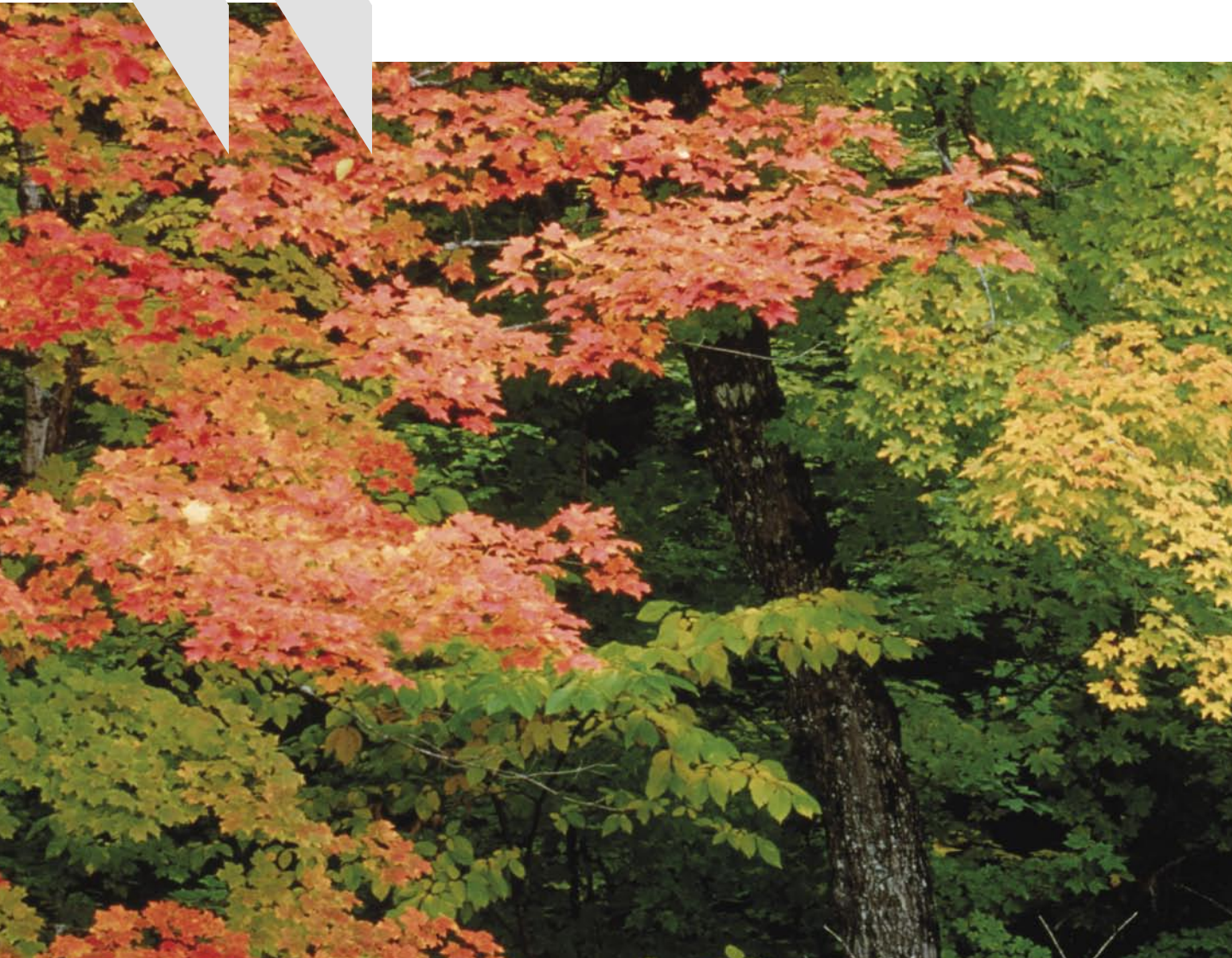




**Études économiques
de l'OCDE**

SUISSE



Études économiques de l'OCDE

Suisse

2007



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Résumé | 8 |
| Évaluation et recommandations | 11 |
| Chapitre 1. Performance macroéconomique et principaux enjeux | 21 |
| L'évolution économique récente se caractérise par une vigueur persistante. | 23 |
| La politique macroéconomique doit viser à éviter une hausse de l'inflation | 28 |
| De sérieux problèmes subsistent pour la politique budgétaire à moyen terme. | 32 |
| La productivité dans les secteurs où la concurrence est insuffisante nuit à la croissance | 36 |
| L'immigration a soutenu l'offre de main-d'œuvre | 39 |
| Notes | 43 |
| Bibliographie | 45 |
| Annexe 1.A1. Progrès en matière de réformes structurelles | 47 |
| Chapitre 2. La signification du colossal excédent des paiements courants de la Suisse . | 51 |
| Évolution récente de la balance des paiements de la Suisse | 52 |
| Quelles pourraient être les causes de cet excédent colossal ? | 59 |
| Implications pour l'action des pouvoirs publics | 63 |
| Notes | 65 |
| Bibliographie | 68 |
| Chapitre 3. Pour une politique budgétaire plus propice à la croissance économique | 71 |
| Le cadre budgétaire devrait assurer la viabilité des finances publiques | 72 |
| Il faudrait mieux maîtriser les dépenses sociales | 76 |
| Il faudrait modifier le système fiscal de façon à préserver la compétitivité et à atténuer les distorsions | 92 |
| Notes | 101 |
| Bibliographie | 103 |
| Chapitre 4. Des déficiences subsistent dans la réglementation des marchés de biens et de services | 105 |
| Il faut poursuivre la réforme récente du droit de la concurrence et de son application | 106 |
| Les obstacles techniques au commerce peuvent être encore abaissés | 107 |
| La marge d'intensification de la concurrence dans les industries de réseau est encore grande | 108 |
| Les marchés publics restent géographiquement fragmentés | 120 |
| La politique agricole génère des coûts élevés pour l'économie | 120 |
| Notes | 124 |
| Bibliographie | 125 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre 5. L'immigration peut contribuer davantage à la prospérité | 127 |
| Principales caractéristiques de l'évolution des stocks et flux migratoires | 128 |
| Politique migratoire : à la recherche d'un équilibre | 133 |
| Aspects économiques de la migration | 142 |
| Conclusions | 164 |
| Notes | 165 |
| Bibliographie | 169 |
| Annexe 5.A1. Les divers types de permis d'immigration en Suisse | 173 |

Encadrés

| | |
|---|-----|
| 1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE pour la Suisse | 25 |
| 1.2. Problèmes de mesure de l'excédent de balance courante de la Suisse | 28 |
| 3.1. Recommandations en vue d'une politique budgétaire et fiscale plus propice à la croissance économique | 99 |
| 4.1. Participation de l'État dans les industries de réseau | 109 |
| 4.2. Le marché suisse de l'électricité | 111 |
| 4.3. Séparation verticale de la production et du transport de l'électricité à haute tension | 112 |
| 4.4. Recommandations visant à rendre la réglementation des marchés de produits plus favorable à la concurrence | 123 |
| 5.1. L'accord de libre circulation des personnes avec l'Union européenne | 136 |
| 5.2. L'impact direct de l'immigration sur la croissance de l'activité et du revenu par tête | 142 |
| 5.3. Le projet d'harmonisation cantonale de la scolarité obligatoire | 160 |
| 5.4. Recommandations concernant la politique d'immigration | 164 |

Tableaux

| | |
|---|-----|
| 1.1. Produit intérieur brut et agrégats de dépenses | 26 |
| 1.2. Comptes des collectivités publiques | 31 |
| 1.3. Plan financier de la Confédération pour 2008-10 | 35 |
| 1.4. Décomposition de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre | 39 |
| 2.1. Balance suisse des paiements en 2006 | 53 |
| 3.1. Les dépenses de santé par source de financement | 78 |
| 3.2. Répartition des dépenses de santé par catégorie | 79 |
| 3.3. Ressources disponibles dans le système de santé | 81 |
| 3.4. Les taux de TVA/TPS dans certains pays de l'OCDE | 94 |
| 3.5. Taux global légal d'imposition des dividendes | 96 |
| 4.1. Estimations du soutien agricole | 120 |
| 5.1. Scénario d'évolution à long terme de la population | 141 |
| 5.2. Décomposition de la croissance du PIB par tête | 143 |
| 5.3. Emploi étranger par secteur d'activité selon leur durée de résidence en Suisse | 146 |
| 5.4. Migration interne selon la nationalité | 151 |
| 5.5. Compétences de base des jeunes de 15 ans selon leur origine culturelle | 156 |
| 5.6. Probabilité de trouver un apprentissage selon la nationalité | 159 |

Graphiques

| | | |
|-------|---|-----|
| 1.1. | Décomposition du PIB par habitant en termes de parités de pouvoir d'achat. | 22 |
| 1.2. | La croissance économique en Suisse et dans la zone euro. | 24 |
| 1.3. | La contribution de la valeur ajoutée dans le secteur financier à la croissance économique | 24 |
| 1.4. | Indicateurs du marché du travail | 25 |
| 1.5. | La balance courante et ses principales composantes | 27 |
| 1.6. | Hausse des salaires et des prix | 29 |
| 1.7. | Indicateurs de la politique monétaire | 29 |
| 1.8. | Indicateurs des finances publiques | 32 |
| 1.9. | Les dépenses sociales dans un certain nombre de pays | 33 |
| 1.10. | Croissance des dépenses publiques totales, par poste | 33 |
| 1.11. | La croissance et le niveau de productivité du travail dans différents pays | 36 |
| 1.12. | Le niveau des prix reste élevé | 37 |
| 1.13. | Évolution des taux d'activité | 40 |
| 1.14. | Évolution de l'immigration nette | 41 |
| 1.15. | Niveau d'instruction de la population active étrangère | 41 |
| 1.16. | Chômage et population étrangère | 42 |
| 1.17. | Taux de chômage et durée des périodes incomplètes de chômage | 42 |
| 2.1. | Évolution du solde des paiements courants | 52 |
| 2.2. | Évolution de l'épargne, de l'investissement et du solde des paiements courants | 55 |
| 2.3. | Répartition de l'excédent d'épargne dans l'économie suisse | 56 |
| 2.4. | Position extérieure globale | 57 |
| 2.5. | Taux d'intérêt réel à long terme | 60 |
| 2.6. | Volatilité de la croissance du PIB réel | 61 |
| 2.7. | Le yen et le franc suisse ont évolué en parallèle au cours des cinq dernières années | 63 |
| 3.1. | Les recettes fiscales fédérales et les marchés de capitaux | 73 |
| 3.2. | Les dépenses de santé dans les pays de l'OCDE | 77 |
| 3.3. | Entrées, sorties et effectifs de nouveaux bénéficiaires, par type d'invalidité | 88 |
| 3.4. | Recettes fiscales | 93 |
| 4.1. | Vitesse et prix de l'ADSL : comparaison internationale | 114 |
| 4.2. | Prix du téléphone mobile : comparaison internationale | 116 |
| 4.3. | Niveau relatif de la productivité du travail dans l'agriculture dans certains pays | 121 |
| 5.1. | Effectifs de la population étrangère dans certains pays de l'OCDE | 128 |
| 5.2. | Flux de population étrangère dans certains pays de l'OCDE | 129 |
| 5.3. | Évolution de la population étrangère | 130 |
| 5.4. | Acquisition de la nationalité dans certains pays de l'OCDE | 130 |
| 5.5. | Impact de l'immigration sur la croissance démographique | 132 |
| 5.6. | Évolution de la population étrangère par nationalité | 133 |
| 5.7. | Population résidente selon l'autorisation de résidence | 134 |
| 5.8. | Population active par nationalité et niveau d'éducation | 135 |
| 5.9. | Entrées des demandeurs d'asile dans les pays de l'OCDE | 137 |
| 5.10. | Contingents utilisés par durée de résidence | 139 |
| 5.11. | Immigration selon les motifs d'entrées | 140 |
| 5.12. | Immigration et marché du logement | 144 |
| 5.13. | Taux d'emploi, de chômage et d'activité des Suisses et des étrangers | 148 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.14. | Emplois occupés par des étrangers, par secteur. | 149 |
| 5.15. | Taux de chômage des immigrants non issus de l'Union européenne et ne parlant pas l'anglais par rapport aux personnes natives dans les pays de l'OCDE | 150 |
| 5.16. | Orientation des élèves du 1 ^{er} cycle du secondaire selon la nationalité et le type d'enseignement | 155 |
| 5.17. | Jeunes ayant quitté l'école prématurément selon la nationalité. | 156 |
| 5.18. | Part des classes très hétérogènes et part des élèves de nationalité étrangère au sein de l'école obligatoire | 157 |

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

La situation économique et les politiques de la Suisse ont été évaluées par le Comité le 17 septembre 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 4 octobre 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno, Andrés Fuentes et Eduardo Camero sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Françoise Correia.

L'Étude précédente de la Suisse a été publiée en janvier 2006.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA SUISSE

LE PAYS

| | | | |
|---|------|---|-------|
| Superficie (milliers de km ²) | 41.3 | Villes principales (milliers d'habitants, 31/12/2006) | |
| Terres cultivées, prairies et pâturage (milliers de km ²) | 15.3 | Zurich | 347.5 |
| | | Bâle | 163.9 |
| Forêts (milliers de km ²) | 12.7 | Genève | 178.7 |
| | | Berne | 122.2 |

LA POPULATION

| | | | |
|---|-------|---|-------|
| Population (milliers, 31/12/2006) | 7 509 | Population active civile occupée (milliers, 2006) | 4 291 |
| Habitants par km ² (2006) | 182 | Secteur primaire (%) | 3.7 |
| Accroissement naturel net (milliers, 2006) | 13.1 | Secteur secondaire (%) | 23.7 |
| Nombre de travailleurs étrangers (milliers, 2006) | 1 094 | Secteur tertiaire (%) | 72.5 |

LA PRODUCTION

| | | | |
|--|--------|---|--------|
| Produit intérieur brut, prix courants (2006) | | Formation brute de capital fixe, prix courants (2006) | |
| Milliards de CHF | 486.2 | % de PIB | 21.3 |
| Par tête (USD) | 51 687 | Par tête (USD) | 11 030 |

L'ÉTAT

| | | | | |
|--|------|--|------------------|-------------------|
| Consommation publique (% du PIB, 2006) | 11.1 | Composition du Parlement | Conseil national | Conseil des États |
| Administrations publiques (% du PIB, 2005, estimation) | | Parti socialiste | 52 | 9 |
| Dépenses | 33.4 | Union démocratique du centre | 55 | 8 |
| Recettes | 32.3 | Parti radical-démocratique | 36 | 14 |
| Dette brute | 48.6 | Parti démocratique-chrétien | 28 | 15 |
| | | Autres | 29 | 0 |
| | | Dernières élections : octobre 2003 | | |
| | | Prochaines élections : 21 octobre 2007 | | |

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

| | | | |
|---|-------|---|-------|
| Exportations de biens et services (% du PIB, 2006) | 52.5 | Importations de biens et services (% du PIB, 2006) | 44.9 |
| Exportations de marchandises (milliards de CHF, 2006) | 177.5 | Importations de marchandises (milliards de CHF, 2006) | 165.4 |
| Répartition par région (% du total, 2006) | | Répartition par région (% du total, 2006) | |
| Pays industrialisés | 78.8 | Pays industrialisés | 89.2 |
| Pays de l'UE (27 pays) | 62.1 | Pays de l'UE (27 pays) | 81.6 |
| Pays de l'OPEP | 3.1 | Pays de l'OPEP | 2.5 |
| Répartition par groupe (% du total, 2006) | | Répartition par groupe (% du total, 2006) | |
| Matières premières et produits semi-finis | 22.9 | Matières premières et produits semi-finis | 26.4 |
| Biens d'équipement | 29.9 | Biens d'équipement | 25.9 |
| Biens de consommation | 44.6 | Biens de consommation | 39.3 |
| Énergie | 2.6 | Énergie | 8.5 |

LA MONNAIE

| | | | |
|--------------------------------|--|--|--------|
| Unité monétaire : Franc suisse | | Unités monétaires par USD, moyenne journalière | |
| | | Année 2006 | 1.2532 |
| | | Septembre 2007 | 1.1851 |

Résumé

Grâce à une vigoureuse expansion économique, la Suisse a pu sortir d'une décennie de faible croissance. Mais certains des facteurs à l'origine de la reprise actuelle devraient n'être que temporaires, car les industries manufacturières ont bénéficié de la dépréciation de la monnaie et l'intermédiation financière a profité d'un regain d'activité sur les marchés de capitaux mondiaux et intérieurs, qui pourrait se terminer. La forte immigration récente est à même de contribuer plus durablement à l'offre globale. Malgré tout, handicapé par une faible concurrence dans les secteurs qui ne sont pas exposés aux échanges internationaux, le niveau de productivité reste très moyen et les prix sont élevés par rapport aux autres pays à haut revenu, au détriment du niveau de vie.

Le gouvernement a pris un ensemble de mesures pour éliminer les obstacles à la concurrence sur les marchés de produits. Certaines viennent d'entrer en vigueur ou doivent être encore adoptées par le Parlement. Quoi qu'il en soit, le rythme des réformes demeure plus lent que dans d'autres pays de l'OCDE, ce qui fait courir le risque d'une dégradation continue à moyen terme du niveau de vie relatif. L'action a été renforcée dans le domaine de la maîtrise des dépenses totales, mais la hausse tendancielle des dépenses sociales obligatoires se poursuit, ce qui limite le degré auquel les finances publiques pourraient être utilisées pour accélérer la croissance potentielle. Le marché du travail est aujourd'hui totalement ouvert aux résidents de la plupart des pays de l'UE et il restera attrayant pour les autres migrants; c'est pourquoi il faudra continuer d'essayer de tirer le meilleur parti de la contribution potentielle des immigrants à la prospérité nationale. Dans ces conditions, si l'on veut que la reprise conjoncturelle récente débouche sur une amélioration durable de la croissance, il faudra garder à l'esprit les grands enjeux suivants :

- **Il faut gérer les finances publiques dans l'optique de leur viabilité à moyen et long terme de façon à soutenir la croissance potentielle.** Le solde budgétaire des administrations publiques est maintenant en excédent. Il faudra néanmoins que la réforme de la protection sociale stoppe la hausse tendancielle des dépenses sociales obligatoires et préserve les taux élevés d'activité. Pour ce faire, les titulaires de prestations d'invalidité doivent être davantage incités à reprendre une activité. Les compétences partagées pour le financement des hôpitaux se révèlent problématiques. Le système de retraite doit faire face à l'évolution démographique. La réforme fiscale pourrait aider à stimuler l'activité économique en réduisant le coût de mise en œuvre de la fiscalité et en atténuant les distorsions.
- **Il faudra renforcer la concurrence sur les marchés de produits afin d'améliorer la productivité et de faire baisser les prix.** Les mesures qui ont été prises pour éliminer les obstacles à la concurrence découlant de la réglementation des marchés de produits doivent être renforcées si l'on veut qu'elles se traduisent par de meilleures performances. Les conditions actuelles ne garantissent pas que les nouveaux entrants dans les industries de réseau ne subissent pas certaines discriminations de la part des opérateurs historiques. Dans le domaine de la concurrence, le droit commun et les réglementations sectorielles y gagneraient si les autorités de régulation avaient plus de ressources et de pouvoirs et si l'on faisait en sorte qu'elles soient indépendantes. Dans l'agriculture, il faut éliminer le soutien lié à la production et les obstacles au changement structurel du régime foncier.
- **Il faudrait faire en sorte que les immigrants puissent obtenir de meilleurs résultats sur le marché du travail et qu'ils puissent développer davantage leur capital humain.** La plupart des

immigrants sont bien intégrés au marché du travail, mais les résultats divergent substantiellement entre les immigrants et les natifs, outre que les enfants d'immigrants ne réussissent pas aussi bien dans le système éducatif. Il faut faciliter la reconnaissance des titres de qualification étrangers des immigrants. Il serait utile d'inciter davantage les étrangers à apprendre les langues locales. Il faudrait élargir l'accès des familles d'immigrants à l'enseignement préscolaire et à l'accueil de l'enfance, et aussi développer l'enseignement non sélectif dans le premier cycle du secondaire. Ces réformes atténueraient l'impact des antécédents socio-économiques sur les résultats éducatifs de tous les enfants.

Évaluation et recommandations

L'enjeu primordial est de transformer la reprise économique actuelle en une accélération durable de la croissance potentielle

La Suisse connaît une vigoureuse reprise économique depuis 2004. La croissance a été supérieure à celle de la zone euro ces trois dernières années, après avoir été inférieure tout au long de la décennie précédente. Mais certains des facteurs à l'origine de la reprise actuelle ne devraient être que temporaires. La forte contribution du secteur financier à l'expansion a bénéficié de la vigueur conjoncturelle des marchés financiers mondiaux – qui pourrait toucher à sa fin – et les industries manufacturières ont tiré parti d'une dépréciation du taux de change et d'un taux de croissance supérieur au potentiel chez les grands partenaires commerciaux, en particulier l'Allemagne. En revanche, l'immigration, en progression, pourrait contribuer plus durablement à l'offre globale.

Le niveau de productivité du travail dans l'ensemble de l'économie est plus faible que dans un grand nombre de pays de l'OCDE à haut revenu et l'écart s'est encore approfondi depuis la fin des années 90, à cause des résultats moins bons dans les secteurs protégés de la concurrence internationale. En 2004, le gouvernement a lancé un « train de mesures en faveur de la croissance », qui comporte toute une série de mesures visant à améliorer la productivité. Mais un grand nombre de ces mesures soit n'ont pas encore été adoptées, soit viennent d'entrer en vigueur. Le gouvernement a l'intention de proposer au Parlement un nouvel ensemble de mesures pour renforcer la croissance potentielle ces quatre prochaines années. Le solde budgétaire des administrations publiques est maintenant excédentaire, mais les dépenses pour les prestations sociales progressent encore rapidement. Dès lors, la politique budgétaire pourrait rencontrer des difficultés pour appuyer la transformation d'une nette expansion conjoncturelle en une accélération durable de la production potentielle. Dans ces conditions, les grands enjeux sont les suivants :

- *Améliorer la viabilité à long terme des finances publiques et atténuer les distorsions fiscales.* Les mécanismes budgétaires en place aux différents niveaux d'administration, de même que le contrôle des taux d'imposition par le biais de la démocratie directe et de la concurrence fiscale parmi les juridictions des niveaux infranationaux de gouvernement, ont permis de limiter les dépenses totales. Mais une meilleure maîtrise des dépenses sociales éviterait les contre-incitations à l'activité et dégagerait des ressources au profit de mesures plus propices à la croissance. Les réformes fiscales pourraient davantage favoriser l'exercice d'un emploi et l'entrepreneuriat.
- *Faire en sorte que les gains de productivité contribuent davantage à la croissance économique potentielle.* La Suisse reste à la traîne dans un certain nombre de domaines de la réglementation où les réformes favorisant la concurrence sur les marchés de produits ont eu une nette incidence sur la productivité dans les pays de l'OCDE. Il faut achever rapidement la mise en œuvre du « train de mesures en faveur de la croissance » adopté précédemment et l'accompagner de nouvelles mesures (voir ci-après).

- *Éliminer les obstacles qui empêchent encore les immigrants et leurs descendants de s'exprimer pleinement sur le marché du travail.* Bien que l'immigration se soit enrichie en qualifications ces dernières années et que l'effort d'intégration ait été très soutenu, les disparités entre les immigrants et les natifs pour les résultats sur le marché du travail et dans le système éducatif sont à certains égards plus marquées que dans d'autres pays de l'OCDE. Des mesures pourraient être prises pour que les immigrants et leurs descendants contribuent davantage à la prospérité nationale.

La réforme de la réglementation des marchés de produits et la maîtrise des dépenses sociales ont été également jugées prioritaires dans l'édition 2007 de la publication de l'OCDE *Objectif croissance*.

La reprise s'est accélérée en 2006 et consolidée en 2007

2006 a marqué la quatrième année d'expansion, la croissance du PIB réel atteignant 3.2 % et dépassant de plus d'un point le taux potentiel. Il n'y a pas eu de sérieuses tensions inflationnistes, mais l'écart de production s'est vraisemblablement résorbé. Les dépenses ont été tirées par la demande extérieure. Plus récemment, la consommation s'est elle aussi accélérée. La valeur ajoutée dans le secteur financier a fait preuve d'un particulier dynamisme, à la faveur de la hausse des indices boursiers et d'un très net accroissement des transactions boursières, tandis que les faibles taux d'intérêt soutenaient le crédit. L'emploi a sensiblement progressé, l'immigration contribuant à une nette augmentation de l'offre de main-d'œuvre et le taux de chômage (chômage recensé) reculant pour sa part à 2.6 %. La plus forte immigration tient en partie à l'accord qui a été conclu avec l'Union européenne en 1999 pour la libre circulation des personnes. Entré en vigueur en 2002, il a pris pleinement effet en juin 2007, bien que des quotas transitoires restent applicables à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale membres de l'UE.

