de la politique monétaire. L'OCDE souligne qu'une politique macroéconomique stable diminue les incertitudes pour les entreprises et les encourage à prendre des risques.

*Une meilleure prise en compte des taux de change*

Pendant les années difficiles de la dernière décennie, l'OCDE avait examiné l'opportunité d'accorder un poids plus important au taux de change dans la poursuite de la politique monétaire suisse par l'intermédiaire de l'utilisation d'un « monetary conditions index ». Cette recommandation se justifie en observant que la Suisse est un pays très ouvert économiquement et que la symétrie des chocs est très élevée avec l'UE. Il ne s'agit pas ici d'adopter une politique de change fixe, mais de mieux considérer l'impact des taux de change sur la demande et l'offre globale en Suisse qui s'opère par divers canaux.

*L'inflation basse permet une politique monétaire plus expansive*

La stagnation des années 90 avait amené le FMI à examiner dans le cas suisse si les coûts à court terme d'une réduction de l'inflation en termes d'emploi augmentent si l'inflation se rapproche de 0%. L'étude conclut à un « sacrifice ratio » croissant avec la déflation. Le FMI évalue d'ailleurs assez pauvrement le niveau des statistiques suisses.



*Des surplus primaires importants sont souhaitables si la conjoncture est bonne*

L'OCDE recommandait encore récemment à presque tous ses membres de générer dans la période actuelle des surplus primaires importants. D'une part, la situation conjoncturelle s'y prêtait et d'autre part, l'endettement de plusieurs gouvernements est élevé à quoi il faut rajouter l'endettement virtuel dû au vieillissement anticipé de la population.

## **G. Les lignes directrices pour une politique de croissance**

*Poursuivre une politique monétaire qui combat également l'inflation et la déflation*

La première et la plus importante ligne directrice pour obtenir une politique de stabilité orientée vers une forte croissance structurelle concerne la politique monétaire. La BNS s'est engagée récemment dans une politique monétaire moderne requérant un haut degré de compétence, d'informations et d'anticipations qui vise à éviter autant l'inflation que la déflation. En offrant une telle qualité de service, la BNS renforce sa crédibilité et son image auprès des agents économiques. Dans ce sens, la politique actuelle est exemplaire.

*Mieux coordonner la politique budgétaire pour la rendre globalement stabilisatrice*

La deuxième ligne directrice pour une politique de stabilisation améliorée concerne la politique budgétaire. Il s'agit ici d'assurer une meilleure coordination entre les différentes agences étatiques responsables de la politique budgétaire (Confédération, assurances sociales, cantons, communes). S'il y a des entretiens réguliers entre le CF et la BNS, il n'existe pas de dialogue institutionnalisé qui réunisse tous les responsables de la politique budgétaire. Il faut en particulier éviter une combinaison des politiques conjoncturelles telles qu'elles ont été effectuées en 1995 avec une substantielle augmentation des impôts plus une forte appréciation du franc. Pour permettre cette coordination, des prévisions aussi bonnes que possibles à court, moyen et long termes sont souhaitables qui doivent être communiquées aux autres organes responsables de la politique conjoncturelle. L'acceptation par le peuple du frein à l'endettement est réjouissante dans le sens qu'elle offre un cadre adéquat pour gérer la politique de stabilisation sans que la durabilité des finances publiques soit mise en danger.

*Evaluer les conséquences de l'intégration monétaire européenne*

Avec l'Union monétaire le contexte macroéconomique dans lequel se meut la Suisse n'est plus le même. Afin de pouvoir juger les avantages microéconomiques des deux monnaies sur la base du comportement des agents privés et des possibilités de politique macroéconomique qui en découlent, l'observation de l'utilisation de l'Euro en Suisse serait utile.

## Chapitre 9: Résumé et Conclusions

*Situation enviable malgré une croissance peu soutenue*

La population de la Suisse jouit encore et toujours d'un niveau de vie enviable sur le plan international si on le mesure à l'aune du revenu par habitant. Toutefois, dans les années 90, et pendant une période prolongée, elle n'a guère pu améliorer sa situation économique. Au contraire notre pays s'est trouvé confronté à un taux de chômage élevé, ce qui ne lui était plus arrivé depuis des décennies. Le sentiment d'insécurité et les pressions accrues sur les places de travail ont sérieusement compromis le niveau de bien-être de ses habitants. Il a fallu attendre la fin de la décennie pour assister à une embellie conjoncturelle.

*La conjoncture et de l'évolution structurelle sont importantes*

Les années 90 n'ont pas seulement montré que la préservation d'une évolution économique équilibrée était d'une grande importance. Elles ont aussi fait comprendre à quel point il est essentiel, pour une économie nationale, d'atteindre des chiffres de croissance tendancielle conséquents. A court terme, une tendance soutenue diminue la probabilité qu'un ralentissement conjoncturel ira jusqu'à des pertes réelles de revenu. A long terme, une croissance économique soutenue engendre un niveau de vie plus élevé, permet de mieux faire face au vieillissement démographique et d'accorder de nouvelles réductions du temps de travail.

### A. Maintenir un fort volume de travail, accroître la productivité du travail

*Deux voies vers la croissance*

A supposer que l'utilisation conjoncturelle des capacités économiques est suffisante, une économie peut encore croître de deux manières: soit elle peut augmenter continuellement le volume de travail par année, soit elle peut rendre le travail effectué plus productif.

*Utilisation intense du potentiel de main-d'oeuvre*

Sur le plan international, la Suisse se caractérise par sa grande flexibilité au regard des variations du volume de travail. Durant la longue phase d'expansion des années 80, elle a eu recours – comme elle l'avait déjà fait auparavant – à la main-d'œuvre étrangère pour satisfaire une demande accrue. Dans les années 90 aussi, alors que l'afflux de main-d'œuvre étrangère a ralenti à cause de la conjoncture, le volume de travail est resté à un haut niveau et il a même augmenté pour certaines personnes. Aujourd'hui, l'image du Suisse assidu au travail est plus vraie que jamais. Parmi les pays industrialisés, la Suisse enregistre le plus fort taux d'activité. Au lieu d'abaisser le taux de chômage en mettant les gens à la retraite anticipée – comme le font à grande échelle certains pays voisins –, le marché du travail suisse est parvenu, grâce à sa flexibilité, à satisfaire largement le grandissant besoin d'emplois à temps partiel, en particulier pour

les femmes actives sur le plan professionnel. Cependant les barrières à la participation des femmes au marché du travail demeurent. Dans la perspective du vieillissement de la population, la participation des travailleurs plus âgés devrait aussi être encouragée simultanément.

*Garantir  
l'intégration des  
immigrants*

Compte tenu du taux élevé d'utilisation de l'offre de main-d'œuvre, le problème d'un recours trop intense à une main-d'œuvre étrangère peu qualifiée pourrait continuer de se poser en période de conjoncture favorable. Ainsi, au delà de la contribution que la migration offre au volume de travail potentiel en Suisse, il faut accorder une grande importance à l'apport en termes de qualifications professionnelles. La migration a au-delà des aspects économiques aussi une dimension sociale. Par des efforts ciblés d'intégration des immigrants, il faut non seulement éviter les coûts générés par les tensions sociales. Une intégration réussie permet aussi de mieux exploiter le potentiel d'innovation transmis par les échanges interculturels, ce qui est dans l'intérêt de la croissance suisse.

*Faible croissance  
tendancielle de la  
productivité du  
travail depuis 1980  
déjà*

A considérer maintenant la seconde manière d'accroître la prospérité, à savoir l'amélioration de la productivité du travail et ainsi des salaires, le tableau est nettement moins souriant qu'en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail. Pour ce qui est du niveau de la productivité horaire, la Suisse se situe déjà un peu en retrait du groupe de tête des pays membres de l'OCDE. De plus, pendant des dizaines d'années, elle n'est pas parvenue à accroître la croissance de la productivité du travail à un taux nettement supérieur à 1% par an. Si l'on considère la croissance par habitant, respectivement par travailleur, on voit que la faible croissance économique de la Suisse ne date pas des années 90. Une tendance similaire s'observait déjà durant les années 80.

*Certaines  
conditions  
marginales ont  
favorisé une  
croissance  
extensive en main  
d'oeuvre*

Trois raisons viennent spontanément à l'esprit pour expliquer la productivité du travail dans notre pays, qui ne bat pas précisément des records. Premièrement, il est plausible qu'avec l'exploitation très élevée du volume de travail potentiel la productivité baisse<sup>12</sup>. Deuxièmement, il faut s'attendre à ce que les pressions pour accroître la productivité demeureront insuffisantes, si les salaires ne sont pas augmentés en période conjoncturelle favorable et de hausse de la demande de travail, car l'arrivée d'une main-d'œuvre étrangère peu qualifiée est utilisée comme soupape de sécurité (croissance extensive en main d'oeuvre). Troisièmement, il est aussi pensable qu'en Suisse les prestations fournies soient insuffisamment relevées statistiquement quant à leur qualité.

<sup>12</sup> Si l'on considère nos horaires de travail, relativement longs sur le plan international, on s'aperçoit qu'ils affectent aussi le résultat à condition de ne pas prendre pour critère le PIB par travailleur mais le PIB par heure de travail. En effet, pour des horaires plus courts, une partie du temps manquant est compensé par des gains de productivité.