Les perspectives dépendent en partie de l'évolution du taux de change

La croissance économique devrait se ralentir quelque peu tout en restant supérieure à son taux potentiel, compte tenu de la conjoncture favorable attendue chez les partenaires commerciaux européens. En revanche, l'inflation pourrait légèrement s'accélérer, en fonction des pressions croissantes de la demande. Ces pressions s'accroîtront si le franc suisse continue de baisser. Quoi qu'il en soit, il ne semble guère y avoir de raisons de s'attendre à une nette contraction de l'excédent de balance courante, ancien et en progression, qui a atteint plus de 15 % du PIB. Cet excédent tient essentiellement au solde considérable pour les revenus des investissements, qui s'explique lui-même dans une large mesure par le poids des entreprises multinationales en Suisse, même si les conventions comptables en vigueur au niveau international conduisent à surestimer ce poids. Plus fondamentalement, cet accroissement de l'excédent peut être attribué à un taux d'épargne national très élevé – dû, dans une certaine mesure, au système de retraite obligatoire – se doublant d'un taux d'investissement intérieur relativement faible, qui découle en partie d'une intensité capitaliste déjà forte et d'une croissance relativement faible de la productivité totale des facteurs. La faiblesse persistante du franc, malgré le niveau de plus en plus élevé de l'excédent, a peut-être en partie pour origine les opérations de portage sur les changes, qui pourraient s'inverser à un moment ou à un autre.

La politique monétaire devrait laisser suffisamment de possibilités d'expansion de l'offre globale

Avec la forte accélération de la croissance économique et la dégradation des perspectives du côté de l'inflation, la Banque nationale suisse (BNS) a réduit la stimulation monétaire, en relevant la fourchette d'objectif du taux d'intérêt interbancaire en francs suisses à 3 mois de 2 points au total ces deux dernières années, cette fourchette se situant maintenant entre 2.25 et 3.25 %. Dans le même temps, la BNS a accordé aux banques des crédits temporaires supplémentaires à court terme à la suite des turbulences des marchés mondiaux de capitaux de la mi-août 2007, qui s'étaient traduites par une demande de liquidités en forte progression. Une nouvelle hausse des taux d'intérêt pourrait être nécessaire si l'expansion de la production devait rester vive. La poursuite de la dépréciation du franc suisse en 2006 et au premier semestre de cette année a contribué à une hausse plus marquée des prix à l'importation. Ces pressions pourraient davantage se répercuter sur l'inflation globale puisque, maintenant, le volant de ressources inutilisées est très faible en Suisse et également en Europe, et la hausse de l'IPC s'est légèrement accélérée cette année, à 0.7 % en septembre. Mais avec l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre, la hausse des salaires est restée faible et les progrès accomplis dans l'ouverture à la concurrence des marchés de produits protégés pourraient en principe freiner la hausse des prix intérieurs, en compensant l'augmentation des coûts à l'importation. De plus, on ne sait pas très bien actuellement quel pourra être l'impact des turbulences financières mondiales sur l'activité économique en Suisse. En définitive, cette situation justifie une approche progressive et flexible par rapport à un nouveau durcissement afin de pouvoir absorber l'expansion de l'offre globale, même avec le dynamisme actuel de l'activité.

L'orientation budgétaire convient à la situation conjoncturelle de l'économie

Le solde budgétaire des administrations publiques s'est amélioré, passant d'un déficit d'environ 1 % du PIB en 2004 à un excédent estimé à quelque 1 % en 2006, un résultat du même ordre étant attendu pour 2007; ainsi les finances publiques ont-elles été assainies à juste titre en période de forte croissance. Cette amélioration tient en partie à une plus stricte maîtrise des dépenses après la mise en place, en 2003, de la règle du « frein à l'endettement », qui exige l'équilibre du budget fédéral estimé corrigé des fluctuations conjoncturelles. De plus, la reprise s'est fortement répercutée sur les recettes publiques, du fait de la vigueur des recettes fiscales instables provenant des bénéfices et des revenus du capital, qui ont été nettement supérieures aux prévisions, en partie grâce à l'essor du secteur financier. Toutefois, les dépenses sociales ont encore connu une rapide progression, en particulier pour la santé, l'assurance invalidité et l'aide sociale, malgré l'évolution favorable du marché du travail.

Il faut mieux ancrer la budgétisation à moyen terme

Depuis que le frein à l'endettement a un caractère obligatoire pour le budget annuel de la Confédération, on court le risque que la maîtrise des dépenses se fasse essentiellement pour les postes sur lesquels une influence peut être exercée à court terme, en laissant dériver en particulier les dépenses sociales. Avec un cadre budgétaire à moyen terme respectant le frein à l'endettement,

les priorités de dépenses pourraient être fixées plus judicieusement. *Il faudrait compléter le frein à l'endettement par une planification des finances fédérales qui soit davantage orientée à moyen terme.* Le gouvernement fédéral procède à un réexamen à moyen terme des dépenses de la Confédération (Programme de réexamen des tâches) afin de recenser les économies possibles. Ce réexamen permettrait de gérer le budget dans l'optique souhaitable, celle de la planification à moyen terme, et il compléterait donc le frein à l'endettement; mais il a été retardé et aucune réévaluation périodique n'est prévue. *Il faudrait accentuer l'effort pour mener à bien rapidement le réexamen des tâches. Dans le cadre d'une budgétisation à plus long terme, il faudrait établir des rapports de viabilité en les complétant par des scénarios qui reflètent l'impact des réformes possibles. Il faudrait aussi que la fixation des priorités de dépenses à moyen terme soit un exercice périodique.*

Il faudrait poursuivre les réformes des prestations sociales

La hausse tendancielle des dépenses pour les prestations sociales comporte le risque d'évincer les dépenses publiques futures contribuant à accroître la production potentielle. Pour certains services – en particulier l'enseignement dans la prime enfance et la mise en œuvre du droit de la concurrence – le niveau est déjà faible. De plus, les droits à prestations peuvent affaiblir l'incitation à travailler. Il faut donc agir pour obtenir un meilleur rapport coût/efficacité :

- La qualité des services médicaux, la couverture d'assurance maladie et la situation sanitaire sont excellentes, mais certains pays de l'OCDE parviennent à des résultats similaires en dépensant moins. Les dépenses pour les hôpitaux sont particulièrement élevées. Les soins ambulatoires sont financés par les caisses d'assurance maladie, mais le financement des dépenses courantes des hôpitaux est assuré conjointement par les cantons et les caisses d'assurance maladie, ce qui incite à transférer les patients en milieu hospitalier. Par conséquent, *il faudrait mettre fin au partage des compétences pour le financement des hôpitaux, en confiant entièrement le financement de la couverture maladie collective aux sociétés d'assurance, tout en évitant les effets redistributifs négatifs de cette mesure par des mesures adéquates d'accompagnement.* On pourrait aussi inciter davantage à réaliser des économies en faisant jouer la concurrence entre les prestataires de services et les assureurs. *Il faudrait en particulier modifier le système actuel de transferts entre assureurs, de manière que ceux-ci se fassent concurrence en termes de coût-efficacité et pas par « écrémage » des assurés à faible risque. Une fois mis en place un système efficace de péréquation des risques, les assureurs devraient disposer d'une plus grande latitude contractuelle; en conjonction avec une meilleure information sur les performances des prestataires de services et avec des normes minimales de qualité, cela favoriserait une concurrence reposant sur la valeur des prestations. Une moindre fragmentation géographique des services rendrait également plus fructueux un régime de contrats sélectifs.*
- Le nombre des titulaires d'une pension d'invalidité a continué d'augmenter, le taux de sortie de ce régime étant tombé à un très bas niveau. Les taux de remplacement sont relativement élevés et les prestations sont retirées rapidement lorsque le titulaire reprend une activité. *Pour accroître le taux de sortie, on pourrait mettre en place des contrôles obligatoires durant la période initiale de perception des prestations et retirer plus progressivement les prestations au fur et à mesure qu'augmente le revenu du travail.*
- Le régime de retraite par répartition du premier pilier devrait accuser un déficit dès 2015 en l'absence de nouvelles mesures, à cause des facteurs démographiques, notamment l'allongement de l'espérance de vie. Pour assurer la viabilité de ce régime de retraite, il faudrait

adopter toute une série de réformes de la fiscalité, des prestations et du nombre d'années de cotisation, et plus particulièrement indexer l'âge légal de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.

- L'allongement de l'espérance de vie a également contribué à un gonflement des dépenses des régimes de retraite professionnelle du deuxième pilier, qui sont capitalisés et dans lesquels le niveau de la pension de retraite est fixé par rapport à la valeur des actifs accumulés au moment de la retraite, avec application d'un taux de conversion fixé au niveau fédéral. Il faudrait encore réduire ce taux de conversion pour que la pension de retraite soit pleinement financée par les actifs accumulés. La proposition la plus récente du gouvernement fédéral visant à diminuer ce taux de conversion est encore à l'examen au Parlement. Il vaudrait mieux que les ajustements techniques du taux de conversion qui sont nécessaires pour assurer la viabilité de ces régimes de retraite ne fassent pas l'objet d'une décision politique. Pour ce faire, il faudrait confier le soin aux caisses de retraite professionnelle de fixer le taux de conversion, avec obligation de le calculer conformément aux règles actuarielles.

Les relations budgétaires entre la Confédération et les autres niveaux d'administration ont été réformées, mais il subsiste des éléments d'inefficience

Une réforme des compétences en matière de dépenses entrera en vigueur en 2008; il y aura moins de compétences conjointes de financement, notamment pour l'assurance invalidité, et les mécanismes de coopération entre les cantons pour la prestation des services seront améliorés. Ces mesures sont salutaires, car elles sont de nature à faciliter la définition des priorités de dépenses et elles devraient déboucher sur des dépenses plus propices à l'activité économique. Néanmoins, des améliorations sont encore possibles.

Les dépenses pour les services de placement sur le marché du travail, notamment les mesures actives, n'ont pas le rapport coût-efficacité souhaitable, parce que les compétences sont fragmentées pour le financement et pour les dépenses, ce qui peut contribuer à des périodes de chômage relativement longues. Les mesures actives du marché du travail mises en place par les cantons sont financées par l'État fédéral sur la base d'un forfait par demandeur d'emploi inscrit. Ce mode de financement n'incite guère les cantons à faire en sorte que le chômeur retrouve rapidement un emploi, étant donné en particulier que l'indemnisation du chômage est également financée par l'État fédéral. Néanmoins, il reste deux mécanismes qui incitent les cantons au placement des chômeurs. Premièrement, les services régionaux de placement sont évalués chaque année en termes de performance. La publication des résultats de cette évaluation exerce une pression politique sur les cantons les moins performants. Deuxièmement, les chômeurs en fin de droits bénéficient de l'aide sociale cantonale ou communale. Il faudrait néanmoins que les cantons soient plus incités à placer les chômeurs rapidement et durablement. De plus, en participant à certains dispositifs d'activation, le chômeur peut remplir à nouveau les conditions requises pour être indemnisé. Il faudra restreindre ces possibilités. En outre, les éléments du financement fédéral qui sont liés au résultat devraient être renforcés.

Des réformes fiscales pourraient renforcer l'activité entrepreneuriale et l'offre de main-d'œuvre

Même si l'impôt sur les sociétés est faible par rapport à d'autres pays, la lourde imposition des dividendes incite à la fraude fiscale par la mise en place de structures d'entreprises complexes et

peut fausser les décisions de financement des entreprises qui n'ont pas la possibilité de lever des fonds sur les marchés internationaux. L'incitation fiscale à mettre en réserve les bénéfices est encore accentuée par l'absence d'impôts sur les plus-values. Le gouvernement a l'intention d'alléger la taxation des dividendes, mais pour limiter les moins-values de recettes fiscales, cet allègement ne concernerait que les actionnaires détenant une participation supérieure à 10 %. Ce plafond pourrait inciter certaines sociétés à ne pas attirer des capitaux de nouveaux investisseurs financiers, de façon que leurs actionnaires actuels conservent une participation supérieure aux 10 %. *L'allègement de la taxation des dividendes ne devrait pas être subordonné à des seuils de prise de participation. Le coût supplémentaire d'une plus faible taxation des dividendes étendue aux investissements de portefeuille pourrait être financé en instaurant un impôt sur les plus-values relativement faible.* En outre, les droits de timbre sur l'émission d'actions pénalisent la création d'entreprises et leur expansion, sans être d'un grand rapport. *Il faudrait les supprimer.*

Au niveau fédéral, le taux marginal d'imposition du deuxième apporteur de revenu d'un couple marié est dans de nombreux cas nettement supérieur à celui qui s'applique à un couple monoactif, ce qui réduit l'incitation des femmes mariées à travailler. La réforme de l'imposition des couples mariés, qui entrera en vigueur en 2008, atténuera cet effet, puisque les conjoints exerçant un emploi bénéficieront d'un abattement fiscal supplémentaire. Un réexamen plus fondamental de la fiscalité des couples mariés est en cours. *Il faudrait que la réforme de l'imposition des couples réduise l'écart de taux marginal d'imposition entre le principal apporteur de revenu et l'apporteur secondaire en renonçant à l'imposition commune au profit d'une imposition individuelle de chaque conjoint.*

Les obstacles à la concurrence nuisent encore à la productivité

Le degré auquel la réglementation des marchés de produits encourage une concurrence efficace est l'un des principaux déterminants de la productivité. Cette dernière décennie, des progrès ont été accomplis pour que le cadre réglementaire des marchés de biens et de services soit plus propice à la concurrence, mais par rapport à la plupart des pays de l'OCDE la réforme des marchés de produits est encore à la traîne, surtout en ce qui concerne le droit de la concurrence et la réglementation de l'agriculture et des industries de réseau. Des réformes dans ces domaines pourraient à la fois stimuler la croissance tendancielle de la productivité totale des facteurs, faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE, et accroître la part de l'investissement dans le PIB qui a diminué par comparaison internationale, ce qui réduirait l'excédent de balance courante et augmenterait probablement la production. Les mesures qui figurent dans le « train de mesures en faveur de la croissance » adopté par le gouvernement en 2004 ouvriront davantage les marchés considérés à la concurrence si elles sont intégralement mises en œuvre. Mais, dans un grand nombre de cas, des initiatives complémentaires devront être prises si l'on veut obtenir les gains souhaitables de productivité. Les entraves techniques aux échanges contribuent encore au niveau élevé des prix. Les produits commercialisés dans l'UE devraient pouvoir entrer en Suisse sans avoir à satisfaire à des prescriptions suisses supplémentaires.

Il faut renforcer l'application du droit commun et sectoriel de la concurrence

La nouvelle loi sur la concurrence, en vigueur depuis 2005, a permis à l'autorité chargée de l'appliquer (la Commission de la concurrence, ComCo) de renforcer son action contre les pratiques anticoncurrentielles. Mais la désignation de représentants notamment du patronat et des syndicats

nuit encore à son indépendance. Il faudrait assurer l'indépendance de la ComCo en faisant en sorte que les représentants d'intérêts économiques particuliers n'y soient plus représentés. Il faudrait en outre augmenter ses ressources de façon que ses effectifs soient adaptés à l'élargissement de ses compétences. Enfin, la nécessité de prouver qu'il y a abus continue d'entraver l'action contre les ententes injustifiables. Il faudrait appliquer à toutes les ententes injustifiables le principe d'interdiction.

Pour l'application des règles de concurrence dans les industries de réseau, la faible durée du mandat de leurs dirigeants, à laquelle il faut ajouter la possibilité de renouvellement de ce mandat, donne des autorités de régulation une image qui n'est pas favorable sur le plan de l'indépendance, tout comme, dans certains cas, le manque de pouvoirs coercitifs et le faible niveau des effectifs. Il faudrait renforcer l'indépendance des autorités sectorielles de régulation, par exemple en allongeant la durée du mandat de leurs dirigeants et en mettant fin à la possibilité de renouvellement de ce mandat. On peut citer à cet égard l'autorité de régulation des services postaux, qui ne peut infliger une amende en cas de violation de ses décisions, lesquelles doivent du reste être approuvées par le gouvernement. Il faudrait que toutes les autorités sectorielles de régulation puissent prononcer une amende en cas de violation de leurs décisions réglementaires, et ces décisions devraient échapper à toute intervention gouvernementale.

Malgré les réformes, le cadre réglementaire des industries de réseau reste trop faible

Les performances dans les industries de réseau souffrent de faibles conditions cadres, comme le montrent la productivité et les tarifs. Parmi les dispositions du « train de mesures en faveur de la croissance » de 2004, un nouveau cadre réglementaire a été adopté dans le secteur de l'électricité; il entrera en vigueur en janvier 2008 et prévoit une réglementation sectorielle *ex ante* des prix et une libéralisation progressive du choix des consommateurs. De nouveaux entrants ont obtenu l'accès à la boucle locale de l'opérateur historique dans les télécommunications. La réforme prévue dans le secteur des chemins de fer prévoit entre autres des appels d'offres obligatoires pour les services régionaux de transport de voyageurs lorsqu'une évaluation comparative révèle de mauvaises performances. Ces mesures marquent un net progrès, mais elles en appellent d'autres pour obtenir les effets recherchés du point de vue de l'intensification de la concurrence :

- C'est au niveau de la production que les gains potentiels de la concurrence dans le secteur de l'électricité seront sans doute les plus importants. La concurrence exige une séparation de la propriété de la production des opérations du transport à haute tension, alors que la nouvelle loi ne crée que de faibles obligations de séparation verticale. Il faudrait instaurer une séparation de la propriété entre la production et les opérations de transport d'électricité à haute tension. Avec la prochaine libéralisation du choix des consommateurs, les opérateurs historiques intégrés exerçant à la fois des activités de production et de transport à haute tension auront davantage intérêt à s'implanter dans la distribution locale, ce qui incitera plus à se livrer à des pratiques discriminatoires à l'encontre des nouveaux entrants dans le secteur de la production et incitera moins les distributeurs à exercer des pressions concurrentielles sur les producteurs. Il faudrait empêcher les opérateurs historiques verticalement intégrés de prendre de nouvelles participations dans les réseaux de distribution d'électricité. La faiblesse des obligations de séparation verticale n'est pas compatible avec les pouvoirs et les effectifs limités qui sont prévus pour la nouvelle autorité de régulation et elle renforce la nécessité d'étoffer les prérogatives de cette autorité.
- Dans les télécommunications, les limites du nouveau droit d'accès à la boucle locale pour les nouveaux entrants prolongeront probablement la position dominante de l'opérateur historique

dans la téléphonie, en particulier pour les services haut débit, où le manque de concurrence a contribué à des tarifs élevés et à de faibles débits. *Il faudrait mettre fin aux limites fixées par la loi pour l'accès des concurrents à la boucle locale.* L'absence de réglementation *ex ante* fait qu'il n'a pas été possible de prendre en temps utile les décisions réglementaires qui doivent préserver l'égalité des chances entre les participants et, sur le plan des tarifs d'interconnexion, elle pourrait freiner le développement de réseaux concurrents. Par conséquent, *il faudrait mettre en place une réglementation ex ante.*

- Dans les *chemins de fer*, il n'y a pratiquement pas de concurrence dans les transports nationaux de voyageurs. Il faudrait envisager de rendre obligatoires les appels d'offres pour les services régionaux de transport de voyageurs. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que de tels appels d'offres supposent qu'on élimine l'incitation des opérateurs verticalement intégrés à se comporter de façon discriminatoire à l'égard des nouveaux entrants pour les décisions d'investissement, et aussi qu'on garantisse l'accès des concurrents au matériel roulant. L'opérateur historique dispose d'une grande latitude pour les petits projets d'investissement et l'accès au matériel roulant n'est pas réglementé. *Il faudrait assurer l'accès au matériel roulant dans des conditions d'égalité en obligeant l'opérateur historique à louer ce matériel dans des conditions non discriminatoires. De leur côté, les décisions d'investissement devraient se fonder sur une évaluation indépendante des coûts et avantages.*
- Dans les *services postaux*, le législateur n'a pratiquement pas ouvert à la concurrence la distribution du courrier. Le gouvernement se propose d'ouvrir ce marché. Certaines des dispositions actuelles comportent un avantage de coût pour l'opérateur historique par rapport à ses concurrents. *Il faudrait éliminer les réglementations contraires à l'égalité des chances entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants.* En effet, les concurrents sont également tenus d'offrir les mêmes conditions de travail que l'opérateur historique, notamment pour les salaires, ce qui limite les possibilités de réduction des coûts, par exemple grâce à la mise en place de nouvelles technologies. *Il faudrait abroger les réglementations concernant les rémunérations et les conditions de travail qui sont spécifiques à ce secteur.* Tous les services sur les segments du marché pour lesquels La Poste Suisse détient un monopole garanti par la loi sont soumis à une réglementation des prix émanant du ministère compétent. Actuellement, c'est une réglementation des prix *ex post* reposant sur les coûts qui s'applique, ce qui affaiblit l'incitation à réduire les coûts. Il faudrait utiliser un plafonnement des prix des services pour lesquels La Poste Suisse est en position dominante ou en situation de monopole, tout en confiant la réglementation des prix à une autorité indépendante.

Les progrès sont lents pour le démantèlement des obstacles à la concurrence dans l'agriculture

La législation adoptée durant l'été 2007 prévoit un niveau constant, jusqu'en 2011, des aides à l'agriculture (qui représentent actuellement 1.3 % du PIB), le soutien des prix et les subventions à l'exportation perdant du terrain au profit d'autres formes d'aide créant moins de distorsions. Les droits de douane sur les céréales fourragères devraient être quelque peu réduits, mais la protection douanière contribue toujours au niveau élevé de l'ensemble des prix en Suisse. Les perspectives de moindre protection tarifaire à l'avenir – par exemple dans le cadre d'un accord de libre-échange avec l'UE, recherché par le gouvernement – renforcent la nécessité d'éliminer les obstacles réglementaires à l'ajustement structurel, en particulier dans le domaine du droit foncier, de façon que la libéralisation des échanges n'aboutisse pas à des revendications de prorogation des subventions. *Il faudrait mettre fin aux obstacles au changement structurel dans le domaine du droit foncier*

rural. Il faudrait accélérer le remplacement en Suisse des aides liées à la production par des aides directes au revenu, qui faussent moins les prix. Certes, les externalités environnementales positives justifient des paiements directs aux agriculteurs, mais il faudrait réduire les aides inconditionnelles au revenu en les accordant à l'exploitant en place, et pas à l'exploitation, de façon que les aides publiques ne faussent pas les décisions de transmission de patrimoine.

On pourrait faire en sorte que les immigrants contribuent davantage au niveau de vie moyen et améliorer leur intégration

Avec la perspective d'un niveau de vie confortable et d'une forte demande de main-d'œuvre, la Suisse attire les immigrants depuis plusieurs décennies. L'immigration a de nouveau entraîné une augmentation de l'offre de main-d'œuvre ces dernières années, la Suisse étant désormais l'un des pays de l'OCDE qui ont les taux les plus élevés d'immigration. Cette forte immigration a été globalement bien absorbée et la contribution de l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre à la croissance du PIB par habitant a été renforcée par la proportion croissante de travailleurs qualifiés parmi les immigrants. Le rythme d'immigration pourrait rester soutenu avec la suppression récente des restrictions qui subsistaient pour la libre circulation en provenance et à destination de la plupart des États membres de l'UE. En ce qui concerne l'immigration en provenance d'autres pays, la politique en vigueur est plus fortement axée sur l'admission de travailleurs qualifiés. Malgré tout, intégrer les travailleurs les moins qualifiés des vagues précédentes d'immigration et leurs descendants demeure difficile. La demande persistante de travailleurs peu qualifiés provenant, par exemple, des pays qui ont adhéré dernièrement à l'UE justifie d'autant plus un tel effort.

Les résultats que les immigrants obtiennent sur le marché du travail sont moins bons que ceux de la population native, aussi bien en termes de taux de chômage qu'en termes de rémunération, ce qui affaiblit la contribution de l'immigration à la croissance du PIB. Certaines de ces différences sont plus marquées que dans d'autres pays de l'OCDE ayant connu une forte immigration. Les difficultés rencontrées pour la reconnaissance des titres de qualification étrangers (en particulier pour les pays hors UE) nuisent aux perspectives d'emploi et de rémunération de certains immigrants. Il faudrait s'efforcer d'améliorer le système de reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger. Les discriminations dont peuvent souffrir les demandeurs d'emploi immigrés sont de nature à décourager l'acquisition de capital humain. Une législation antidiscrimination est en place, mais on pourrait l'appliquer plus efficacement. Le recours qui est ouvert aux étrangers victimes de discriminations devrait être facilité, éventuellement avec le concours des associations qui luttent contre les discriminations. En outre, il faudrait davantage sensibiliser les employeurs à la question des discriminations, afin de mieux intégrer les travailleurs étrangers sur le marché suisse du travail. À cet égard, le secteur public devrait donner l'exemple. Enfin, les règles concernant la durée de résidence fixées par les cantons et les communes pour la naturalisation pourraient entraver la mobilité géographique et devraient donc être harmonisées.

Les enfants des immigrants obtiennent dans le système éducatif des résultats nettement moins bons que les autres enfants, qui tiennent en partie, plus généralement, aux effets négatifs des antécédents socio-économiques. Dès lors, les réformes du système scolaire devraient viser à atténuer l'impact de ces antécédents sur les résultats éducatifs de l'ensemble des enfants. La faible participation à l'enseignement préscolaire et aux services d'accueil de l'enfance accentue cet impact néfaste, tout comme la sélection précoce des enfants dans les différentes filières, généralement entre 10 et 12 ans. Il faudrait favoriser l'accès de la population étrangère à l'enseignement

préscolaire et aux services d'accueil de l'enfance et, pour cela, mieux coordonner ces services entre les différents niveaux d'administration. Il est prévu d'abaisser de 6 à 4 ans l'âge de la scolarité obligatoire. Cette mesure est très judicieuse. Des initiatives de ce type seraient également très positives pour les enfants natifs défavorisés et inciteraient davantage les femmes à travailler (autre priorité recensée dans l'édition 2007 d'Objectif croissance) qui, souvent, choisissent de ne pas prendre un emploi à plein-temps faute de services suffisants d'accueil de l'enfance. Il faudrait également développer les modèles éducatifs non sélectifs dans le premier cycle de l'enseignement secondaire. On pourrait améliorer la normalisation et la transparence des dispositifs d'orientation scolaire. L'immigration s'est diversifiée au fil du temps du point de vue des pays d'origine, les immigrants étant de plus en plus nombreux à ne parler aucune des langues officielles. Certaines carences ont été constatées pour l'offre et la qualité dans l'enseignement des langues. Il faudrait davantage inciter les étrangers à suivre des cours de langue et développer ces cours; une normalisation des certificats de langue serait notamment utile à cet égard.