*Le faible taux de croissance s'explique toutefois par une multitude de déterminants et par leur interaction*

Ces trois raisons n'expliquent à notre sens tout au plus que de manière insatisfaisante la faible croissance annuelle de la productivité observée depuis de longues années. Si l'on cherche les causes profondes du phénomène, les explications monocausales sont trop simples. Il convient en effet de considérer un grand nombre de déterminants, ainsi que leur évolution, analyse qui a été faite dans les chapitres précédents. Les résultats sont récapitulés ici, en commençant par le régime de libre concurrence (au sens large) en tant que facteur explicatif de la croissance.

*L'interaction entre les facteurs déterminant la croissance est primordiale*

L'évolution économique décevante des années 90 est sans doute le résultat de l'action conjuguée de plusieurs déterminants de la croissance. Les évolutions conjuguées se sont renforcées réciproquement. Une telle interaction peut aussi jouer dans un sens favorable. Ainsi, dans l'intérêt d'une dynamisation de la croissance, il faut essayer d'améliorer tous les domaines importants pour la croissance simultanément. En parallèle il convient de préserver l'avantage de la haute participation à la vie professionnelle.

***Les principales orientations pour sauvegarder la participation élevée au marché du travail:***

- ***Maintenir la grande flexibilité du marché du travail***
- ***Créer des mesures incitatives pour encourager la participation des travailleurs âgés au marché du travail***
- ***Améliorer les conditions-cadre pour la participation des femmes au marché du travail***
- ***Etudier la contribution de la politique familiale et de l'immigration pour la croissance et pour une structure démographique équilibrée***

**B. Pour une nouvelle intensification de la concurrence**

*De grands écarts de prix subsistent même avec des pays ayant un niveau de vie comparable*

Durant la période actuelle aussi, l'instauration d'une concurrence effective à l'intérieur du pays demeure une tâche centrale de la politique économique. Le diagnostic de la cherté de la Suisse, posé il y a bientôt 10 ans au début du rapport sur le programme de revitalisation, est encore valable aujourd'hui. Des écarts de prix subsistent aussi par rapport à des pays dont le revenu par habitant est comparable au nôtre, de sorte que les différences de niveau de développement n'expliquent pas ces prix élevés. Si l'on examine d'où proviennent ces différences de prix, on est amené à faire un autre constat: elles ne peuvent être atténuées par les seuls instruments de la politique de concurrence, aussi importante

soit-elle. Il faut aussi mettre en œuvre de profondes réformes dans les domaines où les réglementations publiques ont érigé des organisations de marché rigides et où des charges renchérissent la production ou la rendent trop peu efficiente à cause des subventions. A nos yeux, la poursuite des initiatives visant une revitalisation de l'économie de marché vient donc au premier rang du catalogue de mesures de politique économique pour une croissance plus forte.

*Quatre directions pour poursuivre la revitalisation*

Les initiatives pour instaurer un marché soumis globalement aux règles de la concurrence peuvent être rangées en quatre grandes catégories – comme indiqué au chapitre 3:

- le renforcement du droit de la concurrence,
- l'ouverture des marchés,
- la déréglementation, y compris l'allègement administratif, et
- la limitation des subventions publiques.

A propos de ces quatre champs d'action on peut faire les constatations suivantes:

*La liberté économique a surtout été comprise comme la liberté face aux interventions de l'Etat*

Il est sans doute difficile de délivrer à la Suisse un certificat attestant qu'elle aurait toujours pratiqué une intense concurrence sur les marchés domestiques. Elle est plutôt réputée pour être le paradis des cartels. Si l'on entend tout de même créditer le système économique suisse d'une contribution positive au niveau élevé de prospérité atteint, il faut chercher au-delà du pur droit de la concurrence et mentionner deux atouts plus généraux, c'est-à-dire un système d'échanges extérieurs relativement libéral par tradition et la relative bonne protection dont jouit depuis longtemps la liberté économique. La situation de départ s'explique par conséquent par une bonne protection de la liberté économique, comprise au sens de liberté face aux interventions de l'Etat, donc par la garantie de la liberté contractuelle au sens classique.

*Le renforcement des mécanismes de sanction est indispensable dans le droit de la concurrence*

L'interdiction des cartels est un pas qui n'a jamais été franchi dans le droit de la concurrence lui-même. Cela peut s'expliquer entre autres raisons par la révision constitutionnelle de longue haleine que cela aurait impliqué. Parfois il est argumenté qu'une législation contre les abus avec un champ d'application connaissant des contours flous peut s'appliquer avec la même rigueur dissuasive qu'une législation prohibitive assortie de nombreuses décisions d'exonérations. Cependant les cartels, qui parfois opéraient auparavant assez ouvertement (de nombreux „accords de branche“ avaient l'effet de cartels sur les prix), pourraient, sous la pression d'une législation plus sévère, s'organiser aujourd'hui encore davantage dans l'ombre. C'est pourquoi il paraît indiqué à l'heure actuelle de renforcer d'abord le droit des cartels, pour que des amendes substantielles puissent être infligées non pas seulement au moment où des ententes cartellaires interdites sont remises en vigueur, mais dès la découverte d'ententes sur les prix, sur la répartition territoriale et

sur les quantités.

*Toutes les limitations du nombre d'acteurs sur le marché ne sont pas absolument nécessaires*

Le deuxième champ d'action concerne des restrictions explicites, quantitatives, de l'accès au marché. Cette mesure touche d'abord des monopoles étatiques, comme celui qui existe notamment encore pour les lettres dans le domaine postal, et ensuite des régimes de concession qui ne trouvent que partiellement des justifications impératives dans la limitation des ressources naturelles (fréquences radio).

*Des conditions-cadre favorables pour la création d'une concurrence dans le domaine des infrastructures publiques*

Par tradition, la Suisse n'a pas instauré de monopoles dans des secteurs économiques où le libre accès au marché existait à l'étranger, et elle n'a pas non plus procédé à des nationalisations dans le secteur industriel. Le secteur de l'électricité peut illustrer la situation de départ qui prévalait dans les domaines où l'accès est réglé par des concessions ou dans lesquels des monopoles étatiques subsistent. En Suisse, le secteur de l'électricité a été et est toujours caractérisé par une multitude d'usines de toute taille, dont le niveau de prestations est généralement élevé, et n'est pas dominé par un monopole décidant des conditions de marché tout seul, à la manière d'Electricité de France. Mis à part les monopoles fédéraux (PTT) et à côté du secteur de l'électricité, il a existé et il existe encore un nombre considérable d'entreprises dans les autres secteurs dont l'accès au marché local est régi par les pouvoirs publics, conséquence en particulier de l'organisation fédérale de l'Etat. C'est précisément parce que leurs zones de desserte régionale se chevauchent ici ou là que plusieurs de ces entreprises ont défié le leader du marché à coups d'offres innovantes (pour le rail: les Mittelthurgaubahnen, pour les airs: Crossair). Souvent elles ont aussi succombé aux pressions du leader du marché, qui a pu jeter dans la balance les avantages de l'accès incontournable à son réseau.

*Un besoin de réformes persiste pour l'accès au réseaux*

Si l'on entend créer une authentique situation concurrentielle, c'est en conséquence la réglementation de l'accès au réseau qui vient au premier plan. Des questions se posent aujourd'hui sur la société de réseau électrique, la mise en opération effective du marché des sillons et de la traction dans le trafic ferroviaire, l'ouverture du dernier kilomètre pour la téléphonie fixe, ou l'attribution de droits d'atterrissage (slots) sur les aéroports.

*Procédure d'appel d'offres dans le trafic régional des passagers, nouvelles incitations dans le domaine de la santé*

Quelle que soit la manière dont l'accès au réseau est réglée, le point de savoir qui obtient une concession, à quelles conditions et pour combien de temps, demeure le second élément crucial de toute stratégie régulatrice dans ces domaines. Les procédures d'appel d'offres en matière de trafic régional des passagers pourraient connaître une diffusion plus large. Lorsqu'il est difficile de remplacer fréquemment le concessionnaire, la multiplicité d'entreprises autonomes ayant des zones régionales de desserte peut à la rigueur représenter une chance pour une autre forme de régulation axée sur l'efficacité. On songe ici à l'introduction de ce

qu'on appelle la „yardstick regulation“, laquelle récompense l'organisme de tutelle et le management lorsque la performance de leur unité est proche ou aussi bonne que celle des entreprises les plus performantes dans le secteur. Dans le système de santé, il existe encore d'autres approches de marché qu'il convient d'introduire afin de créer les mesures incitatives adéquates.

*Création d'unités agissant sous leur propre responsabilité financière*

Dans les marchés caractérisés par des réseaux et des effets d'échelle, où donc sont souvent délivrées des concessions et où existent des monopoles d'Etat, l'interdiction des subventions croisées, sanctionnée par des normes appropriées sur la présentation des comptes, constitue un élément important des stratégies régulatrices de l'Etat. Même le fractionnement de sociétés aux fins de créer une situation concurrentielle peut être une solution (Cablecom).

*Abaissement des barrières entre les marchés – sur le plan national et international*

Un régime national de libre concurrence doit s'appuyer sur un autre élément important, qui est de permettre à des entreprises opérant sur des marchés étroitement apparentés l'accès sur une base concurrentielle à ses marchés voisins. A cet effet, il est possible d'une part de tabler sur une ouverture transfrontière (exemple: les négociations de l'OMC dans le secteur des services) et d'autre part de démanteler les barrières étatiques entre domaines d'activité des diverses entreprises. Le conflit potentiel entre cette maxime et celle du passage précédent („unbundling“) atteste qu'il vaut mieux parler de re-régulation, aussi pour l'ouverture des marchés. C'est encore plus manifeste pour le domaine traité dans les prochains paragraphes. Il n'y est plus question de restrictions quantitatives de l'accès au marché, i.e. avec des monopoles ou des concessions, mais d'obligations que les entreprises doivent respecter pour exercer leur activité, afin de protéger des intérêts comme la santé, la sécurité personnelle et publique, l'environnement, etc.

*Parce que les obligations administratives peuvent entraver l'innovation et la concurrence, ...*

Le troisième champ d'action est donc constitué des obligations imposées par les autorités. En raison de leur rigidité, elles peuvent entraver non seulement l'innovation, mais aussi indirectement, à cause du niveau élevé des obligations à remplir dès le départ, l'entrée sur les marchés.

*... il faut un contrôle accru de la proportionnalité des règles étatiques*

Pour ce qui est de ces obligations fixées par les autorités politiques, la situation est favorable en Suisse, dans la mesure où les lois et les ordonnances y sont adoptées au terme d'un processus, la procédure de consultation, très largement ouvert à toutes les opinions, et parce que la notification et l'examen de ces obligations se font à un haut niveau juridique (Recueil systématique, réforme de la justice, etc.). En revanche, l'analyse de l'impact économique de nouvelles réglementations doit être plus largement développée. L'analyse des conséquences de la réglementation, introduite en 1999, et les tests d'impact sur les PME, ne sont que deux outils débouchant à terme sur des

conditions-cadre aussi rationnelles que possible. Leur usage doit d'ailleurs être encore renforcé dans la pratique. Pour résumer d'un mot les démarches à entreprendre dans le domaine des prescriptions s'appliquant aux entreprises, il faudrait dire qu'il convient de donner plus de mordant au principe de proportionnalité. Lorsque, pour prendre cet exemple, une personne qui a géré avec succès un établissement public dans un canton où la patente d'aubergiste n'existe pas doit repasser un examen après avoir déménagé dans un canton où elle existe, il y a là quelque chose de disproportionné et cela devra être corrigé par une révision de la loi sur le marché intérieur.

*Des instruments plus souples et plus conformes aux mécanismes de marché dans l'aménagement du territoire*

Comme l'expression l'indique, l'aménagement du territoire possède des traits qui relèvent de l'économie planifiée. C'est pourquoi il rencontre de plus en plus souvent les difficultés liées à l'utilisation de solutions rigides. En particulier les strictes modalités d'utilisation existant au plan cantonal et communal rendent l'évolution structurelle plus difficile. C'est la raison pour laquelle, comme dans le droit de l'environnement, il faut, dans le droit de l'aménagement du territoire, se doter d'instruments plus souples (solutions négociées) et utiliser davantage des instruments de marché (différences de prix entre zones contiguës à utiliser comme outil de régulation dans l'utilisation du sol).

*Parce que les subventions faussent souvent la concurrence et compromettent l'efficacité ...*

Le quatrième champ d'action concerne les distorsions de la concurrence et le manque d'efficacité dus aux subventions publiques, qui peuvent prendre la forme de cadeaux fiscaux.

*... une supervision renforcée des versements effectués par les promotions économiques ....*

A cet égard, la situation de la Suisse est favorable, dans la mesure où aucune aide publique ou presque n'est versée dans le secteur industriel. Les activités des promotions économiques des cantons se déploient cependant dans une zone grise où la transparence fait totalement défaut. Comme les sommes en jeu devraient être faibles, c'est surtout la distorsion de la concurrence qui fait problème en ce qui concerne les cadeaux fiscaux.

*... et une meilleure application de la Nouvelle gestion publique dans le domaine des subventions sont une nécessité*

Dans le secteur tertiaire en revanche (transports, santé, formation, culture), les paiements en faveur des entreprises prennent une ampleur considérable, ce qui a des répercussions sur l'efficacité des prestations de services concernant l'ensemble de l'économie. Intensifier l'usage des méthodes de la nouvelle gestion publique non seulement accroît l'efficacité de la prestation et permet d'élargir la liberté de choix des consommateurs mais cela peut aussi et surtout réaliser des économies pour le budget de l'Etat. Cela nous amène tout naturellement au paragraphe suivant.



**Les principales orientations dans le domaine de la concurrence:**

- **Sanctionner plus sévèrement les comportements anti-compétitifs et surveiller de manière permanente l'intensité de la concurrence en comparaison internationale**
- **Engager un nouveau cycle de réformes dans les infrastructures publiques**
- **Assurer une meilleure proportionnalité des réglementations étatiques entre leurs coûts économiques et les buts poursuivis (bonnes conditions-cadres)**

**C. Pour une stabilisation de la quote-part fiscale**

*La grande portée de la "bonne gouvernance"*

La fréquence avec laquelle la notion de „bonne gouvernance“ est évoquée dans les débats sur la politique du développement témoigne de l'importance conférée à un Etat capable d'imposer le droit et de contenir les tensions sociales par une répartition équitable des prestations publiques et des impôts destinés à les financer. En revanche, parmi les pays industrialisés, le poids excessif du secteur public et en particulier des prélèvements, joue toujours plus le rôle de frein à la croissance. C'est encore plus vrai face à la mondialisation, qui rend difficile d'imposer fortement les entreprises et leurs cadres à cause de leur mobilité internationale, spécialement lorsque l'offre de prestations publiques n'est pas convaincante.

*La stabilisation des quote-parts de l'Etat est un défi primordial*

La position de la Suisse peut être jugée bonne. La quote-part de l'Etat y est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Certains pays hautement développés comme les Etats-Unis, où elle est encore plus faible, imposent toutefois aux ménages de payer eux-mêmes un plus grand nombre de prestations (exemple: la formation supérieure). Pourtant la bonne position de départ doit être comparée avec une détérioration importante ces dernières années. Le frais du financement d'un taux de chômage plus élevé et des coûts de la santé en rapide augmentation en sont les causes principales. A cause de l'augmentation de la quote-part fiscale au sens large, comprenant les prélèvements pour les assurances sociales et les primes de l'assurance-maladie obligatoire, la part du revenu global dont les ménages peuvent disposer à leur gré a reculé. Cette évolution est encore aggravée par l'utilisation de plus en plus fréquente des émoluments prélevés selon le principe de l'auteur responsable pour des prestations étatiques. Parallèlement, dans les budgets publics, la structure des dépenses a vu son centre de gravité s'éloigner des rubriques génératrices de croissance comme l'éducation et les infrastructures. Comme il ne faut plus s'attendre à toucher demain un dividende de la paix aussi élevé que durant les années 90, mais qu'au contraire les conséquences du vieillissement

démographique vont se faire de plus en plus sentir, la Suisse doit se donner la peine pour rester dans une position compétitive en ce qui concerne la pression fiscale.

Dans le cadre de cet objectif prioritaire – stabiliser à tout le moins la quote-part de l'Etat -, des réformes plus ou moins profondes peuvent être envisagées, tant au chapitre des dépenses que des recettes.

*Réformer les transferts au lieu de les étendre*

En matière de dépenses, l'idée directrice consiste toujours à privilégier non pas l'extension des transferts mais leur réorganisation, tant pour le budget social que pour les flux financiers entre les collectivités publiques. En effet, le développement de la responsabilité financière est la meilleure recette pour favoriser les économies dans les ressources publiques.

*Ne pas couper dans les dépenses publiques génératrices de croissance*

Il restera ainsi des ressources pour la formation et l'amélioration des infrastructures, qui sont les deux catégories de dépenses susceptibles de créer le plus de croissance. Toutefois, avant de songer à une augmentation de ce genre de dépenses, il est nécessaire dans le premier cas d'utiliser davantage les évaluations de l'efficacité des différentes formations et dans le second cas de poser de sévères exigences de rentabilité pour chaque projet d'infrastructures.

*Au chapitre des recettes, des réformes fiscales favorable à la croissance sont possibles*

En matière de recettes, des réformes fiscales propres à encourager la croissance sont réalisables. Outre les impôts sur les sociétés, comme le projet d'une imposition des sociétés indépendamment de leur forme juridique qui devra préserver les revenus fiscaux, la baisse des barèmes fiscaux marginaux jouit d'un regain d'intérêt. La réforme de l'imposition des familles mise en chantier par le Conseil fédéral est compatible avec une politique de croissance. Elle propose un allègement considérable en pourcentage de la charge pesant sur les couples mariés et les familles avec enfants qui sont assujettis à l'impôt fédéral direct. Cela. Dans le cadre d'une quote-part de l'Etat plafonnée, il est également possible de songer à des financements plus importants réalisés selon le principe de l'auteur-payeur, i.e. par le biais de taxes, de même qu'avec de nouveaux impôts écologiques. Du point de vue de la concurrence et sous certaines restrictions, il faut chercher à imposer si possible toute la valeur ajoutée. Ce moto permet d'ailleurs de ne pas perdre des ressources dans des travaux administratifs peu productifs mais difficiles, comme la détermination de l'assujettissement à l'impôt et du taux d'imposition.