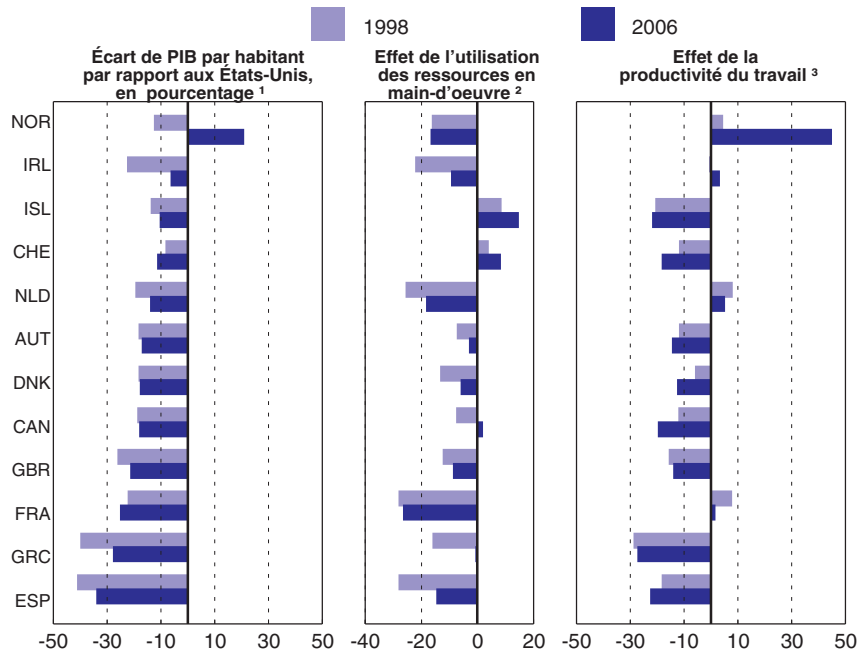
Chapitre 1


Performance macroéconomique et principaux enjeux

La Suisse connaît une vigoureuse expansion économique qui a tiré parti d'une activité très soutenue sur les marchés financiers, d'une forte demande extérieure et d'une monnaie en baisse. Certains des facteurs à l'origine de cette croissance pourraient être temporaires, mais l'immigration de grande ampleur, qui s'est traduite par de nombreuses créations d'emplois, est appelée à conforter plus durablement l'augmentation de la production potentielle. Grâce à un niveau élevé d'emploi, le PIB par habitant se situe encore aux premiers rangs dans la zone de l'OCDE. Mais la productivité dans l'ensemble de l'économie est bien inférieure à celle observée dans les pays les plus performants, à cause d'une productivité relativement faible dans les secteurs qui ne sont pas exposés à la concurrence internationale. Bien que le budget des administrations publiques soit excédentaire depuis quelques années, la nette accélération des dépenses pour les prestations sociales fait que la politique budgétaire risque de ne plus être à même de contribuer à une plus grande prospérité.

La Suisse reste l'un des pays de la zone de l'OCDE qui ont le niveau le plus élevé de PIB par habitant¹, mais sa position relative s'est encore dégradée cette dernière décennie (graphique 1.1). D'un point de vue international, le taux d'utilisation des ressources en main-d'œuvre est resté élevé, alors que la productivité horaire du travail, mesurée à parité de pouvoir d'achat, est relativement faible par rapport aux autres pays à haut revenu². Cette faible productivité moyenne ne tient pas au niveau d'instruction, car la Suisse est l'un des pays les plus performants dans la zone de l'OCDE pour la scolarisation dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et dans l'enseignement supérieur les taux de participation sont similaires à ceux observés dans les autres pays à haut revenu³. Une utilisation relativement forte des ressources en main-d'œuvre pourrait en principe entraîner une faible productivité horaire à cause d'effets de composition si les travailleurs bénéficiant de la hausse du taux d'utilisation de la main-d'œuvre n'apportent qu'une plus faible contribution marginale à la production. Or, dans le cas de la Suisse, ces effets de composition sont probablement limités. Dans une très large mesure, le taux élevé d'utilisation

Graphique 1.1. **Décomposition du PIB par habitant en termes de parités de pouvoir d'achat**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138328268383>

1. À parités de pouvoir d'achat courantes et prix courants.
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est égale au nombre total d'heures travaillées, divisé par la population.
3. La productivité du travail est égale au PIB par heure travaillée.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux annuels et base de données de la productivité.

des ressources en main-d'œuvre en Suisse s'explique par une vie active relativement longue – qui n'est pas de nature à faire baisser la productivité – et la proportion des travailleurs non qualifiés est faible.

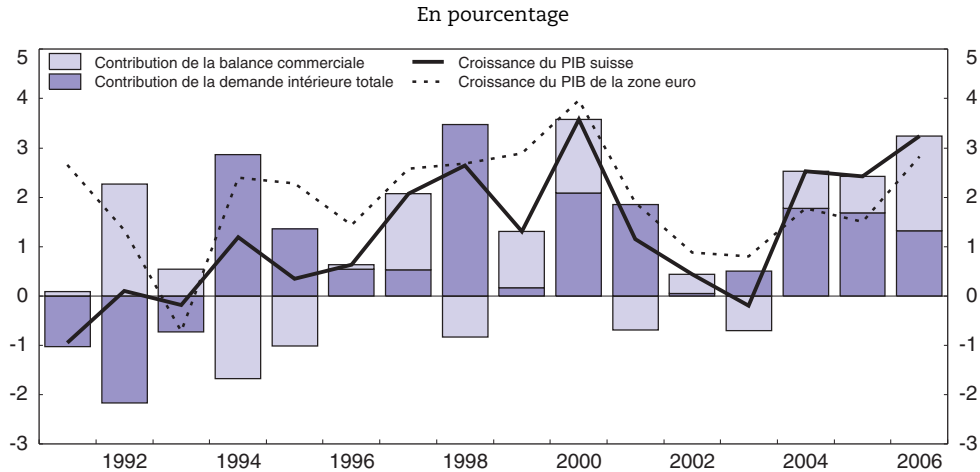
La position de la Suisse est plus favorable sous l'angle du revenu national par habitant, du fait de l'importance des entrées nettes de revenus d'investissements étrangers, qui représentent environ 12 % du PIB. De plus, les entrées nettes de revenus d'investissements ont beaucoup augmenté ces dernières années. Cependant, une assez forte part des revenus nets d'investissements enregistrés dans la balance courante suisse étant imputable aux entreprises multinationales qui ont leur siège en Suisse et dont le capital est détenu dans une large proportion par des étrangers, on peut considérer que le revenu national brut surestime le revenu dont peuvent disposer les résidents suisses (voir ci-après).

Le gouvernement a engagé en 2004 un programme de réformes structurelles visant à relancer la croissance, mais un grand nombre de ces mesures – qui font l'objet d'une évaluation dans les chapitres suivants de l'Étude et dans l'annexe 1.A1 du présent chapitre – n'ont guère eu d'influence à ce jour sur les résultats économiques, car elles viennent de prendre effet ou doivent être encore approuvées par le Parlement. Néanmoins, depuis 2004, la Suisse connaît une période de croissance économique relativement vigoureuse et de faible inflation, se doublant de nombreuses créations d'emplois, d'un chômage en recul, de meilleurs résultats budgétaires et d'un excédent de balance courante en rapide progression. L'immigration s'est beaucoup accrue ces dernières années; la Suisse compte aujourd'hui parmi les pays de l'OCDE qui ont les taux d'immigration les plus élevés, ce qui pourra avoir un impact très marqué sur la performance macroéconomique.

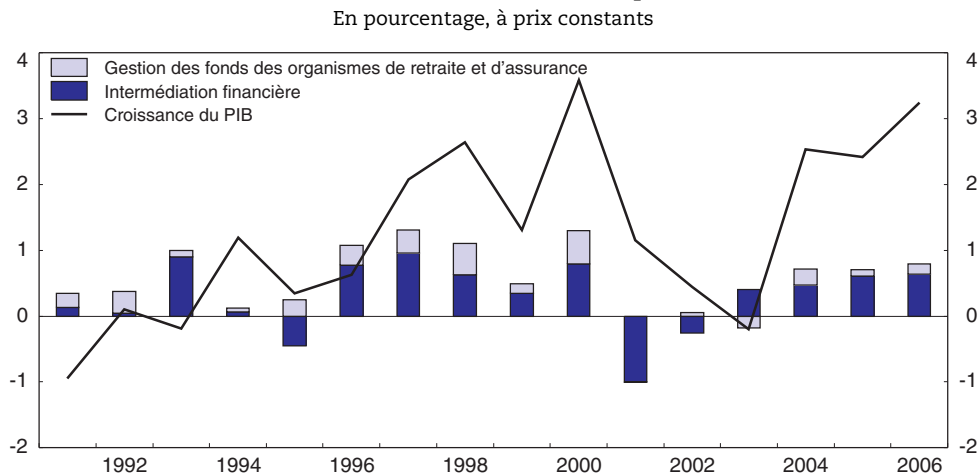
L'évolution économique récente se caractérise par une vigueur persistante

La Suisse en est à sa quatrième année de vive reprise économique; la croissance a atteint 3.2 % en 2006, soit 1¼ point de plus que le taux de croissance potentielle estimé par l'OCDE. Il n'y a pas eu de fortes tensions inflationnistes, bien que l'écart de production paraisse devoir se combler en 2007. Au cours de la récente reprise, la croissance économique de la Suisse a été supérieure à celle de la zone euro, contrairement à la décennie précédente (graphique 1.2).

La reprise est due au dynamisme de la demande extérieure, à la faveur d'une dépréciation de la monnaie en termes réels et d'une solide croissance des marchés en Allemagne (principal partenaire commercial de la Suisse, qui absorbe environ 30 % de ses exportations), ce qui a contribué à une forte expansion des activités manufacturières. Deux secteurs en particulier ont tiré parti de l'augmentation des ventes à l'étranger : les produits pharmaceutiques et les instruments de précision. L'intermédiation financière a beaucoup contribué à la croissance économique en 2005 et 2006 avec une progression moyenne de 7.5 et 7.6 % respectivement. L'intermédiation financière a bénéficié de la hausse des indices boursiers et d'un développement rapide des transactions, ces deux facteurs s'étant fortement répercutés sur les recettes des opérations de gestion d'actifs (SECO, 2006; Schriber, 2007). De plus, le faible niveau des taux d'intérêt a stimulé le crédit bancaire. Malgré tout, la forte expansion des services financiers touche peut-être à sa fin avec les turbulences internationales sur les marchés de capitaux dues à la crise des prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis. La valeur ajoutée dans l'intermédiation financière a subi d'amples fluctuations conjoncturelles. Ce secteur pesant bien plus lourd

Graphique 1.2. **La croissance économique en Suisse et dans la zone euro**

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 82 (à paraître).

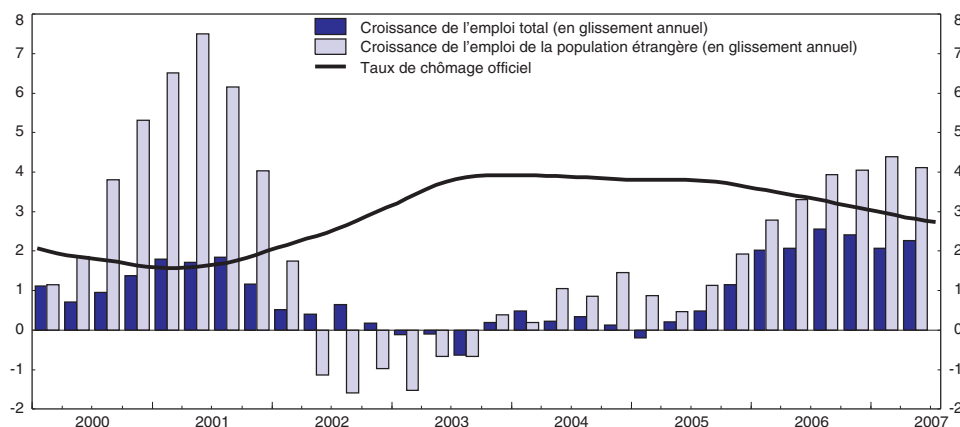
Graphique 1.3. **La contribution de la valeur ajoutée dans le secteur financier à la croissance économique**


Source : Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

que dans la plupart des autres économies de la zone de l'OCDE – il représente 8.5 % du PIB suisse (contre 5 à 6 % au Royaume-Uni, par exemple) – les fluctuations conjoncturelles très marquées auxquelles il est soumis expliquent dans une très large mesure les particularités des fluctuations de la croissance du PIB suisse cette dernière décennie (graphique 1.3).

Étant donné la vigueur de l'activité, l'emploi a pu s'améliorer régulièrement en 2006-07. L'offre de main-d'œuvre a augmenté, en raison d'une plus forte immigration, mais le chômage a parallèlement reculé (graphique 1.4). Le niveau de qualification de plus en plus élevé des immigrants a permis aux secteurs où la demande de travailleurs bien formés est forte d'éviter des pénuries et de limiter la hausse des salaires à un très bas niveau (voir ci-après). L'expansion devrait se poursuivre cette année et l'an prochain, à un rythme toutefois un peu plus faible (encadré 1.1). Certains des moteurs de l'expansion devraient

Graphique 1.4. **Indicateurs du marché du travail**
En pourcentage



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787//138556138134>

Source : Office fédéral de la statistique; STATEM/SPAO; OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques.

Encadré 1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE pour la Suisse

La croissance économique est restée vigoureuse au cours des deux premiers trimestres de 2007, en atteignant chaque fois 0.7 % par rapport au trimestre précédent. La consommation privée a augmenté grâce à l'amélioration des revenus du travail, l'emploi poursuivant sa forte progression à la faveur de l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre, et la croissance des investissements en équipements a bénéficié du taux élevé d'utilisation des capacités. Néanmoins, les investissements en machines et outillages ont progressé plus lentement au cours de la présente reprise que lors de la reprise précédente qui avait suivi le ralentissement de 1991-93. Les indicateurs avancés vont généralement dans le sens de perspectives favorables pour les entreprises dans un proche avenir, bien que l'investissement résidentiel paraisse avoir atteint un sommet du fait de l'impact du durcissement de la politique monétaire au cours de l'année écoulée; de plus, la progression des exportations s'est ralentie.

La croissance du PIB devrait être supérieure à 2.5 % cette année et se ralentir légèrement en 2008, car le durcissement récent de la politique monétaire et les turbulences financières mondiales découlant de la crise des prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis se répercuteront sur l'activité en Suisse. La contribution du secteur des services financiers à la croissance économique devrait être en recul par rapport à ces dernières années, car il pourrait y avoir ralentissement des transactions boursières et du crédit. La demande intérieure devrait rester solide en 2007, avec un léger affaiblissement en 2008. La progression des revenus chez les principaux partenaires commerciaux se tassera probablement et les exportations nettes devraient être stimulées par la compétitivité-prix favorable des exportateurs suisses, de sorte que l'excédent de balance courante restera à un niveau très élevé. Avec cette expansion, le taux de chômage sera encore très bas. L'inflation demeurera faible, tout en s'accroissant légèrement vers la fin de la période considérée, sous l'effet de la hausse des prix des produits importés et des contraintes de capacités. Un risque important pour les perspectives tient aux opérations de portage sur les marchés des changes, qui pourraient se ralentir et entraîner une appréciation sensible du taux de change (voir le chapitre 2). On ne sait pas non plus très bien dans quelle mesure

Encadré 1.1. **Les prévisions à court terme de l'OCDE pour la Suisse (suite)**

les turbulences sur les marchés financiers ralentiront l'activité en Suisse. En revanche, l'augmentation persistante de l'offre de main-d'œuvre (essentiellement par immigration en provenance de l'Union européenne) pourrait déboucher sur une croissance économique plus soutenue que prévu.

Le solde budgétaire structurel des administrations publiques devrait se dégrader quelque peu, mais on peut s'attendre à un excédent substantiel en 2008. Les effets des mesures d'assainissement prises ces dernières années, qui se sont traduites par des économies pour les subventions et les dépenses administratives, seront contrebalancés par un accroissement des dépenses au titre des transferts sociaux et une accélération des investissements publics. En outre, les recettes fiscales pourraient être soumises à des pressions à la baisse. Les cantons vont devoir abaisser les impôts sur le revenu des personnes physiques pour compenser l'impact que l'inflation a exercé sur la charge fiscale des ménages au cours des dernières années. Les recettes fiscales des cantons pourraient également se contracter du fait que le nouveau mécanisme de péréquation budgétaire incite davantage à réduire les taux d'imposition (voir le chapitre 3).

Tableau 1.1. **Produit intérieur brut et agrégats de dépenses**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 ⁴ | 2008 ⁴ |
|---|---|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | Pourcentage de variation en volume (chaîné) | | | | |
| Consommation privée | 1.6 | 1.8 | 1.5 | 1.9 | 2.0 |
| Consommation publique | 0.8 | 0.5 | -1.4 | -0.7 | 0.3 |
| Formation brute de capital fixe | 4.5 | 3.8 | 4.1 | 5.0 | 2.3 |
| Demande intérieure finale | 2.1 | 2.1 | 1.7 | 2.3 | 1.9 |
| Formation de stocks ¹ | -0.2 | -0.2 | -0.3 | -2.0 | 0.2 |
| Demande intérieure totale | 1.9 | 1.8 | 1.4 | 0.2 | 2.1 |
| Exportations de biens et services | 7.9 | 7.3 | 9.9 | 7.9 | 4.2 |
| Importations de biens et services | 7.3 | 6.7 | 6.9 | 3.6 | 4.4 |
| Exportations nettes ¹ | 0.6 | 0.6 | 1.9 | 2.6 | 0.3 |
| PIB aux prix du marché | 2.5 | 2.4 | 3.2 | 2.7 | 2.1 |
| Déflateur du PIB | 0.6 | 0.3 | 1.6 | 0.8 | 0.9 |
| <i>Pour mémoire :</i> | | | | | |
| Indice des prix à la consommation | 0.8 | 1.2 | 1.1 | 0.5 | 1.3 |
| Déflateur de la consommation privée | 0.8 | 0.8 | 1.4 | 0.8 | 1.4 |
| Taux de chômage | 4.2 | 4.3 | 3.8 | 3.4 | 3.2 |
| Solde des administrations publiques ^{2, 3} | -1.1 | -0.1 ³ | 1.1 ³ | 1.2 | 1.2 |
| Balance des opérations courantes ² | 13.0 | 13.5 | 15.1 | 15.8 | 15.0 |

1. Contribution aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).

2. En pourcentage du PIB.

3. Estimations de l'OCDE en 2005 et 2006.

4. Prévisions provisoires pour le n° 82 des Perspectives économiques (à paraître).

Source : Office fédéral de la statistique et OCDE.

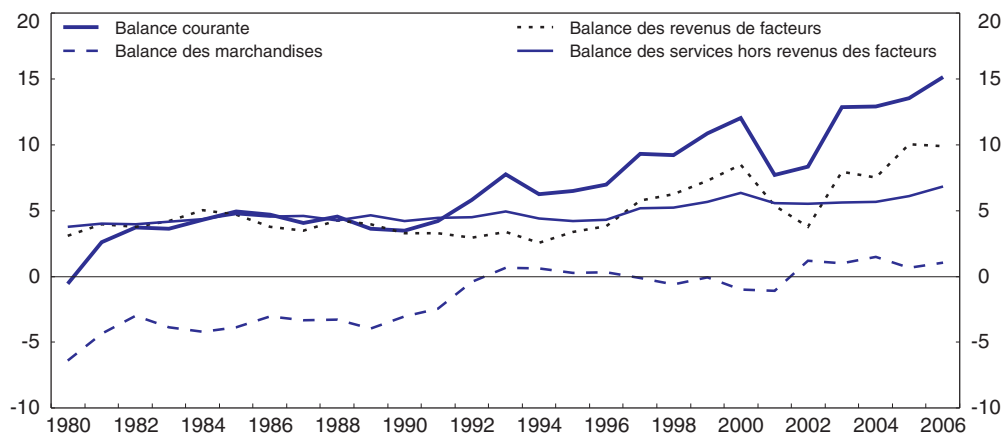
avoir un caractère essentiellement conjoncturel, en particulier l'impact de la dépréciation du franc sur les exportations nettes et l'accélération récente, supérieure à la tendance, de l'activité dans le secteur financier, mais l'effet positif du taux élevé d'immigration sur l'emploi devrait être plus durable.


L'évolution de la balance courante est due essentiellement aux bénéfices des multinationales suisses réalisés à l'étranger

L'excédent de balance courante a très fortement augmenté ces dernières années, pour atteindre un niveau record de 15 % du PIB en 2006 (graphique 1.5). Les revenus nets d'investissements représentent la majeure partie de cet excédent. Les exportations de services non facteurs jouent aussi un grand rôle, les exportations de services financiers (2.7 % du PIB) – surtout dans le domaine de la gestion d'actifs – contribuant pour un tiers environ à l'excédent total au titre des services. Dans sa quasi-totalité, le solde des revenus d'investissements étrangers est constitué de revenus nets d'investissements directs étrangers, qui reflètent en grande partie les bénéfices réalisés à l'étranger par les multinationales qui ont leur siège en Suisse. Dans une large mesure, ces bénéfices ne sont pas distribués sous la forme de dividendes aux actionnaires, qui résident souvent à l'étranger, ce qui contribue faussement à l'excédent (encadré 1.2)⁴. Les avoirs extérieurs accumulés dans les organismes de retraite suisses paraissent jouer un moindre rôle dans l'excédent de balance courante, car la part des revenus nets d'investissements de portefeuille dans les revenus totaux d'investissements est plus faible que celle des revenus d'investissements liés aux investissements directs étrangers. L'amélioration de la rentabilité des multinationales suisses est donc à l'origine de la hausse de l'excédent de balance courante depuis quelques années, même si, en 2006, la progression des exportations de services bancaires y a également contribué.

Graphique 1.5. La balance courante et ses principales composantes

En pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138556227312>

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques.

Depuis 15 à 20 ans, l'augmentation de l'excédent de balance courante est liée à la fois à une progression de l'épargne nationale et à un recul de l'investissement intérieur, par rapport au PIB. Le niveau élevé de l'épargne nationale en Suisse a probablement été stimulé par l'existence d'un régime obligatoire de retraite professionnelle entièrement capitalisé⁵, et peut-être aussi par la fiscalité avantageuse de certaines formes d'épargne. Plus récemment la rentabilité importante des sociétés s'est répercutée sur leur épargne et l'amélioration des finances publiques (voir après) a aussi probablement contribué à l'augmentation de l'épargne nationale. De plus, les évolutions extérieures ont sans doute détourné certains investissements de la Suisse vers d'autres pays de l'OCDE. Par exemple,

Encadré 1.2. **Problèmes de mesure de l'excédent de balance courante de la Suisse**

En principe, il faudrait attribuer les bénéfices des multinationales suisses à leurs actionnaires, qui sont nombreux à résider à l'étranger. Mais dans les statistiques officielles de balance courante, seuls les bénéfices distribués sont attribués en tant que revenus d'investissements de portefeuille au pays de résidence des actionnaires. Les bénéfices non distribués sont attribués au pays où la multinationale a son siège. Lorsqu'une multinationale suisse appartient à des intérêts étrangers, on peut donc faire valoir que ses bénéfices non distribués ne doivent pas être considérés comme des revenus nets des résidents suisses et que, dans ce cas, l'excédent de balance courante de la Suisse est surestimé. Selon les estimations, les bénéfices non distribués qui reviennent aux résidents étrangers, mais ne leur sont pas attribués dans les statistiques de la balance des paiements, varient entre 4 % et 7 % du PIB (Banque nationale suisse, 2007b; FMI, 2007). En revanche, les résidents suisses sont également actionnaires d'entreprises étrangères qui, elles aussi, ne distribuent pas une partie de leurs bénéfices. La part de ces bénéfices non distribués qui reviennent aux résidents suisses n'est pas comptabilisée en crédit dans la balance courante, ce qui se traduit par une *sous-estimation* de l'excédent de balance courante de la Suisse. Mais, en définitive, les faibles taux de l'impôt suisse sur les sociétés par rapport aux autres pays incitent les multinationales à fixer leur siège en Suisse. De fait, les sorties de dividendes sont supérieures aux entrées dans la balance des paiements, ce qui laisse penser que les participations étrangères dans les sociétés suisses sont supérieures à celles des résidents suisses dans les sociétés étrangères. De plus, la balance courante suisse est également faussée à la hausse par l'écart d'inflation, car les avoirs suisses à l'étranger sont libellés pour une large part en devises de pays qui ont un taux d'inflation supérieur à celui de la Suisse (c'est le cas, par exemple, du dollar des États-Unis et de l'euro), alors que le passif extérieur suisse est essentiellement libellé en francs suisses (voir le chapitre 2).

l'amélioration de la crédibilité du cadre de politique monétaire dans un grand nombre de pays de l'OCDE a réduit les risques d'inflation et de taux d'échange dans ceux-ci, rendant ces pays plus attractifs pour les entrées de capitaux, de sorte qu'ils ont connu une baisse de leurs taux d'intérêt réels à long terme et une hausse de leur investissement et de leur consommation. Cette tendance est reflétée probablement jusqu'à un certain point dans la disparition de l'écart de taux d'intérêt réels entre la Suisse et les autres pays de l'OCDE, où les taux d'intérêts réels *ex post* sont tombés en moyenne aux niveaux suisses à la fin des années 90 (voir le chapitre 2). Les faibles gains d'efficacité dans l'utilisation des facteurs de production, se traduisant par une faible croissance de la productivité totale des facteurs (voir ci-après) ont sans doute également eu un effet négatif sur l'incitation à l'investissement, et pourraient donc avoir contribué à l'excédent extérieur⁶. Enfin, les réglementations des marchés de produits qui restreignent la concurrence ont également tendance à freiner l'investissement (voir le chapitre 4).

La politique macroéconomique doit viser à éviter une hausse de l'inflation

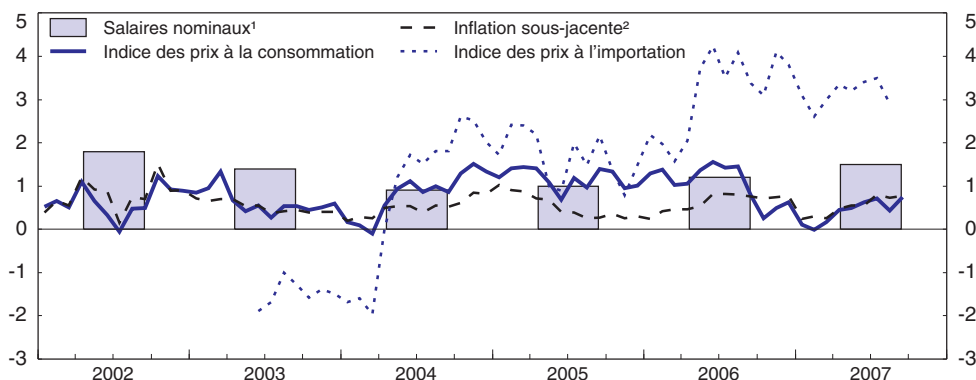
Les incertitudes quant à l'évolution de l'offre compliquent la politique monétaire

L'augmentation de l'offre de main-d'œuvre a freiné la hausse nominale des salaires et les résultats des négociations collectives pour 2007 montrent que les salaires ne devraient connaître qu'une légère accélération cette année. Cette faible hausse a contribué à

maintenir l'inflation à un bas niveau – (graphique 1.6)⁷, et avec la solide reprise il a été nécessaire de mettre fin à la stimulation monétaire découlant du faible niveau des taux d'intérêt et de la dépréciation de la monnaie (graphique 1.7). La Banque nationale suisse (BNS) vise une inflation annuelle se situant entre 0 et 2 %. Pour ce faire, elle a élargi la fourchette cible du taux d'intérêt interbancaire du franc suisse à 3 mois de 2 points au total depuis décembre 2005 – cette fourchette étant maintenant de 2.25 à 3.25 % – et elle l'a encore élargie très récemment d'un quart de point en septembre 2007. Dans le même temps, la BNS a consenti aux banques à titre temporaire des crédits supplémentaires à court terme du fait des turbulences des marchés financiers mondiaux de la mi-août 2007, qui s'étaient traduites par une forte hausse de la demande de liquidités et avaient fait monter le taux interbancaire près de la limite supérieure de la fourchette visée (2-3 % à l'époque). Les indicateurs montrent que l'inflation sous-jacente reste faible et n'a guère

Graphique 1.6. Hausse des salaires et des prix

Variation en pourcentage par rapport à l'année précédente



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138608257000>

1. En 2007, premier et deuxième trimestres seulement.

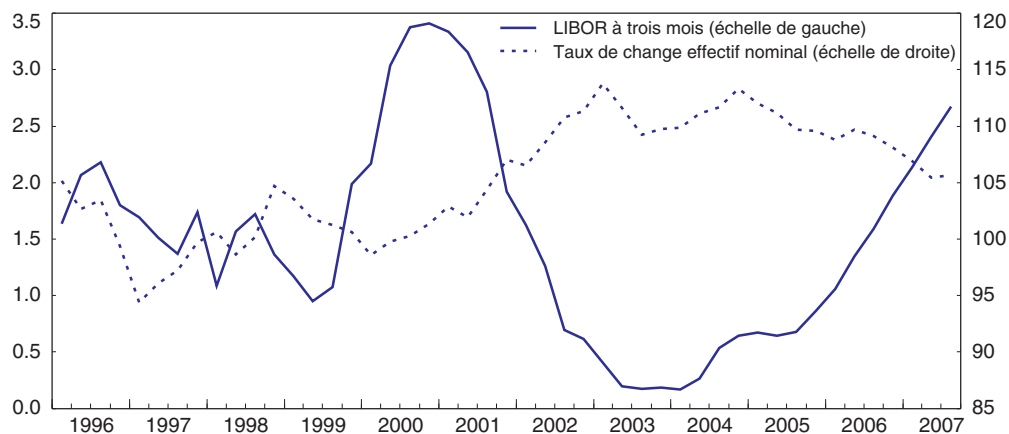
2. Hors produits alimentaires, boissons, tabac, produits saisonniers, énergie et combustible.


Source : Office général de la statistique; OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques.

Graphique 1.7. Indicateurs de la politique monétaire

En pourcentage

Indice 2000 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138658765013>

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques et base de données des Perspectives économiques, n° 82 (à paraître).

progressé, mais la poursuite de la dépréciation du franc suisse cette année a contribué à une hausse plus marquée des prix des biens et services importés, ce qui pourrait avoir plus d'impact sur l'indice des prix à la consommation dans un proche avenir. Le sous-emploi des capacités productives chez les principaux partenaires commerciaux, en particulier l'Allemagne, s'est en outre réduit rapidement, tandis que l'utilisation des capacités dans les industries manufacturières suisses atteignait un niveau très élevé. Cette évolution pourrait accentuer les tensions inflationnistes. De fait, la BNS, dans sa prévision la plus récente (Banque nationale suisse, 2007a), qui repose sur l'hypothèse de taux d'intérêt à court terme constants à 2.75 %, table sur une accélération de l'inflation à un niveau proche de la limite supérieure de l'objectif en 2010.

Toutefois, on ne sait pas très bien pour le moment quel pourra être l'impact des turbulences financières mondiales sur l'activité économique en Suisse. De plus, les prévisions d'inflation ne peuvent pas pleinement prendre en compte les évolutions structurelles de l'offre globale, puisque les modèles économétriques sur lesquels elles reposent traduisent les conditions structurelles qui prévalent pendant la période de l'estimation. On notera en particulier que l'accord entre la Suisse et l'Union européenne pour la libre circulation des personnes, mis en œuvre progressivement depuis 2002, a accru l'immigration, surtout de travailleurs qualifiés, qui a très sensiblement augmenté en 2006; elle pourrait encore s'accélérer, car les dernières restrictions à l'immigration en provenance de la plupart des pays membres de l'UE n'ont été levées qu'en juin 2007. La situation du côté de l'offre devrait également s'améliorer dans une certaine mesure, car on a progressé dans le renforcement de la concurrence sur les marchés de biens et services, notamment en appliquant le nouveau droit de la concurrence et en favorisant la concurrence dans les télécommunications. Mais l'impact de ces réformes sur l'offre globale est très largement tributaire du degré auquel elles sont mises en œuvre et seront complétées (voir le chapitre 4). En revanche, une moindre préférence relative des investisseurs pour les actifs libellés en francs suisses pourrait aboutir à ce que la Suisse tire encore moins parti de taux d'intérêt réels neutres plus faibles par rapport aux autres pays. Au total, malgré la vigueur de l'activité, cette situation devrait permettre une approche prudente quant à un nouveau resserrement monétaire, en particulier du fait de l'immigration, de façon à pouvoir absorber l'expansion de l'offre globale qui en résulte.

L'assainissement budgétaire a été couronné de succès

Le solde budgétaire s'améliore régulièrement depuis 2003 à tous les niveaux d'administration (tableau 1.2) et l'assainissement a été réalisé plus rapidement que dans la zone euro et presque aussi vite qu'aux États-Unis. Après un déficit d'environ 1 pour cent du PIB en 2003 et 2004, la Suisse a dégagé un excédent de près de 0.4 % du PIB en 2005 (graphique 1.8). Selon les estimations officielles, l'excédent serait de l'ordre de 1.2 % du PIB pour 2006 et, selon les prévisions de l'OCDE, l'excédent des administrations publiques pour 2007 resterait supérieur à 1 % du PIB. Cette amélioration du solde budgétaire tient à deux facteurs. *Premièrement*, la Confédération a mené à bien un an plus tôt que prévu le programme d'assainissement qu'elle avait lancé en 2003. Ce programme visait à réaliser l'équilibre structurel pour les comptes fédéraux en 2007 en freinant la hausse des dépenses discrétionnaires (en particulier, les subventions et les dépenses administratives). Les cantons et les communes ont déployé des efforts similaires. *Deuxièmement*, la situation économique favorable s'est traduite par d'abondantes recettes fiscales, qui ont augmenté plus rapidement que le PIB nominal. Les recettes fiscales instables liées aux bénéfiques et

Tableau 1.2. **Comptes des collectivités publiques**

| | Millions de CHF 2002 | Variation en % ¹ | | | | |
|--|----------------------|-----------------------------|----------|-------------------|----------|----------|
| | | Résultats | | Estimations | Budget | |
| | | 2003 | 2004 | 2005 ¹ | 2006 | 2007 |
| Confédération² | | | | | | |
| Dépenses | 51 927 | -1.2 | 2.7 | -0.1 | 0.3 | 4.3 |
| Recettes | 51 431 | -7.6 | 3.0 | 8.3 | -1.6 | 7.3 |
| Solde (millions de CHF) | -496 | -3 773.0 | -3 711.0 | 378.0 | -1 668.0 | 918.0 |
| Cantons | | | | | | |
| Dépenses | 66 591 | 2.0 | 1.4 | 2.0 | -0.2 | 1.6 |
| Recettes | 66 290 | -0.8 | 3.3 | 3.9 | -3.1 | 2.9 |
| Solde (millions de CHF) | -301 | -2 215.0 | -980.0 | 344.0 | -1 700.0 | -850.0 |
| Communes | | | | | | |
| Dépenses | 42 498 | 3.8 | 0.5 | 1.7 | 0.4 | 2.6 |
| Recettes | 43 651 | 1.1 | 1.7 | 2.8 | -0.7 | 2.8 |
| Solde (millions de CHF) | 1 153 | -8.0 | 536.0 | 1 000.0 | -500.0 | 600.0 |
| Administrations publiques⁴ | | | | | | |
| Dépenses | 134 254 | 1.2 | 1.9 | 1.3 | 0.8 | 3.2 |
| Recettes | 134 611 | -3.6 | 3.4 | 5.7 | -2.5 | 5.1 |
| Solde (millions de CHF) | 357 | -5 997.0 | -4 154.0 | 1 722.0 | -3 868.0 | -325.0 |
| Sécurité sociale obligatoire³ | | | | | | |
| Dépenses | 44 994 | 7.9 | 2.2 | 2.5 | 1.3 | 2.5 |
| Recettes | 43 163 | 12.3 | -0.7 | 3.5 | -0.7 | 2.7 |
| Solde (millions de CHF) | -1 831 | -52.0 | -1 487.0 | -1 049.0 | -2 049.0 | -1 996.0 |
| Comptes consolidés avec assurances sociales⁴ | | | | | | |
| Dépenses | 163 687 | 2.6 | 1.7 | 1.6 | 0.5 | 2.9 |
| Recettes | 162 213 | 2.2 | 1.8 | 4.8 | -2.0 | 4.5 |
| Solde (millions de CHF) | -1 474 | -6 049.0 | -5 877.0 | -678.0 | -4 917.0 | -2 348.0 |
| Solde (% du PIB) | | | | | | |
| Confédération | -0.1 | -0.9 | -0.8 | 0.1 | -0.4 | 0.2 |
| Cantons | -0.1 | -0.5 | -0.2 | 0.1 | -0.4 | -0.2 |
| Communes | 0.3 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | -0.1 | 0.1 |
| Administrations publiques | 0.1 | -1.4 | -0.9 | 0.3 | -0.8 | -0.1 |
| Sécurité sociale obligatoire | -0.4 | 0.0 | -0.3 | -0.2 | -0.4 | -0.4 |
| Comptes consolidés avec assurances sociales | -0.3 | -1.4 | -1.3 | 0.1 | -1.0 | -0.5 |
| Dette des administrations publiques (% du PIB) | 50.5 | 55.5 | 55.6 | 51.4 | 50.7 | 48.1 |

1. Sauf indication contraire.

2. Y compris les dépenses extraordinaires.

3. La sécurité sociale comprend l'assurance invalidité, l'assurance vieillesse et survivants ainsi que l'assurance chômage et les prestations pour perte de gains. Conformément au SEC 95, l'assurance accidents et maladies professionnelles ne relève plus de ce secteur.

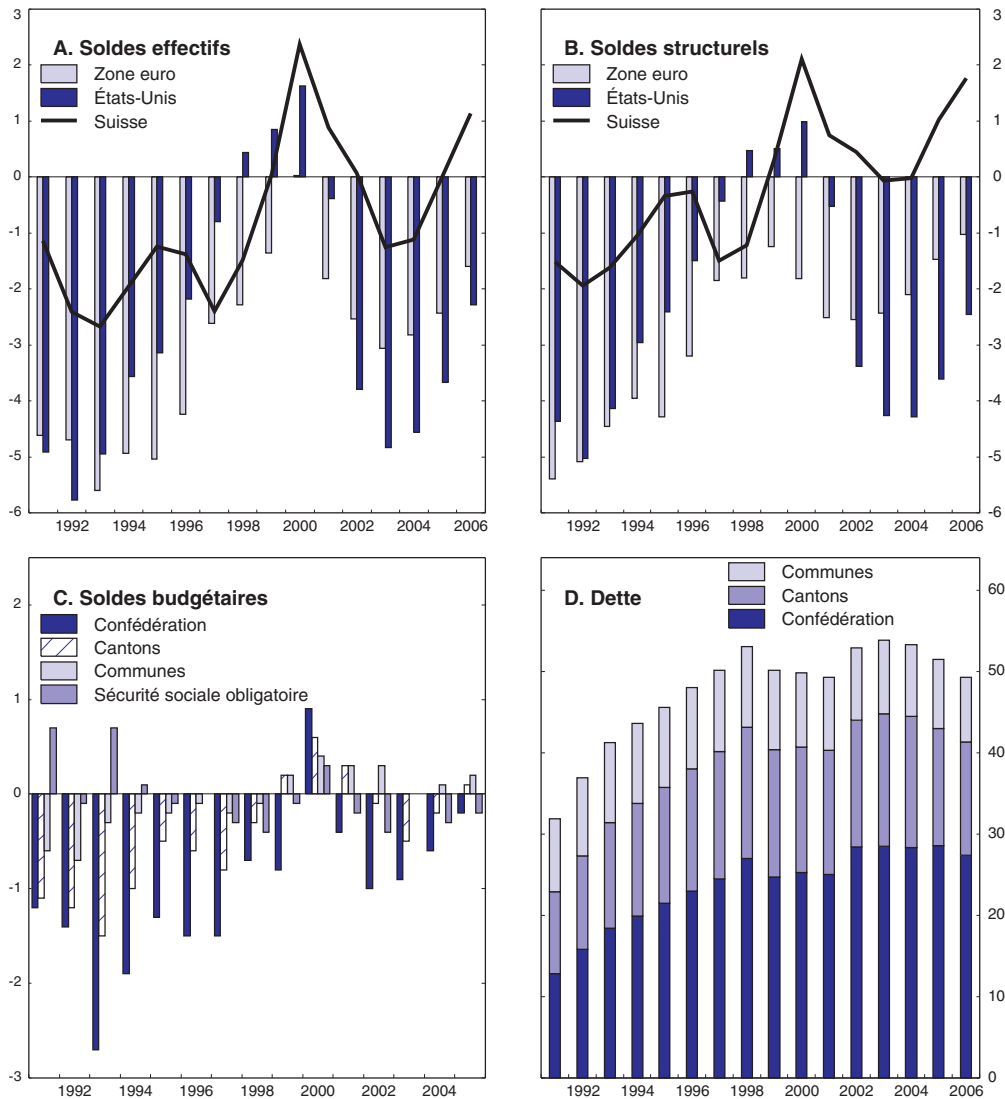

4. Sans les doubles comptages.

Source : Administration fédérale des finances, Plan financier 2008-2010; Les finances publiques 2006.

aux opérations financières, notamment au titre des retenues à la source et des droits de timbre, ont fait preuve d'une particulière vigueur, qui peut être attribuée dans une très large mesure à l'évolution des marchés financiers.

La mise en place du « frein à l'endettement » a contribué au succès de l'assainissement budgétaire. En vertu de ce mécanisme, les comptes de la Confédération doivent être maintenus à l'équilibre sur l'ensemble du cycle en freinant la croissance des dépenses en fonction de l'augmentation attendue des recettes, compte tenu de la situation conjoncturelle de l'économie. Mais le frein à l'endettement n'a pas été mis en œuvre à partir de 2003, comme il était initialement prévu, car on a craint qu'il mette en péril la

Graphique 1.8. Indicateurs des finances publiques

En pourcentage du PIB¹StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138663807302>

1. Estimations pour 2005 et 2006.

Source : Administration fédérale des finances; OCDE, base de données des Perspectives économiques, n°81.

reprise qui s'annonçait. C'est pourquoi le Parlement a ménagé plus de latitude pour les plafonds de dépenses, l'objectif étant au départ de stabiliser le déficit structurel fédéral à son niveau de 2003 (¾ pour cent du PIB), de l'éliminer progressivement entre 2005 et 2007, puis d'appliquer le frein à l'endettement. Des dispositifs budgétaires sont également en place dans certains cantons.

De sérieux problèmes subsistent pour la politique budgétaire à moyen terme

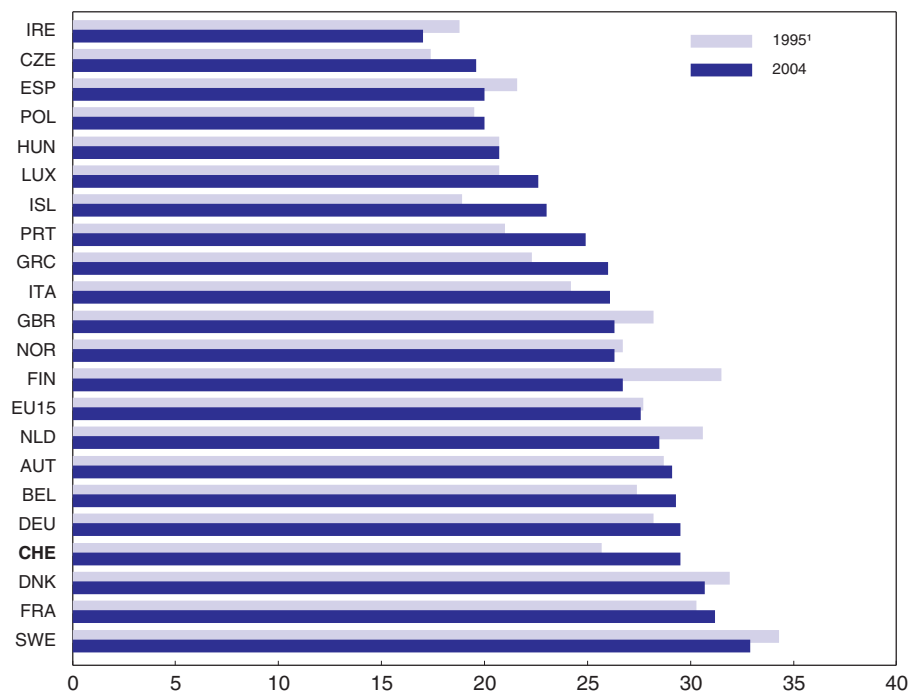
Les dépenses sociales s'alourdissent

Les dépenses sociales (selon la définition d'Eurostat) en Suisse, qui étaient inférieures de plus de deux points de PIB à la moyenne européenne en 1995, sont maintenant

supérieures à cette moyenne (graphique 1.9)⁸, malgré le faible niveau de chômage structurel. En 2005, la baisse des dépenses pour l'assurance chômage n'a pas suffi pour empêcher la part des dépenses sociales dans le PIB d'augmenter. Les dépenses au titre de la protection sociale et de l'assurance maladie, les deux plus gros postes, ont progressé plus vite que toutes les autres dépenses, presque deux fois plus vite que le PIB (graphique 1.10). Les dépenses pour l'assurance invalidité, en particulier, ont augmenté par

Graphique 1.9. **Les dépenses sociales dans un certain nombre de pays**

En pourcentage du PIB



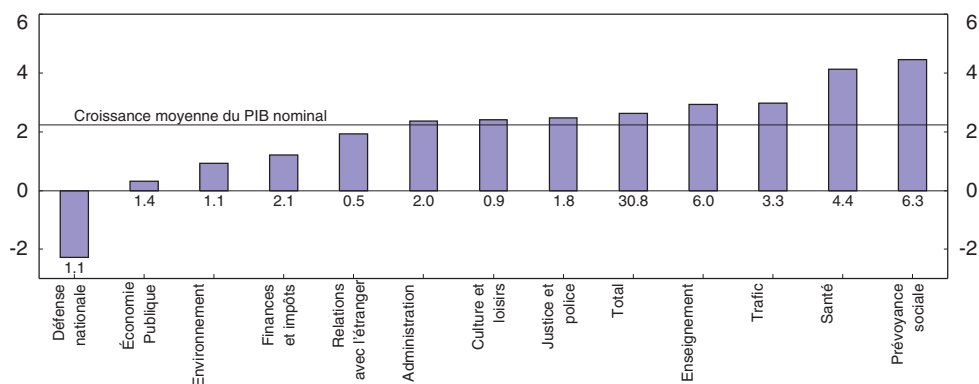
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/138728066230>

1. 1999 pour la Hongrie et 2000 pour la Pologne.

Source : Eurostat, base de données des dépenses de protection sociale.

Graphique 1.10. **Croissance des dépenses publiques totales, par poste¹**

Moyenne 1995-2005, en pourcentage



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/138332240040>

1. Les chiffres indiquent la part dans le PIB pour chaque catégorie de dépenses.

Source : Administration fédérale des finances.

rapport au PIB de près d'un point cette dernière décennie (pour passer à environ 2.6 % du PIB en 2005), niveau qui est supérieur à la moyenne dans la zone de l'OCDE. Le nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité a augmenté car les taux de sortie sont tombés à un bas niveau. Il serait possible de réduire le coût de la santé sans compromettre sa qualité, des résultats sanitaires aussi bons étant obtenus à moindre coût dans certains autres pays de l'OCDE. Comme dans le reste de la zone de l'OCDE, l'évolution démographique pèsera sur les dépenses pour les services médicaux et sociaux à partir de 2010 environ. Avec le vieillissement, le régime de retraite du premier pilier devrait être déficitaire dès 2015. Le déficit pourrait atteindre 3 % du PIB en 2040, car le rapport cotisants/retraités aura déjà diminué probablement de moitié en 2035 par rapport à son niveau des années 90.

Dans une forte proportion, les dépenses sociales sont financées au niveau fédéral et cantonal⁹. La mise en place de mécanismes de maîtrise budgétaire aux différents niveaux d'administration et une tradition de strict contrôle des taux d'imposition via l'exercice de la démocratie directe ont contribué à freiner les dépenses globales, mais le gonflement des dépenses sociales risque de se faire au détriment d'autres dépenses pour des biens et services qui sont fournis par les collectivités publiques et qui contribuent à une plus grande prospérité et aux bons résultats sur le marché du travail. En effet, certains de ces services sont relativement sous-dimensionnés, notamment pour l'éducation préscolaire et l'accueil de l'enfance, et aussi pour la mise en œuvre du droit de la concurrence. De plus, l'investissement public diminue depuis une dizaine d'années en proportion du PIB et les financements fédéraux consacrés à la recherche sont en recul depuis quelques années. Des réformes des programmes de dépenses sociales empêcheraient en outre une érosion des taux d'activité sous l'effet de la dépendance par rapport aux prestations sociales et de la hausse des taux de cotisation aux assurances sociales (chapitre 3).

La budgétisation à moyen terme n'est pas bien ancrée

La faible maîtrise des dépenses sociales traduit l'absence de cadre budgétaire à moyen terme au niveau fédéral et infranational. Au niveau fédéral, le Plan financier 2008-10, principal instrument de planification et d'administration dont dispose le Conseil fédéral, prévoit une augmentation de l'excédent budgétaire fédéral pour les trois années considérées et, compte tenu des hypothèses prudentes d'évolution de la croissance (tableau 1.3), cet objectif devrait être atteint si l'on parvient à réaliser les nouveaux plans de freinage de la croissance des dépenses¹⁰. Un Programme de réexamen des tâches a été adopté pour déterminer les réductions de dépenses nécessaires. Mais son application s'est révélée difficile et les autorités n'ont pu le finaliser à temps pour qu'il figure dans le budget 2008. Elles ont décidé de respecter les plafonds de dépenses, mais en s'appuyant sur l'action de chaque ministère pour réaliser les économies. De plus, le projet de budget pour 2008 comprend des dépenses extraordinaires, exclues du mécanisme de frein à l'endettement. Il s'agit d'un transfert à un fonds fédéral pour le financement de nouvelles infrastructures, ainsi que des dépenses fédérales additionnelles liées à la mise en place d'un nouveau mécanisme de péréquation financière et à la recapitalisation des régimes publics de retraite, ce qui représente environ 1 % du PIB (5.2 milliards CHF)¹¹. Bien que ces dépenses soient incluses dans les comptes de 2008, une partie seulement des opérations en cause augmentera les dépenses publiques pour l'année considérée. Toutefois, les dépenses publiques totales ne seront pas touchées. Lorsqu'en définitive les dépenses se matérialiseront (par exemple, lorsqu'un agent du secteur public percevra sa pension de retraite), elles échapperont au frein à l'endettement.