*La concurrence fiscale interne doit être conservée*

La question de l'ampleur et des moyens nécessaires, dans un monde en voie de globalisation, pour contenir les tensions entre Etats à propos de l'imposition équitable du substrat fiscal, relève déjà de la section suivante. En effet, un fort degré de concurrence

fiscale – sur le plan national et international – est souhaitable dans l'intérêt de la croissance.

***Les principales orientations dans le domaine des finances publiques:***

- ***Stabiliser la quote-part de l'Etat***
- ***Introduire des mesures pour contrôler les coûts de la santé***
- ***Engager une réforme fiscale favorable à la croissance***

**D. Pour une poursuite de l'ouverture dans les échanges économiques extérieurs**

*La Suisse a un problème d'image*

La position particulière de la Suisse en matière de politique d'intégration est volontiers considérée comme une cause de la période de stagnation économique qu'elle a connue dans les années 90. A tout le moins, le rejet de l'EEE en 1992 est sans doute le principal responsable pour expliquer que la Suisse passe pour un pays dont l'ouverture est limitée. Certains sondages réalisés auprès des entreprises le montrent encore aujourd'hui. Du moment que ce qui est appréhendé comme la réalité, à savoir l'ouverture insuffisante, peut toutefois entraîner des conséquences bien réelles, par exemple pour le choix d'une implantation, les résultats de ces sondages ne doivent pas être pris à la légère, même si la Suisse, jugée en fonction de critères objectifs, n'a pratiquement rien à envier à d'autres pays quant à l'ouverture économique extérieure. Par conséquent, notre pays a évidemment tout intérêt à tirer profit de la contribution à la croissance créée par la division internationale du travail et à poursuivre de manière cohérente son ouverture sur le plan du commerce extérieur.

*La libre circulation des personnes avec l'UE améliore la bonne situation de départ sur un point essentiel*

Comme indiqué, la situation de la Suisse est bonne. Notre pays est toujours lié à ses principaux partenaires commerciaux par l'accord de libre échange conclu avec les Communautés européennes en 1972. A cela s'ajoute qu'il est membre de l'AELE, organisation sous l'égide de laquelle des accords de libre échange sont passés avec d'autres Etats. Envers la plupart des autres pays, l'accès au marché à partir de la Suisse est garanti par son appartenance à l'OMC. Cette garantie ne vaut pas seulement pour les biens industriels mais, dans une mesure toujours plus large, pour les offres des banques et des assurances, des entreprises de transport, ou l'activité de conseils aux entreprises. Or l'important ce n'est pas seulement la libre circulation des marchandises et des services, c'est aussi la libre circulation des facteurs de production comme le capital et le

travail. Sur ce point, la Suisse n'a pratiquement jamais connu de restrictions à l'exportation et l'importation de capital financier. Elle est aussi devenue plus ouverte aux investissements directs ces dernières années. Le tableau est différent en ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre, puisque l'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE ne sera que progressivement mis en vigueur, et que, par conséquent, les entreprises ne peuvent pas recruter de travailleurs communautaires pour un certain temps encore sans obtenir l'autorisation des autorités. A nos yeux, il y a là l'argument objectif le plus fort à l'appui du jugement des entreprises qui a été mentionné plus haut. Pourtant, si l'on ne s'en tient pas au droit mais au pourcentage d'étrangers, la Suisse retrouve sa place aux avant-postes des pays européens.

*Les résultats des négociations internationales doivent être bénéfiques pour toutes les parties pour être acceptées*

Dans la réalité politique, l'ouverture dans les échanges économiques extérieurs se fait sur la base de la réciprocité. Le degré d'ouverture que la Suisse est capable d'atteindre dépend donc aussi de l'attitude d'autres Etats. Pour parvenir au but, des concessions doivent être faites dans les négociations et/ou des solutions médianes trouvées. Il ne suffit pas de s'engager activement en faveur de nos intérêts. Lorsque, malgré des solutions innovantes, des parts de marché doivent être cédées à l'intérieur des frontières, la question qui se pose est de savoir jusqu'où peuvent aller les nécessaires ajustements structurels en Suisse et à quel moment il sera préférable qu'ils commencent.

*Il faut donner une réponse souveraine à l'harmonisation de la fiscalité dans l'UE*

Une orientation importante est l'approfondissement de l'intégration en Europe. A n'en pas douter, l'UE progresse de l'intégration économique vers l'intégration politique en enregistrant des succès importants, et cette évolution influe aussi sur les dossiers du nouveau cycle de négociations bilatérales qui vient de commencer. Comme dans un Etat fédéral, l'entraide administrative entre les Etats n'est pas seulement demandée pour des requêtes de droit civil mais aussi pour des prétentions fiscales. Le fait que l'UE ne parvienne pas à mettre en place des solutions à base d'imposition à la source malgré leurs avantages en matière d'application pourrait augmenter les difficultés des négociations. La Suisse est prête à coopérer pour développer des solutions qui soient compatibles avec le droit européen.

*Nouvelle harmonisation du cadre juridique avec l'UE...*

L'obstacle majeur empêchant d'éliminer le principal frein aux exportations, à savoir le dédouanement des marchandises, réside dans la différence considérable entre les tarifs douaniers de l'UE et de la Suisse, en particulier dans le domaine agricole. En outre, un pas vers l'union douanière et, corrélativement, le démantèlement le plus large des contrôles douaniers exigeraient aussi une harmonisation de la TVA. Par contre l'harmonisation du droit technique est assurée par la loi fédérale sur les obstacles techniques au commerce. Des processus similaires, qui conduisent à un rapprochement permanent vers le droit européen,

peuvent aussi être envisagés dans quelques domaines qui dépassent les échanges de marchandises.

*... en se concentrant sur la libéralisation des échanges de services*

Si répercussions économiques à long terme d'une adhésion à l'UE incluant la participation à l'union douanière européenne sont indubitablement positives, la Suisse pourra cependant réaliser sans attendre les étapes vers l'intégration qui peuvent être appliquées de manière autonome, ce qui en plus préserve les droits de la démocratie directe intégralement. Le potentiel de croissance généré par un cadre juridique harmonisé, ou prévoyant la reconnaissance mutuelle des dispositions étatiques, ne doit pas être sous-estimé, notamment en considération de l'activité transfrontière dans un secteur tertiaire dont l'importance ne cesse de croître.

*La réforme agricole est le „core business”, les exigences d'adaptations doivent être communiquées assez tôt*

La question de l'évolution de l'OMC dans le nouveau cycle de négociations est éminemment politique mais limitée encore à des dossiers économiques. La forte protection extérieure que connaît la Suisse dans le domaine des produits agricoles ne pourra être conservée qu'au prix de certains abandons. Dans une perspective macro-économique, la réduction de l'activité agricole, où la Suisse connaît un niveau encore relativement élevé en comparaison d'autres pays tout aussi développés, est bénéfique. Pour les personnes concernées, l'adaptation est toutefois douloureuse. La nécessité de s'adapter devrait être notifiée précocement par des signaux sans ambiguïté, et les restructurations étalées autant que possible dans le temps. Il sera guère possible de maintenir au-delà de la génération actuelle d'exploitants l'écart relatif par rapport aux prix communautaires et aux tarifs douaniers dans le secteur agricole, qui sont souvent prohibitifs.

***Les principales orientations dans le domaine du commerce extérieur:***

- ***S'engager activement pour défendre nos intérêts dans les nouvelles négociations internationales (en particulier la propriété intellectuelle, la protection des investissements et l'accès au marché pour les services)***
- ***Poursuivre la réforme agricole comme une précondition à une ouverture internationale plus avancée***
- ***Où cela est opportun, rendre compatible le droit suisse avec le droit européen***

## E. Pour un développement des formations au niveau tertiaire

*La formation  
comme principale  
source de  
prospérité*

Les Suisses ont toujours tiré un certain profit du fait qu'ils ont pu transporter des marchandises à travers les Alpes. Sa position centrale en Europe a favorisé par ailleurs très tôt la Suisse dans ses activités en tant que plaque tournante financière. Une partie de la population a pu aussi se procurer un gain d'appoint en travaillant comme guides touristiques, à côté de revenus provenant de l'agriculture. Telle est l'image qu'on retient de la Suisse jusqu'au XIXe siècle. Pour élever le niveau des revenus d'alors, il a pourtant fallu donner une meilleure formation aux gens. Pour cela on s'est donc appuyé sur les traditions artisanales, en particulier sur les corporations locales, et de larges milieux ont pu accéder, grâce aux structures démocratiques, à une formation et une qualification professionnelles, ce qui leur a permis d'améliorer leurs revenus. Comme le sous-sol de la Suisse est pauvre en matières premières, le pays ne s'est pas doté d'une véritable industrie lourde, qui souvent demande à la fois de grands investissements et du travail peu qualifié. De même, la Suisse n'a jamais pu exploiter de gisements pétrolifères, comme la Norvège, devenue riche grâce à son or noir. En ce sens, elle reste pauvre en ressources, et la formation est pour elle la première source de prospérité. Avec son capital humain accumulé sur des générations, la Suisse se trouve néanmoins dans une situation avantageuse pour faire face aux défis de la société du savoir du XXIe siècle.