Tableau 1.3. **Plan financier de la Confédération pour 2008-10**

En millions de CHF

| | Budget 2007 | Plan financier | | |
|---|-------------|----------------|--------|--------|
| | | 2008 | 2009 | 2010 |
| Recettes (a) | 55 948 | 57 635 | 61 849 | 63 928 |
| Recettes ordinaires (b) | 55 948 | 57 403 | 61 400 | 63 507 |
| Recettes extraordinaires ¹ | | 232 | 449 | 421 |
| Facteur d'ajustement ² (c) (en %) | 0.991 | 0.994 | 0.997 | 0.999 |
| Plafond de dépenses (d) = (b) * (c) | 55 444 | 57 059 | 61 215 | 63 444 |
| Dépenses extraordinaires ³ (e) | – | 4 132 | – | – |
| Dépenses maximales « autorisées » (f) = (c) + (e) | 55 444 | 61 191 | 61 215 | 63 444 |
| Dépenses totales ⁴ (g) | 55 030 | 61 547 | 60 975 | 62 893 |
| Différence (h) = (g) – (f) | 414 | –356 | 240 | 551 |
| Objectif du réexamen des tâches (i) | | –700 | –950 | –1 200 |
| Dépenses totales avec réexamen (j) = ((h) + (i)) | 55 030 | 60 847 | 60 025 | 6 1693 |
| Différence (k) = (f) – (j) | 414 | 344 | 1 190 | 1 751 |
| Solde (a) – (g) | 918 | –3 912 | 874 | 1 035 |
| Solde avec réexamen (a) – (j) | 918 | –3 212 | 1 824 | 2 235 |
| Hypothèses économiques : | | | | |
| Croissance du PIB réel | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 |
| Croissance du PIB nominal | 2.8 | 3.0 | 3.0 | 3.0 |
| Taux d'intérêt à long terme | 3.0 | 3.5 | 3.5 | 3.5 |
| Taux d'intérêt à court terme | 2.2 | 2.5 | 2.5 | 2.5 |
| Taux de change (par rapport à l'euro) | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 |

1. Recettes de la taxe sur le CO₂.

2. Ajustement pour tenir compte du cycle économique, correspondant au rapport estimé entre le PIB tendanciel et le PIB effectif.

3. Financement du fonds pour les infrastructures et des dépenses additionnelles liées à la mise en place du nouveau dispositif de péréquation financière, mais pas des dépenses liées à la capitalisation du régime de retraite des agents publics. Compte tenu de ce dernier poste de dépenses, qui n'a été introduit qu'à l'occasion du projet de budget 2008, les dépenses extraordinaires totales atteignent près de 5.2 milliards d'euros.

4. Telles que figurant dans le budget et dans le plan financier.

Source : Administration fédérale des finances, Plan financier 2008-2010.

La fiscalité pourrait être plus propice à la croissance

À juste titre, la Suisse est considérée comme fiscalement attrayante, surtout du fait du niveau relativement faible de son impôt sur les sociétés. La Suisse occupe une position intermédiaire dans la zone de l'OCDE pour l'ensemble des prélèvements fiscaux tels que mesurés par la part des recettes fiscales dans le PIB. On s'accorde généralement à reconnaître que le système fiscal suisse est complexe, ce qui se traduit par des coûts élevés d'administration et de respect des obligations fiscales (Zarin-Nejadan, 2004). Avec l'alourdissement de la charge fiscale ces dernières années, il est probable que les particuliers et les entreprises se sont davantage efforcés d'éviter l'impôt. Les coûts de discipline fiscale sont particulièrement lourds pour les petites entreprises, ce qui nuit vraisemblablement à la création d'entreprises. De plus, la fiscalité n'est pas toujours aussi neutre qu'elle le pourrait : les bénéfices distribués sont taxés à la fois au niveau de l'entreprise et au niveau de l'investisseur, et le deuxième apporteur de revenu qui est marié reste fortement imposé. Les autorités prennent actuellement toute une série d'initiatives pour réduire les coûts d'application de la législation fiscale et les distorsions dues à l'impôt, notamment en réformant la TVA, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces projets de réforme seront examinés au chapitre 3.

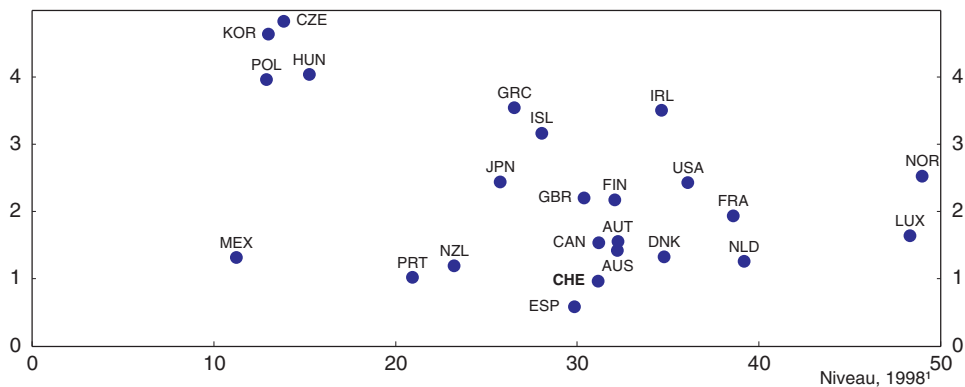
La productivité dans les secteurs où la concurrence est insuffisante nuit à la croissance


L'écart de productivité du travail par rapport aux économies les plus performantes s'est creusé

La productivité du travail en Suisse a même moins augmenté cette dernière décennie que dans tous les pays qui avaient au départ un niveau plus élevé de productivité (graphique 1.11). La croissance tendancielle de la productivité totale des facteurs paraît particulièrement faible – selon les estimations de l'OCDE, elle a été de 0.5 % par an et elle trouve essentiellement son origine dans la rationalisation du capital et pas dans une utilisation plus efficace des facteurs de production, par exemple sous l'effet des progrès technologiques. Sans accélération de la croissance de la productivité totale des facteurs, une plus forte intensité capitaliste pourrait faire baisser la productivité du capital, et donc l'investissement. Ce constat est confirmé par les estimations de la productivité du capital qu'a établies l'Office fédéral de la statistique (OFS, 2006) et qui font apparaître un recul de la productivité du capital entre 1991 et 2004. Selon les estimations, le taux de croissance de la productivité totale des facteurs tendancielle n'a augmenté que de 0.2 point en 10 ans. Les mesures prises pour intensifier la concurrence sur les marchés de produits à partir de la fin des années 90¹² ne se reflètent probablement pas encore pleinement dans la croissance tendancielle de la productivité, puisque leurs effets ne se font sentir qu'avec un certain délai et qu'on utilise des données rétrospectives pour les estimations tendancielles. Malgré tout, les progrès de la réforme de la réglementation des marchés de produits ont été plus lents que dans les autres pays de l'OCDE pour certains secteurs (voir ci-après).

Graphique 1.11. **La croissance et le niveau de productivité du travail dans différents pays¹**

Taux de croissance annuel moyen, 1998-2005



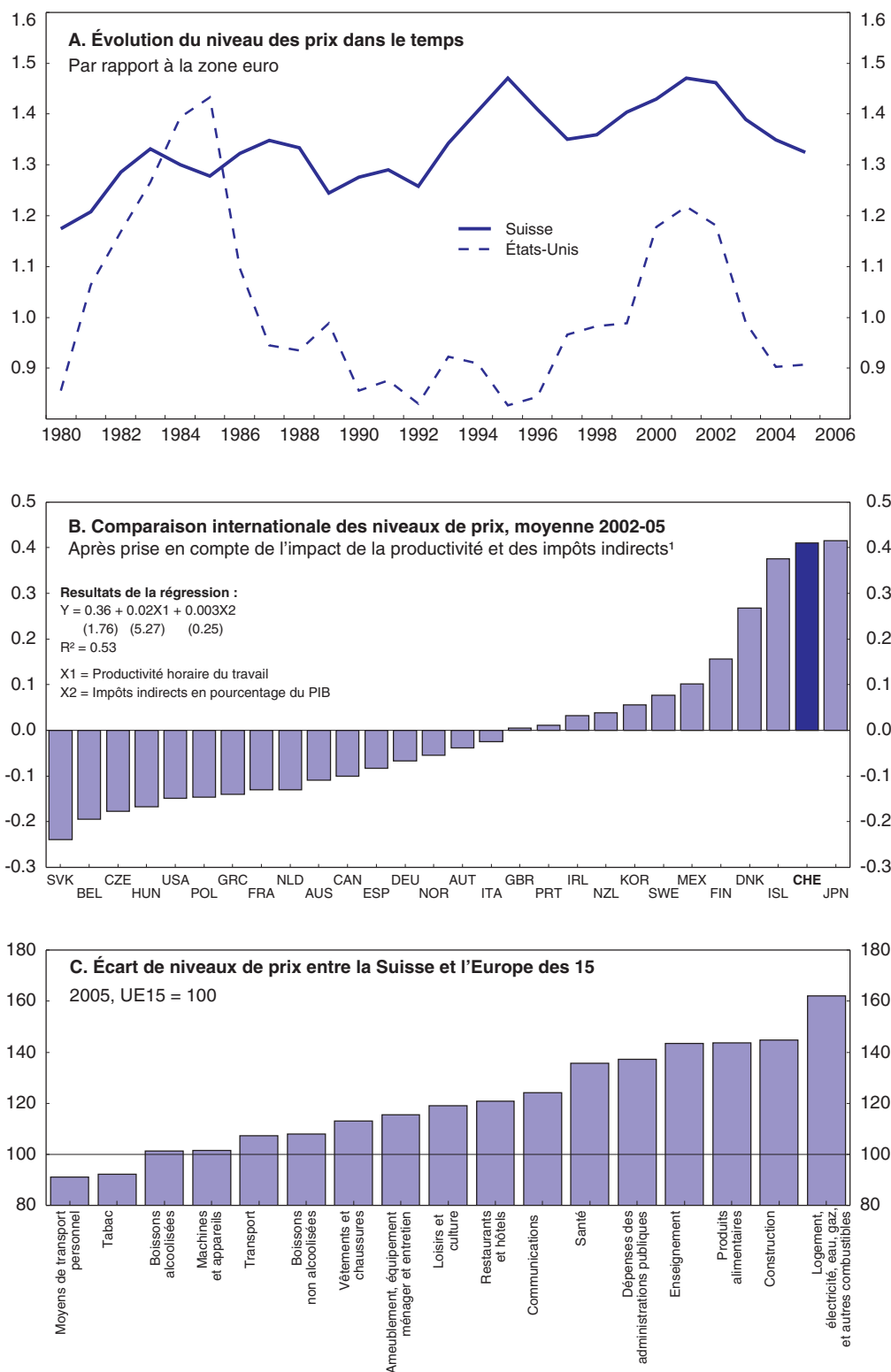
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138337882865>

1. En milliers de dollars US aux taux de change de 2000 à PPA.

Source : OCDE, base de données des comptes nationaux annuels et base de données sur la productivité.

Les prix des biens et services restent élevés d'un point de vue international, malgré la dépréciation du franc suisse ces trois dernières années et une inflation qui reste faible (graphique 1.12, partie A). En effet, le niveau des prix en Suisse, par rapport aux autres pays de l'OCDE, est bien supérieur à celui qu'on attendrait compte tenu du niveau global de productivité et de la fiscalité indirecte (partie B). Certes, des facteurs temporaires comme les fluctuations du taux de change dues aux mouvements de capitaux ou aux

Graphique 1.12. Le niveau des prix reste élevé

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138350730006>

1. Résidus de la régression du niveau des prix sur la productivité horaire du travail et la part de la fiscalité indirecte dans le PIB.

Source : OCDE, base de données des comptes nationaux annuels, base de données sur la productivité; base de données Eurostat.

modifications de l'absorption intérieure peuvent expliquer les différences de niveau des prix, mais le caractère durable des prix élevés en Suisse indique que les causes sont à rechercher dans les conditions de l'offre, et en particulier dans le net écart de productivité entre les secteurs exposés aux échanges internationaux et les secteurs non exposés, les obstacles aux importations et le moindre jeu de la concurrence dans la détermination des prix des biens et services¹³.

La productivité du travail est forte dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, en particulier les industries manufacturières. Dans les services financiers, la valeur ajoutée nominale par heure travaillée est même plus de deux fois supérieure à celle observée dans les activités manufacturières. Par conséquent, les causes de la médiocre productivité globale sont à rechercher dans les résultats des autres secteurs, qui sont moins ouverts à la concurrence internationale. La faible productivité dans ces secteurs fait monter les prix des biens et services qui ne sont pas exposés à la concurrence internationale et a donc sa part dans le niveau globalement élevé des prix. Les prix sont spécialement élevés dans les services comme les communications, les transports, la santé, la construction et le logement (partie C). On constate aussi des écarts de prix pour certains biens échangeables, en particulier les produits agricoles, à cause d'obstacles commerciaux. La cherté du logement – qui pèse lourd dans les dépenses de consommation et a donc de fortes répercussions sur le bien-être – tient probablement également aux restrictions qui limitent l'offre de terrains à usage résidentiel et au coût élevé de la construction.

Un renforcement de la concurrence sur les marchés protégés de biens et services pourrait stimuler la productivité

Une réglementation des marchés de produits plus propice à la concurrence pourrait largement contribuer à améliorer la productivité totale des facteurs et la productivité du travail. Éliminer les obstacles aux échanges pourrait permettre de réduire l'écart de productivité par rapport aux autres pays à haut revenu, mesuré à parité de pouvoir d'achat, en faisant baisser les prix que le client final paie en Suisse pour les biens importés, en particulier dans l'agriculture, bien qu'il reste également possible de réduire les obstacles commerciaux non tarifaires pour les biens manufacturés (voir le chapitre 4). La suppression de ces obstacles serait en outre bénéfique pour l'allocation des ressources dans l'économie suisse.

Les données empiriques disponibles montrent qu'une plus vive concurrence est tout spécialement de nature à avoir des effets dynamiques positifs, par le biais de l'innovation, dans les pays et les secteurs qui – comme c'est le cas en Suisse pour un certain nombre d'activités manufacturières – sont proches de la frontière technologique (Conway et autres, 2006). La concurrence peut favoriser l'innovation et la productivité en particulier en stimulant les créations d'entreprises, peu nombreuses en Suisse par rapport à d'autres pays.

La réforme de la réglementation des biens et services utilisés comme produits intermédiaires – par exemple, les services de télécommunication – est bénéfique pour la productivité au-delà des secteurs directement concernés, en concourant à une utilisation plus efficiente des produits intermédiaires dans les secteurs situés en aval. Les services des industries de réseau – en particulier, l'électricité, les télécommunications, les chemins de fer et la poste – jouent un grand rôle dans la fourniture de produits intermédiaires aux autres activités. Les réformes dans ces industries de réseau – bien plus lentes que dans les autres pays de l'OCDE – amélioreraient donc la productivité dans l'ensemble de l'économie. Les données d'observation montrent qu'en huit ans la croissance de la productivité du

travail dans le secteur des entreprises pourrait augmenter d'au moins 0.4 point dans la plupart des pays de l'OCDE grâce à une réglementation plus efficace des industries de réseau, avec un impact nettement plus marqué dans les pays où la réglementation était relativement restrictive¹⁴. Ouvrir l'agriculture à plus de concurrence pourrait également accroître les gains de productivité et intensifier la concurrence dans le commerce de détail, qui pèse lourd dans l'économie. En effet, les marges bénéficiaires paraissent relativement confortables en Suisse dans ce secteur.

L'immigration a soutenu l'offre de main-d'œuvre

L'immigration a eu un impact positif sur l'augmentation de la population d'âge actif, tout comme l'accroissement du nombre des travailleurs frontaliers (OFS, 2007a), qui représentent environ 4.5 % de l'emploi intérieur (tableau 1.4)¹⁵. Le taux d'activité des femmes a lui aussi encore progressé. L'apport total de main-d'œuvre – mesuré par le nombre total d'heures travaillées par habitant – a néanmoins légèrement diminué entre 1998 et 2005, car les tendances favorables qu'on vient d'évoquer ont été compensées par une légère augmentation du chômage et par une baisse du taux d'activité des hommes de 55 à 64 ans et d'âge de pleine activité (graphique 1.13). Un autre facteur a été sans doute la progression du nombre des titulaires de prestations d'invalidité et de prestations d'aide sociale ainsi que des départs en retraite anticipée¹⁶. La contribution de la hausse de l'offre de travail des femmes à l'apport de main-d'œuvre a été atténuée par la très forte proportion des travailleuses à temps partiel, qui a concouru à une nouvelle diminution du nombre total d'heures travaillées par personne exerçant un emploi¹⁷. Malgré tout, les possibilités d'augmentation du taux d'activité des femmes sont limitées, car l'écart de taux d'activité entre les hommes et les femmes et entre les jeunes femmes et les femmes plus âgées est maintenant faible.

Tableau 1.4. **Décomposition de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre**

Variation en pourcentage, 1998-2005

| | Pourcentage |
|---|-------------|
| Utilisation des ressources en main-d'œuvre ¹ | -1.0 |
| Nombre moyen d'heures travaillées | -0.6 |
| Ratio emploi intérieur/emploi national | +0.1 |
| Taux d'emploi | -1.0 |
| Part de la population d'âge actif dans la population totale | +0.6 |

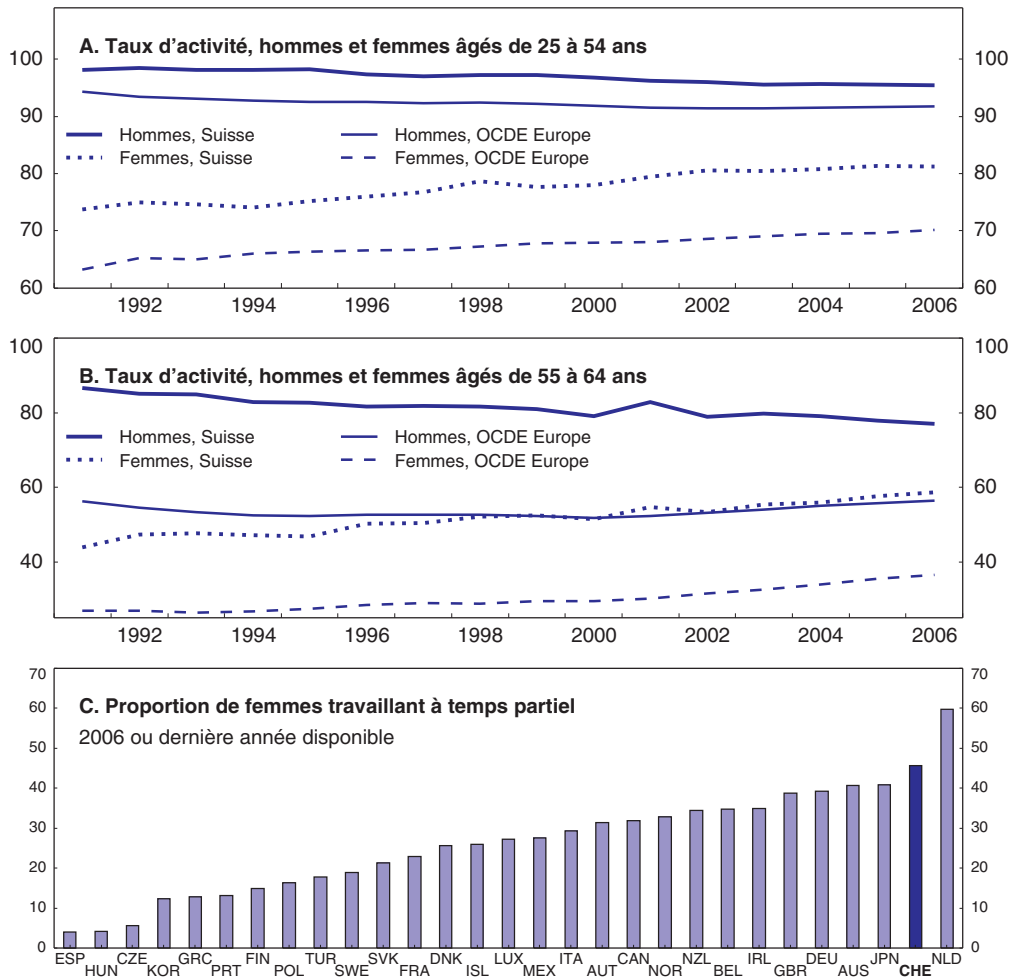
1. Utilisation du facteur travail par rapport à la population totale.

Source : OCDE, base de données analytiques, statistiques de la population active, base de données des comptes nationaux.

L'immigration s'est développée est devenue moins réactive à la situation du marché du travail

Le développement spectaculaire de l'immigration ces dernières années (graphique 1.14) n'a pas empêché une baisse du taux de chômage à l'un des niveaux les plus faibles dans la zone de l'OCDE, ce qui montre que, dans leur grande majorité, les immigrants sont bien intégrés et n'ont guère évincé les travailleurs natifs. L'immigration a quelque peu remédié à une faible fécondité et a atténué les conséquences d'une démographie défavorable pour l'offre de main-d'œuvre, même si ce n'est que partiellement. De plus, le niveau élevé de qualification d'un grand nombre d'immigrants a conforté la croissance du PIB potentiel. Le

Graphique 1.13. **Évolution des taux d'activité**
Pourcentage

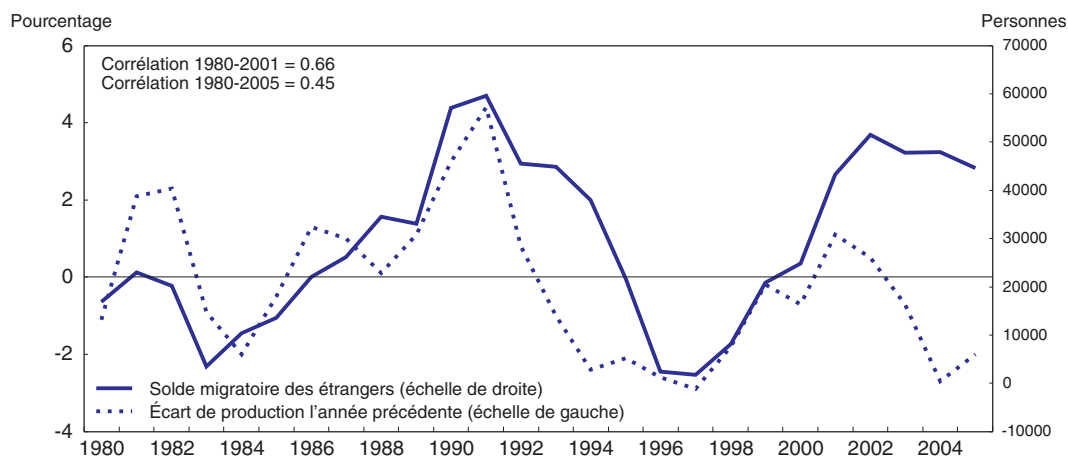


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/138351316151>

Source : OCDE, base de données ELS.

niveau de qualification des travailleurs étrangers entrant en Suisse est de plus en plus élevé depuis le début des années 90 (graphique 1.15). En effet, la proportion des travailleurs immigrants ayant au moins un diplôme de l'enseignement secondaire n'a été que légèrement inférieure à la proportion correspondante pour la population résidente d'âge essentiellement actif, la proportion de travailleurs immigrants titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur étant quant à elle presque deux fois plus élevée. De fait, on peut penser que la forte immigration en Suisse a augmenté le niveau de PIB par habitant (voir le chapitre 1).

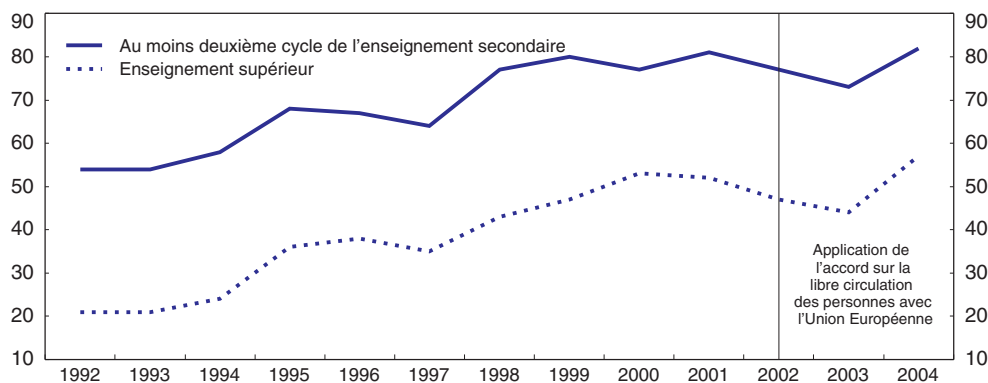
L'immigration a eu un profil cyclique très marqué, qui s'est toutefois atténué. La corrélation négative entre l'augmentation de la population étrangère et le chômage est maintenant nettement moins prononcée, ce qui donne à penser que l'immigration amortit sans doute moins aujourd'hui les évolutions cycliques du marché du travail (graphique 1.16). La proportion des immigrants qui séjournent en Suisse avec un permis de travailleur saisonnier ou temporaire étant en diminution, la proportion d'immigrants regagnant leur pays d'origine lorsque le marché du travail se dégrade a sans doute diminué.