*Tenir compte de  
l'évolution vers la  
société du savoir et  
de la  
communication*

Si l'on reprend la théorie des stades de l'évolution – de la société agraire à la société industrielle puis à la société de l'information -, on peut se demander en quoi consiste la différence entre la société industrielle et la société de l'information. Le paragraphe précédent a donné quelques éléments essentiels de réponse: l'accumulation de capitaux physiques et la richesse en gisements de matières premières (ère industrielle), de même que la disposition de vastes territoires et d'une abondante main-d'œuvre (âge de l'agriculture) sont relégués de nos jours à l'arrière-plan en tant que critères de performance d'une économie. Si l'on songe à la taxe sur le charbon, aux chantiers navals et aux subventions à l'agriculture, cette richesse est aujourd'hui plutôt un fardeau. La capacité de combiner efficacement les ressources les plus diverses pour en faire une prestation adaptée à la clientèle devient déterminante. Si le terme passe-partout de „société du savoir“ fait plutôt référence au regroupement de capacités techniques, l'expression de „société de la communication“, tout aussi populaire actuellement, est synonyme de compétences dans la direction et le marketing, qui sont tout autant nécessaires pour réussir.

*Adapter la formation professionnelle en changeant les priorités et en assouplissant les règles de la formation duale*

Des conclusions immédiates, valables pour les établissements de formation, peuvent être tirées de ce constat. Il est cependant plus facile de fixer des „posteriorités“ que de définir des champs d’avenir, ce qui comporte de gros risques. De nos jours, la profession apprise durant l’apprentissage est souvent relativement vite abandonnée pour une autre. De tels détours „inutiles“ dans un curriculum seront sans doute toujours impossibles à éviter; ils peuvent représenter un enrichissement personnel et intéresser de futurs employeurs. Cependant leur fréquence doit pourtant être limitée par le biais de l’aménagement de l’offre de formation. Parmi les mesures à mettre en exergue, il y a la concentration des écoles d’agriculture dans le canton de Berne et l’encouragement de l’offre de places d’apprentissage dans de nouveaux champs d’activité professionnelle (informatique) grâce aux arrêtés fédéraux relatifs aux places d’apprentissage.

L’apprentissage, dont la fonction a atteint son point culminant durant l’ère industrielle, doit en outre être réformé dans son déroulement et son contenu, pour répondre aux besoins de l’époque moderne. En effet, l’analyse du portfolio technologique suisse montre que notre structure économique est encore fortement orientée vers les "skill-based industries", et que les innovations graduelles plutôt que fondamentales dominent. Or, ces deux dernières décennies, ce sont surtout les industries axées sur les compétences scientifiques ("science-based industries") qui ont enregistré de forts taux de croissance, à côté du secteur des services liés aux entreprises. Dans ces secteurs, d’autres compétences sont importantes que celles présentes dans la fabrication artisanale. Ces compétences doivent en partie être inculquées aussi sous une autre forme. La tendance est aux formations qui, dès le commencement de l’apprentissage, mettent l’accent sur les capacités d’abstraction en augmentant la part de l’enseignement scolaire.

*Pour une offre accrue de formations modulaires au niveau tertiaire*

Si, au vu de la stagnation ou du recul des dépenses de formation, il existe une justification d’augmenter l’engagement financier des pouvoirs publics dans ce domaine, il faut dans le même temps se demander où cette manne devrait être investie. Deux observations fournissent des indications à cet égard: même durant les années difficiles, notre système de formation professionnelle a su maintenir le chômage des jeunes à un très faible niveau, et, parallèlement, nos voies de formation dans le domaine secondaire enregistrent un rendement intéressant par rapport aux formations universitaires. Cela plaide en faveur d’un renforcement des formations tertiaires, mais il ne faudrait pas en arriver à avantager considérablement les formations d’universitaires qui ont des perspectives professionnelles limitées. Comme le changement de profession est inévitablement lié aux mutations rapides de l’économie, la modularité et donc la perméabilité des formations revêtent de surcroît une grande

importance. La modularité des formations proposées au degré tertiaire peut simultanément répondre au besoin croissant de formation continue, où la responsabilité financière des entreprises et des personnes occupées devrait continuer de jouer un rôle important, ce qui donne une incitation à réussir.

*Améliorer certains secteurs de la formation de base*

Comme nous l'avons vu au chapitre des „finances publiques“, l'efficacité de la formation de base devrait en parallèle être soumise à une supervision plus poussée, puisque l'âge des jeunes en fin de scolarité est déjà jugé relativement élevé par les milieux économiques. L'apprentissage des langues, en particulier, n'avait pas satisfait pendant des années aux exigences requises pour relever les défis de la société de la communication.

**Les principales orientations dans le domaine de la formation:**

- **Renforcer la formation au niveau tertiaire**
- **Adapter la formation professionnelle aux besoins de la société de l'information et de la communication**
- **Surveiller l'efficacité de l'école obligatoire**

**F. Pour une promotion de l'innovation grâce aux conditions-cadre**

*Dans l'optique suisse, la diffusion de connaissances nouvelles est centrale*

On considère traditionnellement que les activités de recherche & développement sont une source essentielle de croissance. Les études empiriques l'ont confirmé. Simultanément, dans un monde globalisé, les investissements dans les nouveaux champs du savoir prennent toutefois un caractère de bien public pour le monde entier. Autant ces investissements sont importants pour le bien de l'humanité, autant il est capital, pour une politique économique nationale visant la croissance, de savoir comment un pays s'approprie efficacement les bénéfices de ces nouvelles connaissances, les siens propres comme ceux de tiers. C'est la raison pour laquelle, dans ce passage et le chapitre qui lui sert de fondement, on ne se limite pas uniquement aux indicateurs qui mesurent la production d'intrant utilisé par une économie reposant sur la science, comme la part des dépenses de R&D dans le produit intérieur brut. Il convient plutôt de déterminer en détail la qualité des conditions-cadre qui favorisent une application commerciale des savoirs nouveaux et existants.

*Préserver l'attrait de la Suisse comme site d'activités en R&D*

En ce qui concerne les indicateurs mesurant la capacité d'innovation de l'économie par les intrants, la Suisse obtient de très bons résultats. La part des dépenses de R&D est l'une des plus élevées parmi les pays membres de l'OCDE. De plus, une



forte proportion de ces dépenses est fournie en Suisse par des moyens propres aux entreprises. Cette situation favorable doit être préservée. Le risque provient des limitations imposées au nombre d'immigrants du deuxième cercle et de la possibilité que des activités de quartier général soient déplacées vers d'autres pays, ce qui peut entraîner le déplacement de la recherche, très souvent implantée au même endroit. Du reste, on observe généralement un „sourcing“ à l'échelle de la planète en matière d'activités de R&D et donc une concurrence plus vive entre sites de recherche, dont l'attractivité dépend de nombreux facteurs (écoles en anglais, possibilités d'occupation du conjoint, possibilités d'aménager son temps libre, etc.).

*Pour l'exploitation de nouvelles découvertes, la Suisse est seulement dans la bonne moyenne*

Plus il s'agit d'exploiter les nouvelles découvertes sur le marché, plus les performances de la Suisse ont tendance à se fondre dans la moyenne. En matière d'activités novatrices, le bilan est certes encore très positif. La période de stagnation des années 90 a entraîné cependant une réduction des moyens destinés à financer les projets d'innovation, de sorte que la Suisse ne devance plus aujourd'hui l'Allemagne. Le bilan demeure aussi positif au chapitre des brevets. Dans ce domaine comme en matière d'innovation, la Suisse est toutefois plutôt surreprésentée dans les secteurs technologiques classiques et plutôt sous-représentée dans les secteurs technologiques nouveaux. Le chapitre précédent le constate. Le tableau se présente différemment pour ce qui est des exportations, puisque, ces deux dernières décennies, notre pays n'a plus réussi à accroître la part des exportations de haute technologie dans le total de ses exportations, ce qui s'explique avant tout par le passage pas totalement réussi vers l'électronique. Dans le tertiaire, seule la valeur ajoutée créée par les banques et les assurances dépasse la moyenne, mais des prestations novatrices importantes, utilisant l'informatique, sont elles aussi susceptibles d'émigrer.

*Pour la recherche et l'enseignement, la qualité des enseignants est déterminante*

Il serait toutefois périlleux d'axer la recherche et la formation universitaire sur les déficiences observées aujourd'hui dans certaines branches. En effet, lorsque le langage de programmation Pascal, qui fut longtemps un leader, a été développé à l'EPF, le secteur des pompes et des turbines, qui attirait de nombreux étudiants, était florissant. Or ce secteur est aujourd'hui vendu par des sociétés comme Sulzer. C'est tout au plus dans les hautes écoles spécialisées que le lien avec la pratique peut encore servir de critère. Dans la recherche et la formation universitaire, la qualité des chercheurs et des enseignants, et elle seule, devrait être déterminante. Faute de quoi, on risque d'agir à courte vue.