Graphique 1.14. **Évolution de l'immigration nette**StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/138376618178>

Source : Office fédéral de la statistique et OCDE, les chiffres pour l'écart de production ont été estimés.

Graphique 1.15. **Niveau d'instruction de la population active étrangère**¹

Au deuxième trimestre de 2005, selon la date d'arrivée en Suisse

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/138377627124>

1. On a pris uniquement en compte les étrangers titulaires d'un permis d'une durée d'au moins un an qui ont immigré en Suisse à l'âge adulte (18 ans et plus) et qui exerçaient un emploi en 2005.

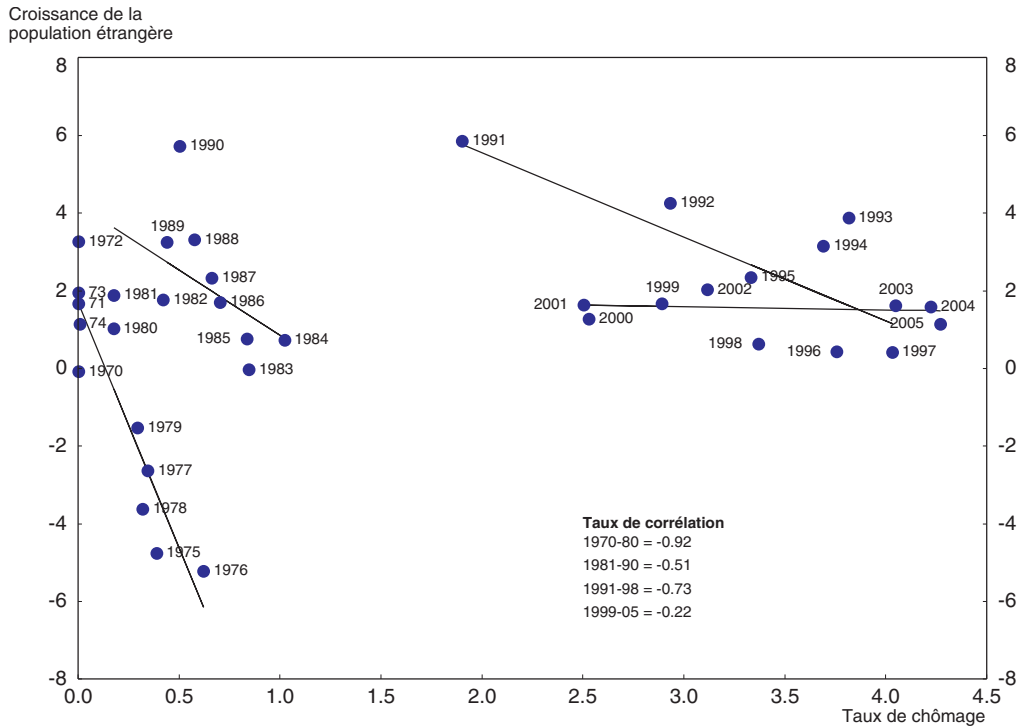
Source : Office fédéral de la statistique, enquête suisse sur la population active.

La longue durée des périodes de chômage compromet la résilience du marché du travail en cas de choc

Même si le taux de chômage en Suisse est l'un des plus faibles dans la zone de l'OCDE, les périodes de chômage sont longues d'un point de vue international (graphique 1.17), malgré une protection légale de l'emploi relativement limitée. Les modalités flexibles de fixation des salaires, qui permettent une forte décentralisation au niveau de chaque entreprise, contribuent à limiter le chômage grâce à un faible taux d'entrée. Les prestations relativement généreuses de chômage, se doublant d'une répartition inefficace des compétences entre les différents niveaux d'administration pour le placement, contribuent sans doute à allonger la durée du chômage (voir le chapitre 3). Toutefois, la majorité des chômeurs de longue durée vivant dans un ménage dont aucun membre ne perçoit des allocations sociales, une partie seulement du chômage de longue durée met en jeu un

Graphique 1.16. **Chômage et population étrangère**

En pourcentage

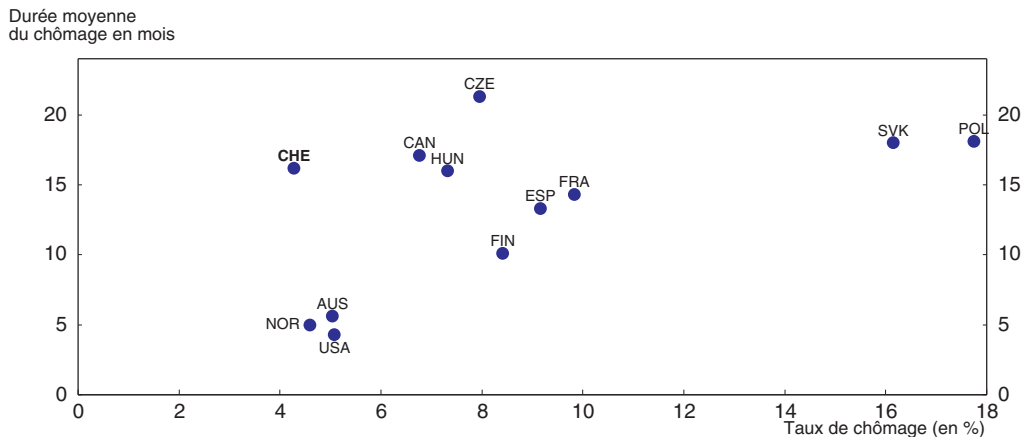


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/138425355440>

Source : Office fédéral de la statistique et OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 81.

Graphique 1.17. **Taux de chômage et durée des périodes incomplètes de chômage**

En mois pour les hommes et les femmes de toutes les tranches d'âge, 2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/138433150220>

Source : OCDE, base de données sur le chômage par durée et base de données des Perspectives économiques, n° 81.

phénomène de dépendance par rapport aux prestations sociales. Une longue durée moyenne de chômage nuit sans doute à la résilience du marché du travail en cas de choc, car s'il se produit un événement économique très négatif, une forte hausse du taux d'entrée se traduira par une plus forte augmentation du stock de chômeurs. Ce problème

pourrait s'accroître à l'avenir si, comme le montrent certaines données récentes, l'immigration réagit de moins en moins au cycle économique.

La durée moyenne de chômage est plus brève si l'on s'en tient aux données d'inscription. Cette plus brève durée du chômage inscrit tient en partie à la participation aux mesures actives du marché du travail, en particulier les programmes de formation, qui interrompent en général le chômage inscrit. Certaines mesures actives du marché du travail, notamment les programmes d'emploi aidés et les programmes cantonaux de création d'emploi, rouvrent les droits à l'assurance chômage fédérale¹⁸. On constate une forte participation aux mesures d'activation d'un point de vue international, malgré le faible niveau de chômage, la proportion des travailleurs participant à des actions de formation atteignant 1 % en 2004, l'un des chiffres les plus élevés pour la zone de l'OCDE (OCDE, 2006b).

Il serait possible de mieux intégrer les immigrants et leurs descendants sur le marché du travail

De vastes efforts ont été déployés pour faciliter l'intégration des immigrants sur le marché du travail, en particulier via le système d'apprentissage, qui assure en Suisse la plupart des qualifications du deuxième cycle du secondaire (voir le chapitre 5). Malgré tout, des différences subsistent entre les travailleurs étrangers et les travailleurs suisses pour ce qui est des résultats obtenus sur le marché du travail. Les écarts de salaire entre les immigrants et les travailleurs natifs sont marqués, même pour un niveau donné de qualification, et ils paraissent persister davantage que dans les autres pays de l'OCDE à mesure qu'augmente la durée de résidence. Les taux de chômage sont plus élevés parmi les immigrants que dans la population native, en particulier pour les immigrants qui ne proviennent pas des pays membres de l'UE. On constate que plusieurs pays de l'OCDE ont réussi à limiter ce différentiel de taux de chômage davantage qu'en Suisse. Pour les résultats éducatifs, les différences sont relativement prononcées entre les enfants des immigrants et les enfants des natifs, et les rémunérations des immigrants de la deuxième génération dépendent davantage des rémunérations de leurs parents que dans le cas des non-immigrants. Cela est vrai, en particulier, lorsque la rémunération des parents est faible (Riphahn et Bauer, 2007). La proportion d'immigrants qui ne parlent aucune des langues officielles de la Suisse augmente, ce qui renforce la nécessité d'une intégration efficace des enfants d'immigrants via le système éducatif.

Dans une certaine mesure, les taux de chômage relativement élevés des immigrants s'expliquent par le profil moins favorable de qualification des immigrants des vagues antérieures. En revanche, la Suisse est susceptible d'attirer à l'avenir aussi bien les travailleurs peu qualifiés que ceux qui sont très qualifiés, du fait du niveau élevé de ses salaires. L'immigration de travailleurs non qualifiés peut avoir un impact positif sur l'emploi et les perspectives salariales des travailleurs natifs, grâce aux complémentarités entre les différentes qualifications des travailleurs étrangers et des travailleurs suisses (voir, par exemple, Ottaviano et Peri, 2005; Peri, 2007), mais intégrer ces travailleurs immigrants moins qualifiés et leur descendance demeure un enjeu essentiel.

Notes

1. Récemment, un large débat s'est ouvert sur la question de savoir si le PIB par habitant mesure correctement le bien-être social. Boarini et autres (2006) résument ce débat et concluent que le classement des pays pour d'autres indicateurs « élargis » (prenant en compte le temps de loisir et la redistribution) est similaire, même s'il a évolué différemment au fil du temps. Néanmoins, les

- indicateurs de bonheur et de satisfaction de l'existence reposant sur des enquêtes sont très peu en rapport avec le niveau de PIB par habitant. À toutes fins utiles, Veenhoven (2007), dans sa « base de données mondiale du bonheur », montre que la Suisse se place au deuxième rang parmi 94 pays (après le Danemark) aussi bien pour le bonheur moyen que pour le bonheur corrigé des inégalités au cours de la décennie se terminant en 2005.
2. Les comparaisons internationales de niveau des prix pour le calcul des parités de pouvoir d'achat font intervenir des catégories étroitement définies de biens et services et garantissent ainsi la comparabilité, par exemple pour la qualité. Pour quelques services, notamment l'enseignement, la santé et le logement, les différences de qualité sont plus difficiles à prendre en compte, de sorte que les différences de niveau des prix peuvent néanmoins refléter dans une certaine mesure des différences de qualité, lesquelles peuvent entraîner une légère surestimation du niveau des prix (et donc une sous-estimation du niveau de productivité) dans des pays comme la Suisse où les prix sont élevés.
 3. Parmi les pays mentionnés dans le graphique 1.1, les taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur sont un peu plus élevés aux États-Unis (39 %), en Norvège (32 %) et au Danemark (32 %) qu'en Suisse (28 %). Les taux d'obtention d'un diplôme du deuxième cycle du secondaire sont légèrement plus élevés en Norvège et aux États-Unis (88 % dans les deux cas) qu'en Suisse (85 %). Voir OCDE (2006a).
 4. Une telle surestimation résulte également des bénéfices que les entreprises suisses à actionnariat étranger réalisent sur leurs opérations nationales, dès lors que ces bénéfices ne sont pas distribués aux actionnaires; en effet, la part de ces bénéfices revenant aux actionnaires étrangers ne leur est pas non plus attribuée dans la balance des paiements. Cette surestimation se produit, que les entreprises situées en Suisse réinvestissent ou non ces bénéfices non distribués à l'étranger ou en Suisse.
 5. Les cotisations obligatoires au régime de retraite professionnelle n'ont probablement pas été entièrement compensées par le recul des formes volontaires d'épargne. De plus, le régime de retraite professionnelle entièrement capitalisé n'est devenu obligatoire qu'en 1985, de sorte qu'il n'est pas arrivé à pleine maturité. Le régime de retraite professionnelle entièrement capitalisé a sans doute également renforcé l'impact positif de l'évolution démographique passée sur l'épargne nationale, cette évolution étant caractérisée par une forte progression de la part de la population d'âge actif dans la population totale.
 6. La faible croissance de la productivité pourrait toutefois avoir un effet négatif sur l'épargne – notamment à cause d'effets de cycle de vie – avec un impact compensateur sur le solde de balance courante.
 7. Les résultats des négociations collectives pour 2007 montrent que la hausse des salaires ne s'est pas sensiblement accélérée jusqu'à présent en 2007.
 8. Telle que mesurée par le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS), la protection sociale comprend toutes les interventions publiques ou privées destinées à alléger la charge que les individus et les ménages doivent supporter du fait de certains risques ou besoins. Quelques différences peuvent apparaître entre le SESPROS et les comptes nationaux pour plusieurs raisons. L'une des différences essentielles est que la définition des prestations sociales dans les comptes nationaux inclut l'éducation, contrairement au SESPROS. D'autres différences peuvent être observées dans les unités statistiques utilisées par chaque système et dans la façon de distinguer les prestations en espèces et en nature. Pour plus de détails, voir l'appendice 1 du manuel SESPROS, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/CA-99-96-641/EN/CA-99-96-641-EN.PDF
 9. Actuellement, 20 % des dépenses du système de retraite par répartition et 50 % des dépenses de l'assurance invalidité sont financés par l'État fédéral et les cantons. En vertu de la réforme des relations budgétaires entre la Confédération et les autres niveaux d'administration (voir le chapitre 3), la part des cantons va être transférée à la Confédération en 2008. Dans le secteur de la santé, le budget fédéral et le budget des cantons financent environ la moitié du coût des services hospitaliers et des transferts aux ménages à bas revenu destinés à subventionner les primes d'assurance maladie.
 10. Les recettes devraient augmenter à un rythme rapide de 5 % par an en moyenne, soit plus que la croissance annuelle prévue du PIB nominal, 3 %. Les dépenses totales s'accroîtront de 4 % si les objectifs de réduction des dépenses qui devaient être atteints en mettant en œuvre le Programme de réexamen des tâches sont respectés. La mise en place, à partir de 2007, d'une comptabilité d'exercice explique 0.4 point supplémentaire de cette hausse, mais cela n'aura pas d'effet sur le solde. En dehors de plusieurs transferts aux autorités régionales et aux régimes de sécurité sociale,

l'augmentation des dépenses fédérales se limite à 2.2 %, soit moins que la croissance prévue du PIB nominal.

11. Le Plan financier 2008-10 prévoyait des dépenses extraordinaires n'atteignant que 4.1 milliards de CHF. Le projet de budget 2008 comporte des dépenses extraordinaires supplémentaires, qui portent le total demandé pour 2008 à 5.2 milliards de CHF.
12. On citera les progrès accomplis dans l'élimination des obstacles intercantonaux aux échanges (1996), la mise en place d'une certaine concurrence dans les télécommunications et les chemins de fer en 1998, les accords commerciaux bilatéraux avec l'UE pour réduire les obstacles internationaux aux échanges (1999 et 2003), une certaine baisse des aides à la production dans l'agriculture et l'amélioration du droit de la concurrence (1997 et 2004-05). Voir OCDE (2000) ainsi que le chapitre 4 de cette Étude.
13. La discrimination au niveau des prix de la part des exportateurs exerçant un pouvoir de marché, qui pratiquent des prix plus élevés dans les pays à haut revenu, peut également jouer un rôle, mais ce phénomène peut être limité par l'importation de produits en provenance des marchés où ils ont été vendus moins cher.
14. La période étudiée couvre les années 1995-2003; voir Conway et autres (2006). Les estimations de SECO (2005) donnent également des effets de croissance significatifs.
15. Dans le tableau 1.1 et le graphique 1.1, on suppose que le nombre d'heures travaillées par travailleur résidant en Suisse (notion de résidence) a augmenté au même rythme que celui des heures travaillées par travailleur exerçant un emploi en Suisse (emploi intérieur). Dans ce dernier cas, on prend en compte les travailleurs frontaliers. Selon les données de l'Office fédéral de la statistique, les heures travaillées par travailleur ont diminué dans l'optique intérieure de 2.2 % entre 1998 et 2005, soit davantage que ne l'indique le tableau 1.1. En revanche, les statistiques sur le volume total d'heures travaillées montrent que l'apport de main-d'œuvre a diminué uniquement de 0.4 % par rapport à la population. Mais les statistiques sur les heures travaillées par travailleur et le volume total d'heures travaillées ne correspondent pas au dénombrement de l'emploi intérieur (OFS, 2007b).
16. La proportion des bénéficiaires de prestations d'aide sociale dans la population totale est passée de 3 % en 2004 à 3.3 % en 2005 (OFS, 2007c). Voir le chapitre 3 en ce qui concerne l'évolution des nombres de bénéficiaires de prestations d'invalidité.
17. Le nombre d'heures travaillées par les hommes a également diminué. Voir OFS (2007c).
18. Cela aboutit à une nouvelle période de chômage dans le décompte du chômage inscrit, mais pas dans le cadre de l'enquête sur la population active, la personne interrogée étant invitée à indiquer quand elle a commencé de rechercher un emploi et quand elle a quitté son dernier emploi.

Bibliographie

- Banque nationale suisse (2007a), *Monetary policy assessment*, 13 septembre, Zürich.
- Banque nationale suisse (2007b), « Switzerland's Current Account: Decomposition and Recent Developments », mimeo, Zürich.
- Boarini, R., Å. Johansson et M. Mira d'Ercole (2006), « Alternative measures of well-being », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 476, OCDE, Paris.
- Conway, P., D. De Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, OCDE, Paris.
- FMI (2007), *Switzerland: 2007 Article IV Consultation – Staff Report*, juin, Washington, D.C.
- OCDE (2000), *Étude économique de la Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- Office fédéral de la statistique (OFS, 2006), *Kapitalentwicklung als wichtigster Wachstumsmotor der Schweizer Wirtschaft in den vergangenen 13 Jahren. Analyse der Wachstumsbeiträge der Produktionsfaktoren, der Multifaktorproduktivität und der Bedeutung der Kapitalintensität von 1991 bis 2004*, OFS, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (OFS, 2007a), *Statistique des frontaliers*, OFS, Neuchâtel.

- Office fédéral de la statistique (OFS, 2007b), *Statistique du volume du travail (SVOLTA)*, OFS, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (OFS, 2007c), *La statistique de l'aide sociale 2005*, OFS, Neuchâtel.
- Ottaviano, G. et G. Peri (2005), « Rethinking the Gains from Immigration: Theory and Evidence from the US », *NBER Working Paper*, n° 11672, octobre.
- Peri, G. (2007), « Immigrants' complementarities and native wages: Evidence from California », *NBER Working Paper* 12956.
- Riphahn, P. et P.C. Bauer (2007), « La mobilité intergénérationnelle de la formation et du revenu en Suisse: comparaison entre Suisses et immigrés », *La Vie Économique* 7/8-2007, pp. 18-25.
- Schriber, M. (2007), « Le secteur bancaire suisse : une histoire à succès, mais aussi à risque », *La Vie Économique*, vol. 4-2007, Berne.
- SECO (2005), *Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU*, Berne.
- SECO (2006), « L'importance des activités financières dans le PIB suisse », *Tendances conjoncturelles*, hiver, Berne, pp. 40-59.
- Veenhoven, R. (2007), *World Database of Happiness*, Erasmus University, Rotterdam. Available at <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl> (accessed on 4 juillet 2007).
- Zarin-Nejadan, M. (2004), *L'entreprise et l'impôt : Des distorsions du système suisse aux réformes fiscales*, collection Le Savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

ANNEXE 1.A1

Progrès en matière de réformes structurelles

Cette annexe examine les mesures prises en fonction des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles formulées dans la présente *Étude* figurent à la fin du chapitre considéré.

| Recommandations de l' <i>Étude</i> précédente | Mesures prises depuis mars 2005 |
|---|---|
| CONCURRENCE | |
| Garantir l'indépendance politique de la Commission de la concurrence (<i>ComCo</i>) en écartant les membres qui représentent des intérêts économiques, et augmenter ses ressources. Passer du principe de l'abus au principe de l'interdiction. | Les effectifs de la <i>ComCo</i> ont été augmentés, mais moins que jugé nécessaire pour qu'elle puisse s'acquitter de ses missions élargies. Le principe de l'interdiction continue à ne pas s'appliquer formellement aux ententes injustifiables, mais un arrêt récent du Tribunal fédéral a confirmé la décision d'interdiction des prix imposés dans le secteur du livre. |
| Appliquer de manière rigoureuse, efficace et complète les dispositions de la loi sur les ententes. | Les premières sanctions directes ont été infligées. Le Conseil fédéral n'a pas fait échapper les prix imposés dans le secteur du livre à la loi sur les cartels. |
| Envisager d'introduire des sanctions pénales à l'encontre des responsables des actions anticoncurrentielles. | Néant. |
| Réviser la loi sur le marché intérieur de façon à assurer la liberté d'établissement et renforcer le rôle de la <i>ComCo</i> dans son application. | Mis en œuvre. |
| Adopter le principe « <i>Cassis de Dijon</i> » afin de réduire les obstacles techniques au commerce. Faire en sorte que la concurrence des importations de produits brevetés soit plus efficace. | Le projet de loi mettant en œuvre ce principe, sous réserve d'un petit nombre d'exceptions, a été soumis au public pour consultation. |
| Dans les télécommunications, procéder au dégroupage de la boucle locale et réduire les tarifs d'interconnexion. Empêcher les accords horizontaux dans la téléphonie mobile. | Le dégroupage de la boucle locale a été introduit en 2007, mais il subsiste d'importantes restrictions, notamment pour le partage de lignes. La <i>ComCo</i> a prononcé une amende à l'encontre de <i>Swisscom</i> pour abus de position dominante dans la téléphonie mobile; cette décision fait actuellement l'objet d'un recours. |
| Libéraliser les secteurs de l'électricité et du gaz d'une manière compatible avec les règles de l'Union européenne. | Application en 2013 en vertu des textes adoptés, mais l'obligation de séparation verticale pour les réseaux de distribution est plus limitée (séparation comptable uniquement). |
| Accélérer le rythme de la réforme des services postaux. Créer un régulateur indépendant de façon à assurer que le financement du service universel n'interfère pas avec la concurrence sur les autres segments du marché. | Le monopole légal de l'opérateur historique pour les lettres de plus de 100 g a été supprimé. Le Conseil fédéral a demandé aux ministres chargés des infrastructures de formuler une proposition en vue d'une plus grande ouverture du secteur postal. |
| Poursuivre l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence étrangère. Créer un régulateur du réseau indépendant des deux principales compagnies de chemins de fer; éliminer les obstacles à la concurrence sur les lignes régionales de voyageurs. | Le gouvernement a l'intention de rendre obligatoires les appels d'offres pour les licences de transport régional de voyageurs et d'élargir l'accès des opérateurs étrangers, mais ces mesures n'ont pas encore été approuvées par le Parlement. |
| Améliorer la réglementation des marchés publics, limiter les possibilités de fractionnement des contrats. | L'État fédéral et les cantons envisagent de faciliter la passation électronique des marchés publics et étudient une harmonisation de la réglementation des marchés publics entre les différents niveaux d'administration. |
| Réduire la protection de l'agriculture. Accélérer le découplage entre subventions et production. Identifier clairement les objectifs environnementaux, lesquels doivent être poursuivis directement. | Le Parlement a approuvé un projet de loi maintenant à un niveau constant les subventions à l'agriculture en termes nominaux, tout en éliminant progressivement les subventions à l'exportation et en transformant le soutien des prix en paiements directs. |

| Recommandations de l'Étude précédente | Mesures prises depuis mars 2005 |
|---|--|
| INNOVATION | |
| <p>Réformer le droit de la faillite de manière à réduire le délai de prescription et à faciliter la procédure de concordat.</p> <p>Accorder une priorité élevée au financement public de la recherche. Intensifier la coopération internationale pour la recherche sans compromettre le financement de la recherche nationale.</p> | <p>Néant.</p> <p>Le financement fédéral de la recherche a diminué en termes nominaux et en termes réels en 2005 et en 2006. Le Conseil fédéral a soumis au Parlement une proposition visant à augmenter de 6 % les financements fédéraux pour l'éducation, la recherche et l'innovation.</p> |
| <p>Accroître le financement privé de la recherche universitaire en développant les activités des offices de transfert technologique et en facilitant le financement direct de la recherche universitaire par les entreprises.</p> <p>Stimuler la recherche appliquée en augmentant les ressources de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) afin de mieux combler le fossé entre la recherche fondamentale et le marché.</p> | <p>Néant.</p> <p>Dans le cadre de l'augmentation proposée des dépenses pour l'éducation, la recherche et l'innovation (voir ci-dessus), les crédits affectés à la CTI progresseront d'environ 7 %.</p> |
| MARCHÉ DU TRAVAIL | |
| <p>Utiliser avec précaution la possibilité d'imposer des salaires minimums et d'étendre les conventions collectives pour empêcher le dumping social du fait de l'immigration.</p> <p>Accroître la participation de la Confédération dans la fourniture de services de garde d'enfants. Apporter une aide publique par le biais de subventions ciblées ou d'allègements fiscaux. Attribuer au moins une partie des subventions en faveur de l'accueil de l'enfance directement aux parents et pas aux prestataires de services.</p> <p>Encourager les cantons à développer l'accueil extrascolaire, adopter la journée scolaire continue et ouvrir des cantines de façon que les parents puissent travailler ou travailler plus longtemps.</p> <p>Subordonner toute augmentation des allocations familiales à l'exercice d'une activité ou à l'utilisation de services d'accueil de l'enfance.</p> | <p>La possibilité d'extension plus aisée des conventions collectives n'a pas été utilisée jusqu'à présent. Un salaire minimum a été introduit pour le personnel domestique dans un canton.</p> <p>Néant. Le cofinancement fédéral des services d'accueil de l'enfance viendra à expiration en 2011.</p> <p>Un accord entre les cantons (Concordat HarmoS) prévoit pour ces prochaines années la journée scolaire continue et l'accueil extrascolaire.</p> <p>Une allocation minimum pour enfants a été introduite dans les cantons, mais elle n'est pas subordonnée à l'exercice d'un emploi par les deux parents.</p> |
| <p>Réduire la durée maximale de l'indemnisation du chômage.</p> | <p>Néant. Parmi d'autres mesures visant à garantir l'équilibre financier de l'assurance chômage, une commission d'experts a proposé de réduire la durée maximale des prestations.</p> |
| <p>Réduire les taux de cotisation des travailleurs âgés au système de retraite et les aligner sur ceux des autres travailleurs. Introduire des incitations à la poursuite d'une activité ou des taux d'accumulation plus élevés, au-delà de l'âge normal de la retraite.</p> | <p>Néant. Des mesures ont été prises pour faciliter la retraite anticipée des travailleurs âgés n'ayant que de médiocres perspectives d'emploi.</p> |
| <p>Accorder aux étudiants des pays non membres de l'UE qui obtiennent un diplôme en Suisse plus de temps pour trouver un emploi en Suisse.</p> | <p>Néant.</p> |
| ÉDUCATION | |
| <p>Remédier au faible niveau d'instruction des nouveaux immigrants.</p> | <p>Les cantons ont développé le soutien des élèves ayant des difficultés d'apprentissage.</p> |
| <p>Développer l'éducation des enfants en bas âge et promouvoir une entrée précoce dans le système éducatif.</p> | <p>Les cantons sont convenus d'abaisser à 4 ans l'âge de la scolarité obligatoire.</p> |
| <p>Mettre en œuvre des réformes dans l'enseignement secondaire pour améliorer la qualité et renforcer l'attention portée aux élèves les plus faibles.</p> | <p>La Confédération a maintenant le droit constitutionnel d'harmoniser le système scolaire si les cantons ne peuvent pas s'entendre sur des normes communes de qualité.</p> |
| <p>Réformer le système universitaire, notamment en rationalisant la spécialisation et les filières des universités, en introduisant une subvention d'éducation standard par étudiant et en développant l'évaluation qualitative des universités.</p> | <p>Un premier projet de loi concernant le système universitaire fait l'objet d'une consultation et devrait entrer en vigueur en 2012.</p> |
| <p>Envisager une augmentation des droits d'inscription tout en mettant en place des prêts remboursables en fonction du revenu.</p> | <p>Néant.</p> |
| <p>Développer la formation tout au long de la vie en améliorant la certification des formations, en mettant en place un congé formation et en augmentant le cas échéant les financements publics.</p> | <p>Une loi fédérale concernant la formation des adultes est prévue, mais on ne sait pas encore quelle sera sa teneur.</p> |

| Recommandations de l'Étude précédente | Mesures prises depuis mars 2005 |
|--|--|
| CADRE BUDGÉTAIRE | |
| Appliquer la règle du frein à l'endettement aux plans financiers à moyen terme. | Le Programme de réexamen des tâches prévoyait de limiter les dépenses de la Confédération à la croissance du PIB nominal entre 2008 et 2015. Il n'a pas encore été finalisé. |
| Appliquer la réforme envisagée des compétences en matière de dépenses et des régimes de péréquation budgétaire. Ajuster les dotations conditionnelles afin de mieux tenir compte des effets de retombée entre niveaux d'administration. | La réforme envisagée entrera en vigueur en 2008 comme prévu. |
| Privilégier une approche plus globale de la gestion budgétaire, notamment en établissant des plans consolidés plus détaillés à moyen terme. | Un rapport consacré à la viabilité budgétaire sera publié au début de 2008. |
| Accroître l'utilisation du benchmarking des coûts et de l'efficacité des programmes publics. | Une nouvelle approche des dépenses publiques, fondée sur les résultats, a été adoptée et un certain nombre d'unités administratives ont maintenant un lien contractuel avec le Conseil fédéral. |
| FISCALITÉ | |
| Réduire encore la double imposition des dividendes en la ramenant à un niveau comparable à celui des autres pays. Remplacer l'impôt progressif sur les bénéficiaires des sociétés encore en vigueur dans un certain nombre de cantons par un taux uniforme d'imposition des bénéficiaires. | La décision qui a été prise par le Parlement de réduire la double imposition des dividendes en ne les taxant qu'à hauteur de 60 à 80 % devrait faire l'objet d'un référendum à la fin de 2007 ou au début de 2008. |
| Alléger l'imposition des couples mariés biactifs. Améliorer le lien entre la fiscalité et les prestations sociales. | En 2008, le deuxième apporteur de revenu d'un couple marié bénéficiera d'un abattement spécifique à hauteur de 50 % environ de celui dont bénéficie le principal apporteur de revenu (généralement environ 5 000 CHF). |
| Réduire le nombre des taux de la TVA et élargir son assiette. | Des mesures visant à simplifier notablement la TVA sont en voie d'adoption. |
| MODERNISER LE SECTEUR PUBLIC | |
| Apporter un soutien politique plus déterminé au développement de l'administration électronique. Accélérer la réforme visant à alléger les charges administratives fiscales des entreprises. Adopter le principe du consentement tacite pour les autorisations administratives. | La Confédération met en œuvre une nouvelle stratégie d'administration électronique. Un projet de loi vise à réduire les formalités administratives et les obligations de mise en conformité pour les entreprises. |
| Développer le benchmarking pour réduire les dépenses de fonctionnement des cantons et communes, en publiant des statistiques comparables d'emploi et de salaire des fonctionnaires, selon les domaines de dépenses. | Néant. |
| ASSURANCE VIEILLESSE ET INVALIDITÉ | |
| Ne pas tarder à effectuer les choix permettant d'assurer le financement des pensions de base, y compris au-delà de 2020, ce qui nécessitera sans doute d'allonger la durée moyenne d'activité. Éliminer les obstacles à l'activité des travailleurs âgés. | La onzième révision, en cours d'examen, ne s'attache qu'à la solvabilité du système à moyen terme. L'âge de la retraite pour les femmes sera légèrement relevé, mais les possibilités de retraite anticipée se multiplieront pour les travailleurs âgés n'ayant guère de perspectives de percevoir sur le marché du travail un revenu suffisant. |
| Réviser à la baisse le taux de conversion pour les retraites professionnelles. | Le Parlement a rejeté la proposition la plus récente d'abaissement de ce taux. |
| Supprimer les entraves à la diversification des placements des organismes de retraite et réduire les exemptions fiscales dont bénéficient les cotisations. | Néant. |
| Développer une approche pluridisciplinaire pour régler rapidement les dossiers des personnes frappées d'une incapacité de travailler. | La cinquième révision comporte des mesures d'identification et d'intervention précoces afin de réduire les entrées dans le système. |
| Envisager d'accorder des incitations financières aux entreprises pour éviter une utilisation excessive de l'assurance invalidité. | Néant. |
| Mieux coordonner les interventions des systèmes d'aide sociale, d'assurance invalidité et d'assurance chômage afin de leur faire jouer un rôle plus actif favorisant une réinsertion sur le marché du travail. | Néant. |

| Recommandations de l'Étude précédente | Mesures prises depuis mars 2005 |
|---|---|
| SANTÉ | |
| Envisager comment réduire ou éliminer les frontières cantonales dans l'organisation à la fois de l'offre de services de santé et de l'assurance maladie. | Une sous-commission parlementaire a recommandé d'accorder aux patients plus de liberté pour le choix de leur établissement de soins, mais cette recommandation n'a pas encore donné lieu à un vote. |
| Supprimer les obstacles à une concurrence efficace en mettant fin à l'obligation pour les assureurs de contracter avec tous les prestataires aux mêmes conditions et en affinant les critères du système de compensation des risques. | Le Parlement a demandé au gouvernement de rédiger un rapport sur le thème de la liberté de contracter. Un régime de contrat sélectif est à l'étude. |
| Envisager d'introduire un système moniste de financement des hôpitaux. | Le Parlement a recommandé un régime de financement conjoint plus rigide, avec lequel les cantons devraient financer au moins 55 % du coût total des hospitalisations (le pourcentage exact est en discussion au Parlement). |
| Favoriser le développement d'un paiement forfaitaire des médecins par patient dans le cadre du développement des systèmes de soins coordonnés. | Néant. |
| Supprimer les obstacles à la concurrence étrangère sur le marché des médicaments. Mettre en place un système de prescription basé sur les substances actives. | La participation financière du patient a été relevée pour les médicaments de marque s'il existe un générique. |
| Envisager d'autoriser les bénéfices sur le marché des assurances de base. | Néant. |
| DÉVELOPPEMENT DURABLE | |
| Lier l'aide à l'énergie renouvelable soit au coût des permis d'émission, soit à la taxe sur le carbone. Introduire des instruments de marché, par exemple une taxe sur le carbone ou un régime de permis négociables d'émission. | Une taxe sur les émissions de CO ₂ sera introduite pour le fioul de chauffage en 2008. Un système de permis négociables sera mis en place. |

Chapitre 2

La signification du colossal excédent des paiements courants de la Suisse

La Suisse affiche depuis fort longtemps un excédent des paiements courants. Toutefois, au cours des 15 dernières années, cet excédent a atteint des niveaux quasiment sans précédent pour la zone OCDE. Dans le présent chapitre, nous examinons cet excédent tant sous l'angle de la balance des paiements que dans l'optique de l'excédent de l'épargne nationale sur l'investissement intérieur. Nous recherchons ensuite les explications possibles de cette hausse, et tentons de déterminer si elle résulte dans quelque mesure que ce soit de défaillances des marchés, des institutions ou de l'action publique pouvant exiger la mise en œuvre de réformes. Nous soulevons divers problèmes de mesure importants, mais notre principale recommandation est que les autorités devraient se préparer à la forte appréciation du franc suisse qui pourrait se produire dès lors que les investisseurs engagés dans des opérations de portage (« carry trade ») dénoueraient leurs positions. Dans cette optique, elles devraient examiner la situation des marchés du travail, des capitaux et des produits afin de veiller à ce qu'ils soient aussi flexibles que possible et à ce que la mobilité des facteurs de production soit maximale, tant en termes géographiques que sectoriels. Cela permettra un ajustement en douceur de l'économie en cas de hausse du taux de change.

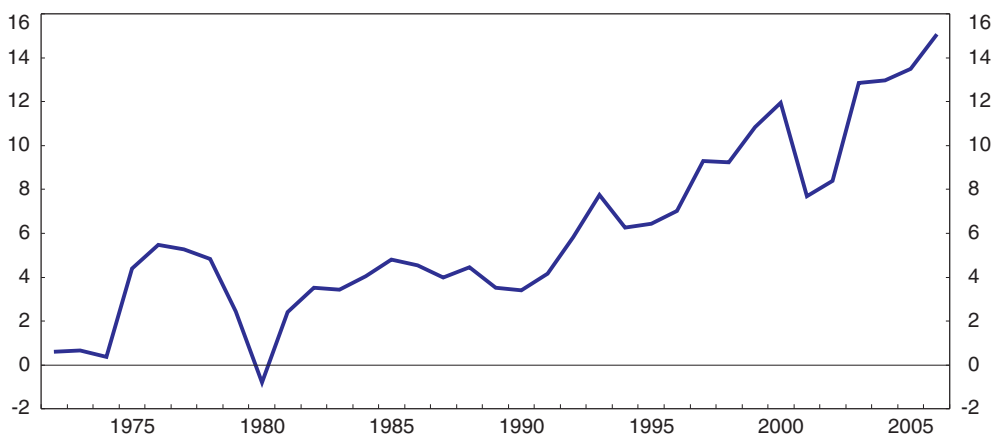
Évolution récente de la balance des paiements de la Suisse


L'excédent extérieur courant considérable affiché de longue date par la Suisse enregistre depuis 1991 une hausse qui s'est accélérée à partir de 2002

La Suisse affiche depuis fort longtemps un excédent des paiements courants. Avant les années 90, cet excédent était relativement stable en pourcentage du PIB, s'établissant en moyenne aux alentours de 4 %. Toutefois, il a entamé en 1991 une ascension quasiment ininterrompue, qui a atteint un point culminant extraordinaire de 15.6 % du PIB en 2006 (graphique 2.1)¹. De fait, ce chiffre constitue un record sans précédent pour les pays de l'OCDE, exception faite de la Norvège – qui n'a cependant atteint un tel niveau qu'une seule fois, en 2006, grâce à l'importance de ses recettes pétrolières. La Suisse ne dispose cependant d'aucune ressource naturelle particulière. Son excédent devrait donc davantage se prêter à une analyse économique classique. La question qui se pose en l'occurrence est de savoir quelles sont les raisons de cette évolution, si cet excédent est une bonne chose pour la Suisse et, dans le cas contraire, quelles défaillances du marché ou de l'action publique pourraient être en cause et quelles mesures devraient être prises pour y remédier.

Graphique 2.1. **Évolution du solde des paiements courants**

En pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138767606741>

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques.

Si l'on considère les composantes classiques de la balance des paiements courants, il est clair que, même si le poste des biens et surtout celui des services hors revenus des facteurs² affichent un excédent en légère augmentation depuis 15 ans, le principal moteur de la hausse de l'excédent des paiements courants réside dans l'évolution des revenus des facteurs et plus particulièrement des revenus d'investissements³. Ainsi, le solde de 59 milliards de CHF des revenus d'investissements représentait 80 % de l'excédent total des paiements courants en 2006 (tableau 2.1), et seuls le Japon et le Royaume-Uni devançaient la

Tableau 2.1. **Balance suisse des paiements en 2006**

En milliards CHF

| | | | |
|------------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|
| | | Transferts en capital | -3.4 |
| Transactions courantes | 73.6 | Mouvements de capitaux | -90.9 |
| <i>dont :</i> | | <i>dont :</i> | |
| Biens | 5.1 | Investissements directs | -54.4 |
| Services hors revenus des facteurs | 33.2 | <i>dont :</i> | |
| <i>dont :</i> | | Capital social | -37.8 |
| Tourisme | 1.0 | Bénéfices réinvestis | -11.9 |
| Commissions bancaires | 13.1 | Investissements de portefeuille | -53.5 |
| Revenus du travail | -11.0 | <i>dont :</i> | |
| Revenus d'investissements | 59.2 | Titres de créance | -36.7 |
| <i>dont :</i> | | Titres de participation | -16.8 |
| Investissements directs | 41.2 | Autres mouvements de capitaux | 21.2 |
| Investissements de portefeuille | 13.9 | <i>dont :</i> | |
| Transferts courants | -12.9 | Crédits des banques commerciales | 23.5 |
| | | Crédits des entreprises | 15.1 |
| | | Variation des réserves monétaires | -0.4 |
| | | Erreurs et omissions nettes | 20.7 |

Source : Banque nationale suisse (2007), « Balance suisse des paiements – 2^e trimestre de 2007 ».

Suisse à cette aune. Ces recettes étaient avant tout imputables aux investissements directs, mais les investissements de portefeuille et les autres revenus d'investissements ont également joué un grand rôle. En outre, même si les comptes de la Suisse sont naturellement conformes aux normes méthodologiques internationales, celles-ci se traduisent par des distorsions sensibles en ce qui la concerne (comme indiqué dans l'encadré 1.2)⁴ : les bénéfices réalisés à l'étranger par des entreprises multinationales dont le siège se trouve en Suisse sont en effet imputés à la Suisse, même si les propriétaires ultimes de ces sociétés résident dans une large mesure à l'étranger (comme, par exemple, les nombreux investisseurs de Nestlé qui résident hors de Suisse). Il est impossible d'évaluer ce phénomène avec précision, mais des calculs de la banque centrale montrent que la correction de ce facteur du seul côté des paiements réduirait l'excédent courant de 4¼ points de PIB environ, de sorte que le véritable solde de 2006 serait en définitive plus proche de 11 % du PIB (BNS, 2007, tableau 9). Le FMI estime, quant à lui, que la part de l'excédent des transactions courantes attribuable en réalité à l'étranger pourrait aller jusqu'à 7 points de PIB (FMI, 2007). Il s'agit naturellement de chiffres bruts, et la même distorsion vaut pour les données relatives aux autres pays et aux détenteurs suisses de parts du capital de multinationales étrangères. De fait, si l'on utilise les chiffres publiés dans le rapport annuel de la BNS sur la balance des paiements de 2006⁵, la correction correspondante du côté des recettes serait probablement proche de 1½ point de PIB, ce qui donne un ajustement net de moins de 3 points de PIB et une balance courante ajustée proche de 13 % du PIB.

S'agissant des mouvements de capitaux, les nombreuses grandes entreprises multinationales suisses affichent des bénéfices considérables, ce qui se traduit par des sorties nettes d'investissements directes hors normes; en 2006, les flux sortants ont été compensés dans une certaine mesure par des investissements directs étrangers en Suisse⁶. Par ailleurs, les investissements suisses de portefeuille à l'étranger, tant sous forme de titres de créance que de participation, dépassent de très loin les flux d'investissements inverses. Cela concorde avec l'hypothèse selon laquelle ces mouvements de capitaux seraient liés à une diversification des portefeuilles : comme ailleurs, la préférence pour les placements nationaux (qui se traduit par un potentiel de

diversification inexploitée) recule régulièrement, mais on estime qu'elle n'a pas totalement disparu. Les autres postes constitutifs du solde des mouvements de capitaux correspondent pour l'essentiel aux activités de prêt et d'emprunt des banques commerciales et des entreprises. En 2006, elles ont résidé principalement dans une augmentation des crédits contractés par des sociétés non financières et des banques suisses auprès de banques étrangères. Enfin, l'accumulation de réserves monétaires a souvent constitué une autre contrepartie de l'excédent des paiements courants, mais elles ont très peu varié en 2006. Cela cadre avec le profil d'évolution du franc suisse : soumis à des pressions semi-constantes à la hausse pendant la plus grande partie de la période consécutive aux accords de Bretton Woods, sa hausse tendancielle semble avoir pris fin il y a de cela quelques années, parallèlement à la progression régulière des opérations de portage (généralement désignées sous le nom de « *carry trade* »), examinées ci-après. Par rapport à l'euro, la valeur du franc suisse diminue depuis cinq ans, et la baisse de son taux de change effectif depuis le point haut du début de 2003 a atteint près de 8 % en termes cumulés.

Au cours des dix dernières années, l'augmentation de l'excédent des paiements courants a été essentiellement alimentée par l'accroissement de l'épargne nationale

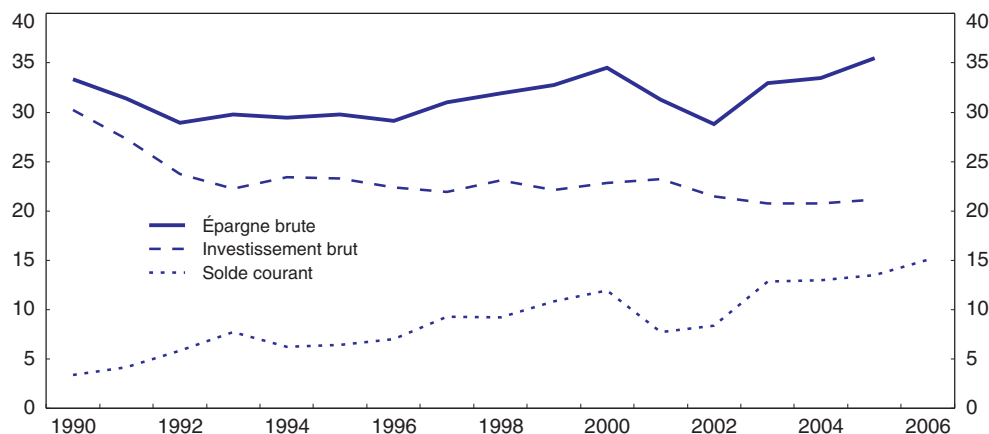
L'excédent des paiements courants correspond également à l'excédent de l'épargne nationale brute sur l'investissement national brut. Alors qu'au début des années 90, ces deux agrégats diminuaient en proportion du PIB, le taux d'épargne nationale a commencé à augmenter vers le milieu des années 90, pour atteindre environ 35 % du PIB en 2000 (graphique 2.2), bien que ce chiffre puisse être surestimé en raison du poids des étrangers dans le capital des multinationales suisses (encadré 1.2). L'investissement n'ayant pas connu une telle évolution à la hausse en pourcentage du produit intérieur brut, le solde des paiements courants s'est envolé. Après une brève interruption en 2001-02, marquée par une baisse du taux d'épargne, le taux d'investissement national a également commencé à diminuer en 2002, et la différence entre les deux a recommencé à se creuser. On ignore pour le moment à quelle composante est imputable la dernière hausse de l'excédent des paiements courants, les données sur l'épargne et l'investissement relatives à 2006 n'étant pas encore disponibles.

Cette augmentation de l'épargne est imputable dans une large mesure aux sociétés financières et, plus récemment, aux administrations publiques

Si l'on examine de plus près la situation par catégorie d'agents économiques (graphique 2.3), on constate que ce sont les ménages qui représentent depuis longtemps la plus grande part de l'excédent de l'épargne sur l'investissement, même si leur poids relatif a diminué ces dernières années. Cela tient en partie à l'ampleur et à la maturité du système de retraite : l'épargne-retraite du deuxième pilier représente environ la moitié du patrimoine financier des ménages⁷. Les administrations publiques ont affiché un déficit d'épargne pendant l'essentiel des années 90, puis enregistré une série d'excédents avant de se retrouver de nouveau en déficit en 2003-04. Bien que les chiffres ultérieurs ne soient pas définitifs, il semble hautement probable que l'épargne nette des administrations publiques soit redevenue positive en 2005-06. Parallèlement, l'investissement public a diminué régulièrement en pourcentage du PIB depuis le début des années 90, accusant une baisse cumulée de l'ordre de 1¼ point de PIB (correspondant à une diminution d'environ un tiers par rapport à son niveau de 1991). Comme on pouvait s'y attendre, les résultats des sociétés ont été fortement corrélés au cycle économique, quoique principalement pour les

Graphique 2.2. **Évolution de l'épargne, de l'investissement et du solde des paiements courants**

En pourcentage du PIB

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138775376403>

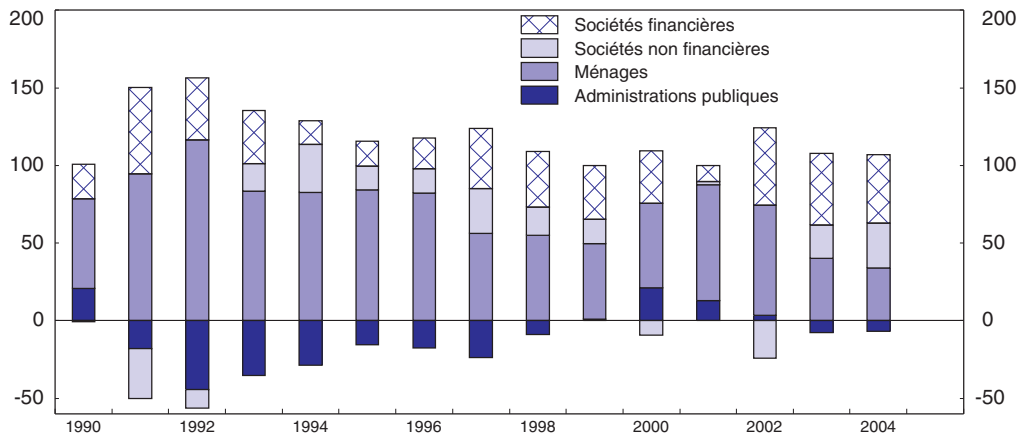

Sources : Bureau Fédéral de la Statistique et OCDE, Base de données des comptes nationaux annuels.

sociétés non financières. Pour leur part, les sociétés financières ont apporté une contribution plus importante à l'excédent d'épargne en termes absolus que leurs homologues non financières tout au long de la dernière décennie. En fait, ces dernières années, elles ont rattrapé les ménages⁸ et sont devenues du même coup les principales contributrices à l'excédent d'épargne⁹. D'un point de vue comptable, la situation a surtout évolué du côté de l'épargne : les sociétés ont accru la part de leurs revenus consacrée à l'épargne depuis la dernière récession (comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE), ainsi que l'illustre l'envolée de leurs taux de rentabilité. Les taux d'investissement ayant été par ailleurs relativement stables, la part investie de l'épargne des sociétés a diminué, notamment en termes nets. Les entreprises ont préféré distribuer des dividendes ou consolider leurs bilans en se désendettant. Ce faisant, elles sont sans doute devenues attractives en tant que cibles potentielles d'opérations de rachat par des intérêts étrangers, notamment par des sociétés de capital-investissement, et ce d'autant plus que le franc suisse s'est fortement déprécié par rapport à l'euro.