*Le transfert des têtes est déterminant pour la diffusion des nouvelles connaissances*

Lorsque l'on envisage le renouvellement des structures industrielles par de nouvelles entreprises, il faut pour commencer résoudre le paradoxe suivant: les activités de R&D sont pratiquées au premier chef par les grandes entreprises, mais c'est des PME créées dans le secteur des hautes technologies que l'on attend les changements nécessaires pour renouveler les structures sectorielles. Pour dénouer le paradoxe, il faut peut-être considérer que, souvent, ces PME ne fondent pas leur réussite directement sur leurs propres activités de R&D mais sur la mise en pratique de savoir-faire enseigné dans les formations les plus modernes. En conséquence, le transfert de cerveaux bien formés au niveau tertiaire dans le monde des entreprises devrait prendre le pas sur le renforcement des activités publiques de R&D ou sur l'encouragement de projets de coopération entre les hautes écoles et l'économie en utilisant des deniers publics. Le financement de la formation par l'intermédiaire des demandeurs est aussi compatible avec cette direction.

*Une signification de plus en plus importante de la gestion du savoir*

"Time to market" est apparu en force comme devise durant la dernière décennie. Cela est une expression de la concurrence accrue sur les marchés globalisés. Les fournisseurs avec une position de marché privilégiée sont devenus plus rares et une avance technologique décisive par rapport à la concurrence peut aujourd'hui rapidement s'éroder. Il est toujours plus importants que les brevets soient utilisés dès le commencement de leur validité, comme le montre la pression pour accélérer les procédures d'autorisation des médicaments. Ces développements accentuent la valeur de la gestion du savoir, qui permet d'accélérer et de rationaliser le processus d'innovation tout en limitant les risques. L'utilisation de ressources externes à l'entreprise prend pour cela une grande signification. Cela peut prendre plusieurs formes (Desk-research sur l'internet, coopération de recherche avec des hautes écoles et des concurrents, fondation d'une filiale, participation à une PME avec une option d'achat, etc.).

*Le financement des entreprises pose de nouvelles exigences au secteur privé*

En Suisse, la couverture des crédits aux entreprises par des prêts hypothécaires a été longtemps la pratique dominante. Avec le nouveau rating, les banques se sont mises à accorder plus de poids aux perspectives de succès des entreprises dans leurs décisions d'allocation de crédit. Même si la bulle de la "dot.com economy" a éclaté, cet épisode a démontré l'importance pour l'innovation du financement des phases durant lesquelles les entreprises n'ont encore aucun ou seulement un petit chiffre d'affaire. Pendant ces phases où des fonds de roulement sont constitués et des développements en contact direct avec le marché sont financés, l'offre de capital-risque pourrait avoir une incidence plus grande que l'argent des banques sur le succès de ces entreprises. L'opportunité d'encouragement fiscaux à la recherche et au développement doit être entre autres évaluée de manière équilibrée par rapport aux autres mesures fiscales

mentionnées dans ce chapitre (par ex. neutralité des impôts sur les entreprises versus le moyen de financement).

*Sauvegarder la liberté d'entreprendre*

Du moment que les entreprises créées récemment ont un apport limité en termes d'emploi, les restructurations d'entreprises revêtent une importance de premier ordre. Le vente d'une des activités de l'entreprise et/ou sa reprise par ses cadres sont seulement deux des opérations que la presse relate quotidiennement. Pour la politique économique, les défis résultant de ces changements dynamiques affectant l'organisation industrielle ne sont qu'indirects. Les autorités politiques doivent surtout résister aux pressions dont le but est de restreindre la liberté d'entreprise par l'adoption de dispositions faisant obstacle aux restructurations d'entreprise. Il leur faudrait plutôt prendre des mesures d'accompagnement positives, comme la loi sur les fusions ou une imposition des sociétés aussi indépendante que possible de leur forme juridique.

*Des conditions-cadre propices à l'innovation résultent de nombreux aspects particuliers*

La présence dans les entreprises de connaissances spécialisées les plus récentes et la liberté de restructurer sans restriction ne sont en aucune façon des gages de réussite économique. Il s'agit aussi de faire en sorte que les entreprises bénéficient des conditions-cadre leur permettant de grandir et de se développer. Ces conditions-cadre comprennent une grande diversité des instruments de financement (mot-clé: régulation des marchés financiers), mais aussi des marchés ouverts. Des dispositions du droit des sociétés protégeant l'innovateur, ou des règles administratives admettant, autour de l'"état actuel de la technique", des plages de liberté pour la mise en œuvre de solutions innovantes, pourraient être au moins aussi importantes que des pépinières d'entreprises et autres centres de transfert de technologie co-financés par des cantons et des communes. L'augmentation de volume du Recueil systématique du droit fédéral affaiblit toutefois l'espoir de voir diminuer la densité des réglementations. Certaines personnes ont émis la thèse d'une corrélation entre la tolérance sociale (pour les échecs) et la densité réglementaire et on appris que les prescriptions en matière de construction et d'environnement sont considérées comme les obstacles les plus fréquents à l'innovation. Des études sur le comportement des créateurs d'entreprise ont aussi montré que les incitations financières ne sont pas négligeables. La société ne doit pas se priver des fruits de la motivation intrinsèque des innovateurs à cause du niveau décourageant des taux d'impôt.

**Les principales orientations dans le domaine de l'innovation:**

- **Maintenir la qualité de la recherche universitaire**
- **Orienter encore davantage la politique des étrangers à l'égard des pays non-membres de l'UE et de l'AELE vers le renforcement du potentiel d'innovation en Suisse**
- **Créer des conditions-cadre favorables à l'innovation**

**G. Un cadre macro-économique stable est une condition préalable**

*Une conjoncture instable fragilise la croissance tendancielle*

Il ne faut pas escompter qu'une politique de stimulation de la demande par l'intermédiaire d'une politique monétaire et financière expansive provoquera un rebond durable de croissance. La qualité de la politique macro-économique demeure néanmoins un élément essentiel d'une possible croissance économique. L'analyse du chômage dans les pays de l'OCDE a déjà laissé apparaître que la sous-utilisation de l'appareil économique, si elle perdure, transforme le chômage conjoncturel en chômage structurel. Ce dernier ne peut plus alors être résorbé par le biais d'une régulation de la demande, et ne peut être réduit qu'à grand peine en utilisant des instruments propres au marché du travail. De semblables effets d'hystérèse pourraient exister entre le ralentissement conjoncturel et la croissance tendancielle.

*Les difficiles années 90*

Si l'on replace la politique monétaire dans une perspective internationale, on observe qu'à partir de 1973 une période de plus forte autonomie monétaire a succédé à une phase durant laquelle le franc était un satellite du dollar. Du point de vue économique, cela se justifiait, parce que, lorsque le renchérissement à l'étranger était notoirement élevé et par conséquent instable, les entreprises suisses pouvaient encore être satisfaites de disposer de bases fiables de planification dues à la stabilité des prix et des coûts de production. Durant la période qui a suivi, quand la stabilité des prix s'est aussi imposée dans les pays voisins, les informations émises par les cours de change ont relativement peu été prises en considération. Les turbulences du système monétaire européen durant la première moitié des années 90 ont compliqué aussi la situation. A l'enseigne de la mondialisation, la part de la valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires s'est aussi sensiblement atténuée dans maints pays. Quand le franc s'est envolé, entre 1992 et 1995, cette caractéristique n'est pas restée sans effets: Les hauts cris estimant que l'évolution était déflationniste pour la production en Suisse provenaient uniquement des branches qui ne pouvaient égaliser par des gains sur les importations meilleur marché les pertes sur une production intérieure devenue plus chère en comparaison internationale.

*La réforme du concept de la politique monétaire*

Des années avant qu'on le constate aussi en Suisse, la demande de monnaie de nombreux pays était devenue instable à cause des innovations financières. Cela a conduit à une réforme du concept directeur de la politique monétaire qui a maintenant comme but de maintenir bas le taux d'inflation anticipé à moyen terme. Pour les prévisions d'inflation un large cercle de variables est utilisé. On peut argumenter que, pour une petite économie ouverte avec des taux de change flexibles, les changements du taux de change réel dépassant une bande habituelle doivent jouer un rôle éminent dans la palette des indicateurs dont la banque centrale tient compte. A la lumière des expériences du passé, il conviendrait de prendre en considération dans le cas suisse la valeur informative des prix immobiliers pour l'évolution future de l'inflation.

*La faible coordination de la politique macro-économique est co-responsable du second fléchissement des années 90*

Lorsque la pression fiscale augmente d'une année à l'autre de plusieurs points de pourcentage du PIB ou que des assainissements budgétaires du même ordre de grandeur sont réalisés rapidement, la conjoncture s'en trouve tout autant déstabilisée que par une réévaluation du franc. Après 1995, la Suisse a connu une nouvelle augmentation du chômage, imputable pour l'essentiel à la simultanéité de la réévaluation du franc, de l'augmentation des cotisations pour l'assurance-chômage, du rétablissement des finances des cantons et des communes et de la mise en place de la TVA. Des organes où ces mesures en partie inéluctables auraient pu être mieux étalées dans le temps ne fonctionnent pas.

*La politique de stabilité des dernières années a été un succès*

Après la période difficile qui s'est étendue sur une bonne partie de la dernière décennie, la politique de stabilité a retrouvé ces dernières années des eaux nettement moins agitées. L'adoption circonspecte, par les responsables de la politique monétaire suisse, d'un nouveau concept, qui ne repose plus sur la masse monétaire mais sur un objectif d'inflation et des prévisions intégrant de nombreuses variables y a certainement contribué. Les turbulences sur les marchés financiers internationaux sont aussi restées limitées et n'ont pas concerné spécifiquement la Suisse. Comme un boom conjoncturel accompagné d'inflation n'est pas apparu, aucun grand déséquilibre ne s'est constitué ces dernières années tant du côté des finances publiques que du marché immobilier. Si la politique s'orientant vers la stabilité des prix et des finances publiques saines parvient à se poursuivre, les conditions macroéconomiques pour une croissance tendancielle plus élevée seront alors réunies.

**Les principales orientations pour la politique de stabilité:**

- **Poursuivre une politique de stabilité combattant aussi bien les tendances inflationnistes que déflationnistes**
- **Trouver des voies pour améliorer la coordination entre les nombreux responsables de la politique conjoncturelle**
- **Evaluer les effets de l'Union économique et monétaire européenne sur la Suisse**

## H. Conclusions

*Le haut niveau de prospérité s'explique*

Comme ce résumé le montre à l'évidence, le haut revenu par habitant de la Suisse s'explique parfaitement. La forte utilisation du potentiel de main-d'œuvre est une première raison. Parallèlement, la population se distingue toujours par son haut niveau de formation. L'accès aux marchés étrangers est également assuré dans une large mesure, par la situation géographique du pays mais aussi, avec certaines restrictions, sur le plan institutionnel. A cela s'ajoute un système économique libéral, dont une analyse plus détaillée montre qu'il se caractérise avant tout par un interventionnisme limité, lequel se traduit aussi par une quote-part de l'Etat et une quote-part fiscale aussi faibles qu'attractives. Il faut également souligner le haut niveau des activités de R&D et la qualité des prestations en matière d'innovation, même si l'orientation économique sectorielle n'est pas idéale dans tous les domaines au regard de la société de l'information. Depuis cinq ans, la Suisse a enfin retrouvé sa place parmi les tout bons élèves au chapitre de la stabilité macro-économique.

*D'autres pays ont su rattraper leur retard*

Si la Suisse n'enregistre pas des taux de croissance aussi bons que d'autres pays, cela peut s'expliquer pour une part par le fait que certains pays ont largement comblé leur retard au regard des déterminants de la croissance. Par exemple, si l'on mesure l'ouverture du commerce extérieur d'après la part des importations et des exportations dans le produit intérieur brut, l'Autriche se situe aujourd'hui devant la Suisse, pour une situation géographique comparable et un marché intérieur plus vaste (selon le chiffre de la population).

*Il est possible de nommer les causes du manque de dynamisme de la croissance en Suisse*

Observer que d'autres pays ont pu rattraper leur retard parce qu'ils partaient d'un plus bas niveau ne doit cependant pas servir d'oreiller de paresse; les explications précédentes ont en effet aussi révélé des raisons qui expliquent pourquoi la Suisse a connu une décennie de stagnation économique à la fin du XXe siècle. Parmi elles, mentionnons la libéralisation tardive dans certains secteurs des infrastructures ainsi que les hésitations à

renforcer le droit de la concurrence. L'augmentation de la quote-part de l'Etat a été l'une des plus fortes des pays industrialisés. Le rejet de l'EEE a été aussi un sérieux revers pour l'ouverture du commerce extérieur. Une décennie auparavant, l'entrée dans le secteur de l'électronique n'avait déjà pas été complètement réussie. Enfin, le manque de stabilité sur le plan macroéconomique à partir de la fin des années 80 jusqu'au milieu des années 90 a accentué l'évolution peu favorable d'un nombre considérable de déterminants de la croissance.

*Des mesures de politique économique ont été prises pour favoriser la croissance*

Ce serait toutefois une erreur de penser que les remèdes pour corriger ces déficiences n'ont pas encore été administrés. Au contraire, dans tous les domaines cités, des décisions politiques importantes ont été prises. Rappelons la libéralisation dans le domaine des télécommunications et le renforcement des dispositions du droit des cartels, l'élimination des gros déficits publics, les accords bilatéraux conclus avec l'UE ainsi que la création des Hautes écoles spécialisées, avec leur mission élargie à la recherche appliquée et aux formations postgraduées. L'objectif de stabilisation des prix et du cours de change a aussi été largement atteint.

*L'agenda des réformes reste encore très chargé*

Pour réussir son entrée dans la société de l'information du XXI<sup>e</sup> siècle, la „consolidation“ des acquis n'est toutefois pas suffisante. Après les réformes engagées dans les années 90, un deuxième train de mesures est nécessaire, tant au chapitre de la libéralisation du secteur des infrastructures que dans le droit de la concurrence. L'explosion des coûts de la santé doit être ralentie avant que les prélèvements supplémentaires causés par le vieillissement démographique ne deviennent effectifs. Les conditions d'une ouverture plus large du commerce extérieur doivent être améliorées, en particulier par la poursuite des réformes dans l'agriculture. Il paraît aussi nécessaire d'exploiter plus largement l'offre de formation au niveau tertiaire. Certaines conditions-cadre qui freinent l'innovation doivent être améliorées. Et la stabilité monétaire retrouvée doit être préservée dans un environnement où le franc occupe un îlot au milieu d'une zone monétaire unique de 300 millions d'habitants qui se partagent les avantages microéconomiques, mais aussi les tensions macroéconomiques liées à une monnaie commune. On le voit, l'agenda de la prochaine législature est ainsi bien chargé.

## Bibliographie:

- Administration fédérale des finances, 2000, "Finances publiques en Suisse", Berne.
- Aghion P. & Howitt P., 1992, "A Model of Growth through Creative Destruction", *Econometrica*, vol. 60, No.2, p. 323-351.
- Ahn S., 2001, "Firm Dynamics and Productivity Growth: a Review of Micro Evidence from OECD Countries", Economics Department Working Papers No. 297, OECD, Paris.
- Alesina A. & Rodrik D. 1994 "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, p. 465-490.
- BAK, Konjunkturforschung Basel AG, 2000, "Internationaler Benchmark Report", BAK, Basel.
- BAK, 1999, "Alternative EU-Integrationszenarien der Schweiz", Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999, Secrétariat d'Etat à l'Economie (seco), Bern.
- BAK, (Vaterlaus S. & Simmons B. mit Jaggi M & Meins E.), July 1998, "Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz", Strukturberichterstattung, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Barro R. J., 1991, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2, p. 407-443.
- Bassanini A, Scarpetta S. & Hemmings P., 2001, "Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries", Economics Department Working Papers No. 283, OECD, Paris.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), 2001, "Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz, Synthesebericht", BSV, Bern.
- Burkhalter R. avec Welti P. & Küenzi E., avril 1993, "Sol et économie, étude d'un choix de zones d'activité, suggestions pour la pratique de l'aménagement", Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne.
- Christoffel J, 1995, "Unproduktive Schweizer Wirtschaft", *die Volkswirtschaft*, vol. 75, No. 5, S. 36-41.
- Crivelli L., Filippini M. & Lunati D., 2001, "Efficienza nel Settore delle Case per Anziani svizzere", Strukturberichterstattung no. 6, Secrétariat d'Etat à l'Economie (seco), Bern.
- Dollar D. & Kraay A., 2001, "Growth Is Good for the Poor", World Bank Working Paper No 2587, Washington DC.



- Easterly W. & Rebelo S., 1993, "Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, No. 3, p. 417-458.
- ECOPLAN (Müller A. & van Nieuwkoop R.), 1999, "EU-Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen, Ergebnisse eines berechenbaren Mehrländer-Gleichgewichtsmodelles für die Schweiz", *Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999*, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- ECOPLAN (Müller A., Walter F., van Nieuwkoop R., Felder S.), 1998, "Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. DYNASWISS – Dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für die Schweiz", Im Auftrag der IDA FiSo 2, *Forschungsbeiträge Nr.13/98*, BSV, Bern.
- Edwards S., 1998, "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?", *Economic Journal*, vol. 108, No. 447, p. 383-398.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, 1999, "Finanzleitbild", EFV, Bern.
- EVCA (European Private Equity & Venture Capital Association), 1999, "1999 Yearbook", Zaventem (Belgium).
- Frankel, J. A. & Romer, D., 1999, "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, vol. 89, No. 3, p. 379-99.
- De la Fuente A. & Doménech R., Janvier 2000, "Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference does Data Quality Make?", *OECD working papers*.
- Gerdtham U.-G. & Jonsson B., 2000, "International Comparisons of Health Expenditure: Theory, Data, and Econometric Analysis", in "Handbook of Health Economics", eds: Culyer A. J. & Newhouse J. P., North Holland.
- Griliches Z., 1986, "Productivity, R&D, and the Basic Research at the Firm Level in the 1970's", *American Economic Review*, vol. 76, No. 1, p. 141-154.
- Hahn R. W., 1998, "Policy Watch, Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, No. 4, p. 201-210.
- Henneberger F. & Ziegler A., 2001, "Internationalisierung der Produktion und Sektoraler Strukturwandel: Folgen für den Arbeitsmarkt", *Strukturberichterstattung No. 8*, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Hopkins T. D., December 1998, "Regulatory Costs in Profile", *Policy Sciences*, vol. 31, No. 4, p. 301-320.
- Hotz-Hart B. & Kuchler C., 1996, "Das Technologieportfolio der Schweizer Industrie im In- und Ausland", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol 132., No. 3, p. 317-333.

- Hviding K. & Thornton J., 1999, "Does Inflation Affect Productivity Growth in G7 Economies?", *Economia Internazionale*, vol. 52, No. 1, p. 45-58.
- IMD, 2000, "The World Competitiveness Yearbook", Lausanne.
- Jones C. I. & Williams J. C., 1998, "Measuring the Social Returns to R&D", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, No. 4, p.1119-1135.
- KOF (Arvanitis S. & Staib D.), 2001a, "Untersuchung der Internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Wirtschaftszweige anhand einer Constant Market Shares Analyse der Export-Anteile", Strukturberichterstattung No. 2, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- KOF (Arvanitis S. & Marmet D.), 2001b, "Unternehmungsgründungen in der Schweizerischen Wirtschaft", Strukturberichterstattung No. 4, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- KOF (Arvanitis S., Bezzola M. Donzé L., Hollenstein H. & Marmet D.), 2001c, "Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 1999", Strukturberichterstattung No. 5, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- KOF (Atukeren E, Schlag C.-H. & Voccia P.), 2001d, "Analyse der Auswirkungen des Investitionsprogramm 1997 des Bundes anhand der Kof/ETH Makromodells", [http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/WP\\_KP\\_Investition/\\$file/Investitionsprogramm\\_Schlussbericht\\_ETH\\_d.pdf](http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/WP_KP_Investition/$file/Investitionsprogramm_Schlussbericht_ETH_d.pdf)
- KOF (Bärlocher J., Schips B. & Stalder P.), 1999, "Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz", *Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999*, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Kneller R., Bleaney M. F. & Gemmill N., 1998, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 74, No. 2, p. 171-190.
- Krugman, P. 1994, "Competitiveness – A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, vol. 73, No. 2.
- Kuenzle M., "Angebots- und Nachfrageschocks in der Schweiz und ausgewählten EU-Ländern", in "Materialband zum Integrationsbericht 1999, Beiträge aus der Bundesverwaltung und der SNB", S. 183-198, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- LEA (Müller T & Grether J.-M.), 1999, "Effets à long terme de l'intégration de la Suisse à l'Europe", *Etudes économiques soutenant le rapport d'intégration 1999*, Secrétariat d'Etat à l'Economie (seco), Berne.
- Ledergerber U., Haering B., Koch P., 1998, mit Kälin R., Eigenmann R., "Regelungsdichte nach Branchen, ein Indikator zur Messung der Regulierungslast bei den KMU", Strukturberichterstattung, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.

- Lucas R., 1988, "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics vol. 22, No 1, p. 3-42.
- Mankiw G. N., Romer D. & Weil D. N., 1992, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", Quarterly Journal of Economics, vol. 107, No. 2, p. 407-437.
- Meyer L. 2001, "Inflation Targets and Inflation Targeting", speech at the UCLA San Diego Economics Roundtable, 17.9.2001, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2001>.
- Müller C. A., 1998, "Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich", Reihe Strukturberichterstattung, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- OCDE, 2001a, "Product and Labour Market Interactions in OECD Countries", ECO/CPE/WP1(2001)/16.
- OCDE, 2001b, "Environmentally Related Taxes in OECD Countries, Issues and Strategies", Paris.
- OCDE, 2001c, "Connaissances et compétences: des atouts pour la vie: Premiers résultats de PISA 2000", Paris.
- OCDE, 2000a, "Links between Policy and Growth: Cross-Country Evidence", ECO/CPE/WP1(2000)12.
- OCDE, 2000b, "Statistiques des recettes publiques", Paris.
- OCDE, 2000c, "Comptes nationaux", Paris.
- OCDE, 2000d, "Investisseurs institutionnels, Annuaire statistique", Paris.
- OCDE, 2000e, "Etudes économiques de l'OCDE, 1999-2000, Suisse", Paris.
- OCDE, 2000f, "Principaux indicateurs économiques", Paris.
- OCDE, 2000g, "Perspectives de l'OCDE sur les PME", Paris.
- OCDE, 1999a, "The Impact of Public R&D expenditure on Business R&D, DSTI/STP/34.
- OCDE, 1999b, "Human Capital Investments: an International Comparison", Paris.
- OCDE, 1999c, "Annuaire des statistiques d'investissement direct international", Paris.
- OCDE, 1999d, "Regards sur l'éducation", Paris.
- OCDE, 1999e, "Principaux indicateurs de la science et de la technologie", Paris.

- Parnisari B., 1999, "Composantes Conjoncturelles Communes entre la Suisse et d'autres Pays Industrialisés" dans "Documentation pour le rapport d'intégration 1999, Contributions de l'Administration fédérale et de la BNS", p. 173-182, Secrétariat d'Etat à l'Economie(seco), Berne.
- Raffelhüschen, B. & Borgmann C. 2001, „Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz“, Strukturberichterstattung No. 3, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Roberts M. J. & Tybout J. R., 1997, "The Decision to Export in Colombia: an Empirical model of Entry with Sunk Costs", American Economic Review, vol. 87, No. 4, p. 545-564.
- Romer P. M., 1986, "Increasing Returns and Long-run Growth", Journal of Political Economy, vol. 95, No. 5, p. 1002-1037.
- Romer P. M., 1990, "Endogenous Technological Change", Journal of Political Economy, vol. 98, No. 5, part II, p. S71-S102.
- Sakakibara M. & Porter M. E., 2001, "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry", Review of Economics and Statistics, vol. 83, No. 2, p. 310-322.
- Sachs F. & Warner A., 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration", Brookings Papers on Economic Activity, vol. 1, p. 1-118.
- Schweizerische Nationalbank, 2001, "Statistisches Monatsheft", Zürich.
- Schweizerische Nationalbank, 2000, "Zahlungsbilanz der Schweiz", Zürich.
- Solow R. M., 1956, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", Quarterly Journal of Economics, vol. 39, p. 312-320.
- Solow, R. M. 1957, "Technical Change and the Aggregate Production Function", Review of Economic and Statistics, vol. 39, p. 312-320.
- Sommer J., 2000, "Anreize und Rationierung im Gesundheitswesen", Mitteilung der Kommission für Konjunkturfragen No. 377 "Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen", Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), 2001, "Programme d'investissement 1997: Rapport final du seco", Berne.
- Steimann L. & Zweifel P., 2000, "Zur (In)Effizienz schweizerischer Krankenhäuser", ifo Studien - Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, Vol. 46, No. 2, S. 197-217.

Straubhaar T., 1999, "Integration und Arbeitsmarkt, Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union", Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999, Staatsekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.

Summers R. & Heston A., Mai 1991, "The Penn World Table (Mark 5): an Expanded Set of International Comparisons: 1950-1988", Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 2, p. 327-368.

Sala-i-Martin X., 1997, "I Just Ran Two Million Regressions", American Economic Review, vol. 87, No. 2, p. 178-183.

Weber B. & Zürcher B. 2001, „Flüssige Schweiz: Ueber den Zusammenhang zwischen Arbeitsproduktivität und Reichtum, Die Volkswirtschaft, vol. 75, No. 3, S. 28-33.

World Economic Forum, 2000, "Global Competitiveness Report", Geneva.

## **Papiers de discussion pour le rapport sur la croissance**

Surchat, M., 2002: „**La croissance Suisse en chiffres**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 3

Brunetti, A. & Zürcher B., 2002: „**Der Produktivitätsrückstand der Schweiz**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): WP Discussion Paper No. 4

Zürcher, B., 2002: „**Hoher Arbeitseinsatz als Grundlage des Schweizer Wohlstandes**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 5

Balastèr, P., 2002a: „**Wettbewerbsbedingungen im Schweizer Binnenmarkt**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 6

Wallart, N., Aeberhardt, W. & Zumstein, M., 2002: „**Finances publiques et performance économique en Suisse**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 7

Balastèr, P., 2002b: „**Internationale Oeffnung der Schweiz**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 8

Weber, B., 2002: „**Humankapital und Wachstum: Welche Konsequenzen für die Schweizer Bildungspolitik?**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 9

Elias, J., 2002: „**Innovation und Unternehmertum als Wachstumsfaktor in der Schweiz**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 10

Ammann, Y. & Aeberhardt, W., 2002: „**Stabilité macroéconomique comme précondition pour la croissance**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 11

Ammann, Y., 2002: „**La contribution de la Nouvelle Economie à la croissance en Suisse**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 12