La Suisse ayant enregistré des excédents persistants des paiements courants, compensés par des sorties de capitaux, elle affiche aujourd'hui une position extérieure nette impressionnante (de l'ordre de 520 milliards de CHF – c'est-à-dire 114 % de son PIB fin 2005, soit le niveau le plus élevé de la zone OCDE)¹⁰. En pourcentage du PIB, la Suisse se caractérise d'ailleurs par des avoirs¹¹ et des engagements extérieurs bruts extrêmement volumineux pour la zone OCDE, puisqu'elle n'est devancée à cet égard que par l'Irlande (graphique 2.4). Ces avoirs et ces engagements sont à l'origine des flux considérables de revenus d'investissements susmentionnés. Selon la Banque nationale suisse (BNS), qui élabore les statistiques relatives à la balance des paiements et à la position extérieure nette, la catégorie d'avoirs bruts la plus importante est celle des crédits et autres actifs étrangers (40 %), suivie par les investissements de portefeuille (36 %), les investissements directs (21 %), et enfin les réserves monétaires (3 %). Quant aux engagements, il s'agit pour près de la moitié de crédits accordés aux banques et à d'autres entreprises. Une fois calculée la position extérieure nette, il s'avère que la Suisse détient essentiellement des positions en matière d'investissements directs (65 % de sa position extérieure nette) et

Graphique 2.3. Répartition de l'excédent d'épargne dans l'économie suisse

En pourcentage de l'épargne nette totale

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/138886550760>

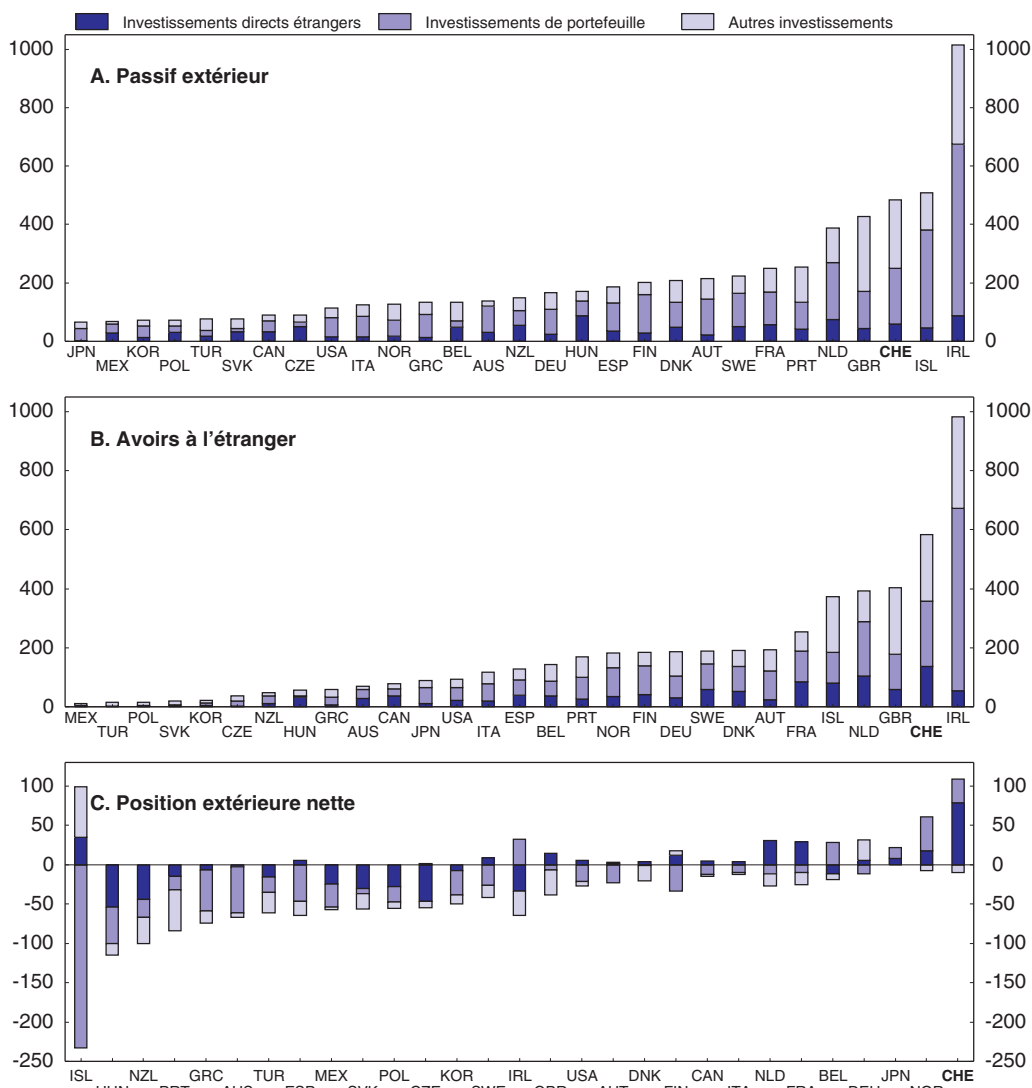

Sources : Bureau Fédéral de la Statistique et OCDE, Base de données des comptes nationaux annuels.

d'investissements de portefeuille (31 %). La seconde catégorie cache toutefois un déséquilibre, puisque la Suisse affiche une position créditrice pour les titres de créance (77 % de sa position extérieure nette) qui est en partie compensée par une position débitrice en matière de titres de participation (-45 %). Une ventilation des actifs par monnaie¹² montre que les avoirs en dollars des États-Unis arrivent en première position, suivis d'assez près par les avoirs en euros. La majorité des engagements sont libellés en francs suisses, les éléments de passif en dollars et en euros arrivant loin derrière. Enfin, on ne dispose que d'une ventilation limitée par secteur institutionnel, mais elle montre qu'un sixième de la position extérieure nette de la Suisse est imputable à ses banques, qui devançant légèrement la BNS. Il est notable que la position débitrice nette des administrations publiques a régulièrement augmenté ces dernières années, puisqu'elle est passée de 10 milliards CHF environ fin 2001 à près de 50 milliards CHF fin 2005, malgré l'amélioration du solde budgétaire (voir le chapitre 3).

Toutefois, l'aspect le plus déconcertant de ces comptes réside assurément dans le fait que ces excédents volumineux et persistants des paiements courants n'ont pas débouché sur une amélioration correspondante de la position nette de la Suisse (Stoffels et Tille, 2007). Ce « découplage » a débuté au début du siècle : entre 1999 et 2005, les sorties financières nettes cumulées ont représenté 81.3 % du PIB de 2005, mais d'après les estimations de la BNS, la position extérieure nette n'a augmenté que de 2.1 points de PIB. L'écart dépasse 300 milliards CHF. Ainsi, au cours de la seule année 2005, pour laquelle le compte des mouvements de capitaux affichait un déficit de 84 milliards CHF et le compte courant un excédent de 63 milliards CHF, la BNS montre que la position extérieure nette a diminué de 15 milliards CHF.

Divers facteurs pourraient expliquer ce phénomène :

- *Les changements de valeur.* Il est clair que la fluctuation des taux de change empêche toute égalité entre données de stocks et de flux. Dans la mesure où la plupart des avoirs de la Suisse sont libellés en devises, tandis que l'essentiel de ses engagements sont libellés dans sa propre monnaie, il est évident que si le taux de change du franc suisse s'apprécie, la valeur des avoirs de la Suisse s'en ressentira. Or, entre 1999 et 2005, le taux

Graphique 2.4. **Position extérieure globale**En pourcentage du PIB, en 2006 ou la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles¹StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140000883200>

1. 2005 pour l'Autriche, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Turquie; 2003 pour la République slovaque.

Sources : FMI, base de données sur les Statistiques financières internationales, et calculs de l'OCDE fondés sur la Base de données du n° 82 des *Perspectives économiques* (à paraître).

de change s'est apprécié de 13 % (avec pondération en fonction des échanges). Par ailleurs, et c'est là sans doute la principale explication du résultat de 2005, les avoirs étrangers en actions suisses et les avoirs suisses en actions étrangères dégagent des plus-values et des moins-values. Dans une perspective à plus long terme, selon Stoffels et Tille (2007), ces effets de valorisation n'expliquent qu'une faible proportion de la différence de position nette (environ 30 % au total, à raison de 23 % pour les variations de taux de change et 7 % pour les variations de prix des actifs). Une fois les investissements directs évalués au prix estimé du marché (et pas à leur valeur comptable comme dans les statistiques de position internationale), ces auteurs montrent

que les effets de valorisation éclaircissent davantage le mystère, puisqu'ils expliquent presque exactement la moitié de l'écart total.

- *Les problèmes de mesure.* Une distorsion évidente tient au fait que les données officielles suisses sont calculées uniquement à partir d'estimations à la valeur comptable des investissements directs étrangers. Toutefois, après avoir essayé de procéder à une correction en fonction des prix du marché, Stoffels et Tille (2007) parviennent à la conclusion que cet ajustement serait défavorable : la position extérieure nette de la Suisse enregistrerait en fait une *dégradation* représentant 33.8 points de PIB de 2005, en lieu et place de la légère amélioration mise en évidence par les données officielles, ce qui donnerait un écart de 112 % du PIB de 2005¹³. Par ailleurs, des questions méthodologiques sont également soulevées par les améliorations périodiques apportées par la BNS à ses procédures. Ainsi, le champ de l'enquête réalisée pour estimer les positions d'investissement direct a été élargi en 2004, ce qui s'est traduit par une réduction de 11.3 milliards CHF des avoirs extérieurs nets (soit environ 2.5 points de PIB de 2005), sans changement correspondant au niveau des flux financiers (Stoffels et Tille, 2007, note de bas de page n° 24)¹⁴. De même, il est possible que les données de flux n'intègrent pas certains éléments, tels que le remboursement du principal des emprunts obligataires étrangers arrivant à échéance. Cela concorderait avec l'ampleur des erreurs et omissions positives indiquées dans la balance des paiements (correspondant à des sorties nettes de capitaux supérieures à l'excédent des paiements courants, déduction faite des transferts en capital).

Si l'on examine les effets de valorisation année par année, il apparaît que les fluctuations des taux de change ont joué un rôle relativement important en 2001-04, mais la dépréciation du franc observée en 2005 va dans la mauvaise direction. Des indices généraux de prix des actifs montrent que les investissements suisses à l'étranger ont été moins rentables que les investissements étrangers en Suisse, principalement en 2000 et 2005. Toutefois, c'est la fraction inexpliquée de l'effet de valorisation total qui a constamment contribué à réduire la valeur des avoirs extérieurs nets de la Suisse depuis fin 1999, alors que le contraire avait été la norme au cours des années précédentes. On notera toutefois qu'avant 1998 les flux financiers sur certains avoirs étaient essentiellement calculés en variation de la position (Stoffels et Tille, 2007).

Par ailleurs, ce découplage amène à s'interroger sur les implications qu'il peut avoir pour les revenus de la nation suisse. Ces revenus correspondent au rendement classique des actifs, tel que mesuré dans le compte des revenus d'investissements, auquel s'ajoutent les changements de valeur. Stoffels et Tille (2007) montrent que sur la période de six ans allant de 2000 à 2005, le rendement au sens strict des actifs de la Suisse excédait celui de ses engagements de plus d'un point de pourcentage¹⁵, reflétant dans une large mesure la situation observée aux États-Unis (Jarrett, 2005). Toutefois, une fois pris en compte les gains et pertes de valeur que nous venons d'évoquer, on obtient un écart de -0.8 point de pourcentage. Autrement dit, s'il faut en croire ces chiffres, les investisseurs suisses qui ont placé de l'argent à l'étranger dans un souci de diversification de leurs portefeuilles et pour des raisons de taux de rendement ont obtenu des résultats bien plus médiocres que les investisseurs étrangers qui ont misé sur le marché suisse, même si dans ce dernier cas la maturité et l'intensité capitalistique de l'économie suisse ont beaucoup joué.

Quelles pourraient être les causes de cet excédent colossal ?

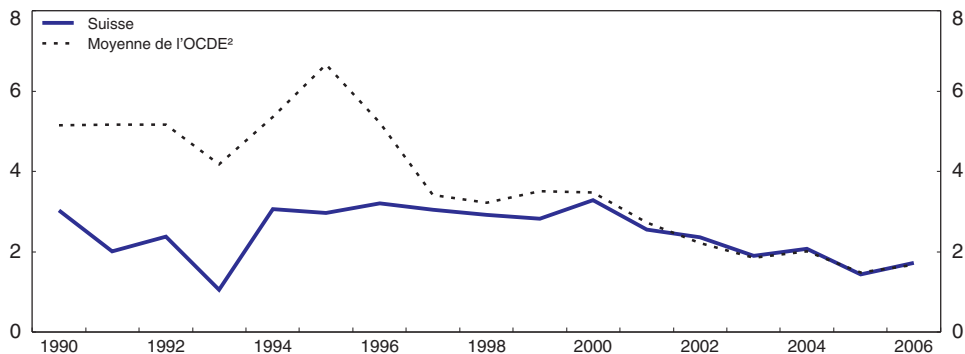
Dans la mesure où l'excédent des paiements courants constitue de longue date un trait caractéristique des comptes extérieurs de la Suisse, ses causes ne peuvent résider exclusivement dans un phénomène récent. Néanmoins, jusqu'à une quinzaine d'années de cela, il représentait en moyenne moins de 4 % du PIB, soit un niveau fréquemment observé dans de nombreux autres pays de l'OCDE. C'est l'envolée constatée depuis le début des années 90 qui revêt un caractère véritablement exceptionnel et appelle une interprétation. Comme indiqué plus haut, le taux d'épargne nationale a augmenté de 1992 à 2000, puis diminué avant de rebondir. Quoi qu'il en soit, s'établissant aux alentours de 36 % du PIB en 2005, il place la Suisse dans le peloton de tête de la zone OCDE (aux côtés de la Norvège et de la Corée), et il est approximativement trois fois plus élevé que le taux d'épargne des pays situés en fin de classement (même si les chiffres officiels suisses sont probablement entachés d'un biais par excès, lié à l'erreur de mesure évoquée ci-dessus). Comment l'expliquer? Contrairement à la Norvège, qui affiche aujourd'hui un revenu indéniablement supérieur à son niveau de long terme grâce à ses recettes pétrolières, la Suisse n'est *a priori* pas dans une situation qui justifierait d'analyser son excédent en termes de « revenu permanent ». Théoriquement, une différence d'évolution démographique pourrait expliquer en partie cet écart, mais les éléments disponibles indiquent de manière assez claire que le rythme auquel s'exerceront les futures pressions liées au vieillissement démographique ne sera pas plus rapide en Suisse que dans les autres pays de l'OCDE, voire plutôt moins (OCDE, 2006a).


D'autres pistes de réflexion sont toutefois plus prometteuses. *Premièrement*, il est notoire que le deuxième pilier du système de retraite suisse, c'est-à-dire l'épargne-retraite obligatoire, est très développé (voir le chapitre 3). Il représente la moitié de l'épargne totale des ménages et environ 15 % de l'épargne nationale brute, même si cette proportion était nettement plus forte au cours des années 90. Les actifs des organismes de retraite du deuxième pilier (et les placements en assurance-vie) représentaient déjà plus de 150 % du PIB en 2004, soit la proportion la plus élevée de la zone OCDE. Environ 44 % de ces actifs étaient alors détenus à l'étranger, dont une majorité en devises. Pour le moment, les revenus de ces actifs n'ont pas à être déboursés et il serait difficile de trouver sur le marché national des possibilités attractives de placement de ces revenus. *Deuxièmement*, il faut tenir compte d'un élément multiplicateur, puisque la charge fiscale correspondante est différée : le régime classique d'imposition de l'épargne-retraite appliqué en Suisse est le système EET (exonération des cotisations de retraite, exonération des revenus des investissements, et taxation des pensions de retraite), qui est généreux, mais n'a rien d'exceptionnel (et cette générosité n'a probablement guère d'effet sur l'épargne nationale, puisque cet avantage fiscal est simplement susceptible d'entraîner un transfert d'épargne du secteur public vers le secteur privé¹⁶). Reste qu'un régime fiscal courant peut prendre un caractère inhabituel lorsqu'il s'applique à un système d'épargne-retraite obligatoire de grande envergure (voir le chapitre 3). En outre, l'épargne-retraite n'est pas assujettie aux droits de succession (OCDE 1999, encadré 1). Par ailleurs, étant donné l'absence de taxation des plus-values sur les investissements de portefeuille des personnes physiques et des organismes de retraite¹⁷, l'épargne bénéficie d'un régime fiscal plus généreux que dans les pays où il existe un tel impôt. *Troisièmement*, étant donné que la plupart des actifs étrangers sont libellés en devises, dont les pays émetteurs pratiquent de longue date des taux d'intérêt plus élevés que la Suisse (pour compenser les pertes subies par les investisseurs du fait de leurs taux moyens d'inflation plus élevés), et que, inversement, la plupart des

engagements de la Suisse sont libellés dans sa propre monnaie, une partie des entrées nettes de revenus d'intérêts (et l'accroissement de l'épargne nationale qui va de pair) équivaut simplement au rendement du capital engrangé par les prêteurs suisses. Selon des estimations non publiées de la banque centrale, cela pourrait représenter jusqu'à 20 milliards CHF par an (4.4 points de PIB, soit près d'un quart du total). Cela étant, lorsque l'épargne n'est pas placée sous forme d'actifs étrangers, c'est en fonction du niveau anticipé des taux d'intérêt et des rendements réels nationaux qu'elle évolue. S'il est difficile d'observer les taux *ex ante*, les données rétrospectives sur les taux réels pratiqués en Suisse montrent qu'ils sont généralement bas pour la zone OCDE, mais cet écart – à tout le moins pour les obligations d'État à long terme – s'est fortement réduit voilà une dizaine d'années, et les taux locaux sont maintenant quasiment identiques à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.5) lorsqu'on les mesure – même grossièrement – uniquement sur la base du taux d'inflation sur une période donnée (graphique 2.5)¹⁸. En conséquence, il est possible que les incitations à épargner se soient renforcées en termes relatifs, les étrangers étant plus réticents à détenir des actifs suisses caractérisés par des anticipations de rendements réels plus faibles. Enfin, l'épargne peut reposer sur un motif de précaution, auquel cas elle devrait augmenter parallèlement à la volatilité des revenus. La volatilité de la croissance du PIB réel peut constituer à cet égard une variable indicatrice, même si elle demeure imparfaite. En calculant l'écart type du taux de croissance réel (graphique 2.6), on constate que la volatilité

Graphique 2.5. **Taux d'intérêt réel à long terme**¹

En pourcentage



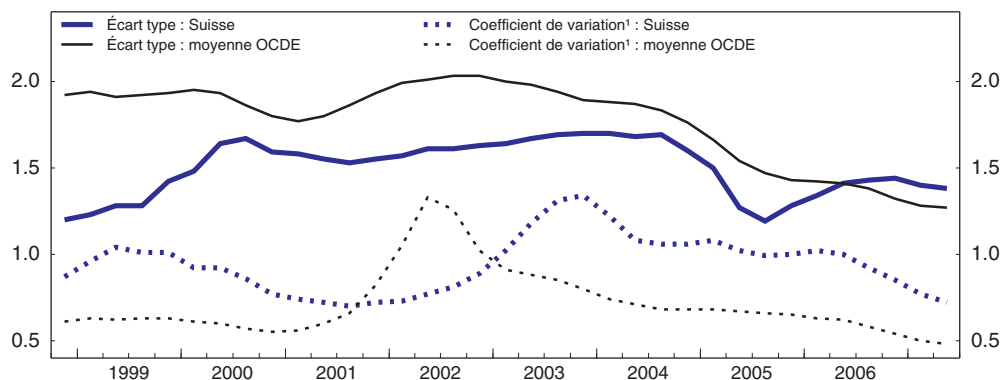
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140018705435>

1. Mesuré par le rendement des obligations d'État à 10 ans, diminué du pourcentage de variation retardée de l'indice implicite des prix du PIB.
2. Hormis la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Suisse.

de l'expansion économique suisse est inférieure à la moyenne, mais que son avantage en la matière n'a cessé de se réduire et qu'il a en fait disparu durant l'année écoulée. Toutefois, même cette mesure peut être équivoque, car l'écart-type soulève un problème d'échelle : si l'on se fonde en revanche sur le coefficient de variation, la volatilité de l'économie suisse a été en fait plus marquée qu'en moyenne dans la zone de l'OCDE.

Dans une perspective à plus long terme, la faiblesse du taux d'investissement de la Suisse semble également digne d'intérêt : le poids relatif de l'investissement en pourcentage du PIB a fortement diminué au cours de la récession du début des années 90 (de l'ordre de 8 points de produit intérieur brut), est resté relativement stable au cours du

Graphique 2.6. **Volatilité de la croissance du PIB réel**
Taux de croissance en glissement annuel



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140021586301>

1. Écart type divisé par la moyenne.

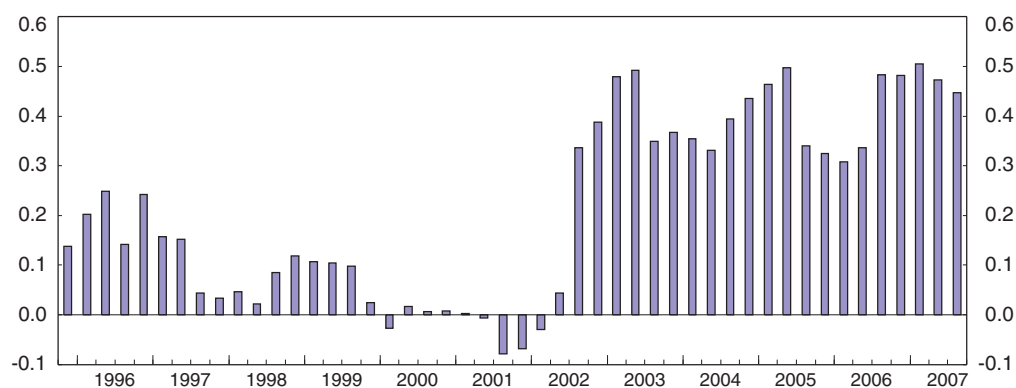
redressement qui a suivi, puis a baissé de nouveau au cours de la dernière phase de ralentissement économique, pour s'établir à un peu plus de 20 % du PIB. La moyenne des pays de l'OCDE a suivi une évolution similaire, mais ses baisses ont été nettement plus limitées et ses rebonds plus marqués. Ainsi, la Suisse est passée en tant qu'investisseur d'une position supérieure à une position inférieure à la moyenne en 1999, cette infériorité s'étant accentuée à partir de 2003. En 2004-05, elle accusait un retard de plus d'un point de PIB par rapport à la moyenne simple des pays de l'OCDE, correspondant à un glissement de 6 points de produit intérieur brut depuis 1990.

Nombreux sont ceux qui pensent en Suisse que la faiblesse du taux d'investissement tient à la maturité du pays et à son niveau de revenu : ils font valoir que le rendement escompté du capital est probablement plus modeste en Suisse que dans nombre d'autres économies du monde parce que le stock de capital existant y est déjà important par rapport à la production. Néanmoins, la corrélation mise en évidence entre les taux d'investissement et les niveaux de revenu est ténue, même si la Suisse ne semble pas constituer un élément atypique à cet égard¹⁹. Par ailleurs, malgré le fait que les organismes publics de statistique se fondent sur des hypothèses méthodologiques différentes pour élaborer leurs séries de données agrégées sur le stock de capital national²⁰, ce qui implique que toute comparaison internationale doit être effectuée avec une grande prudence, on peut voir que l'intensité de capital semble effectivement assez élevée en Suisse²¹. Reste à savoir pourquoi une économie parvenue à maturité ne parvient pas à tirer parti de sa situation géographique centrale et de sa main-d'œuvre bien formée, ainsi que de ses marchés de capitaux étoffés, pour avoir un taux d'investissement relativement élevé. La faiblesse de l'investissement en Suisse est peut-être surtout imputable à un manque de concurrence effective (ce que les économistes qualifient de « vie tranquille » pour les entreprises en place, qui tentent de réduire l'offre pour relever les prix) – qui peut être lié ou non à une croissance faible, voire négative, de la productivité du capital – et aux perspectives limitées offertes aux nouveaux entrants dans les secteurs existants (les industries de réseau en particulier – voir le chapitre 4), ainsi que dans les secteurs innovants qui voient le jour (Alesina *et al.*, 2003; OCDE, 2006b). Toutefois, elle peut également s'expliquer en partie par : i) une prime de risque plus faible à l'étranger, grâce essentiellement à une désinflation réussie, qui fait que certains flux de capitaux mondiaux

seront détournés de la Suisse; et ii) le niveau élevé des prix, qui encourage l'exportation en Suisse plutôt que l'investissement direct, ce qui limite la formation brute de capital fixe (voir le chapitre 1).

Pour essayer d'expliquer le niveau extrêmement élevé de l'excédent, on peut également examiner ses composantes, en particulier l'absorption intérieure. Comme indiqué précédemment et dans le chapitre 1, la taille croissante de l'excédent de la balance courante suisse n'est imputable que dans de faibles proportions à ses échanges de biens et de services hors revenus des facteurs, dont le surplus s'est accru en raison d'une croissance du PIB plus lente en Suisse que chez ses principaux partenaires commerciaux, ainsi que d'une amélioration tendancielle de la compétitivité suisse. Les résultats à l'exportation ont été très bons jusqu'en 1985, mais ils se sont régulièrement tassés par la suite. En fait, les gains de compétitivité dus à la baisse régulière du taux d'inflation ont été compensés par la hausse du taux de change du franc suisse. Celui-ci s'est apprécié à un rythme moyen de 4 % par an environ de 1970 à 2003, mais ce renchérissement a été compensé en grande partie par un écart favorable d'inflation – mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) – si bien que l'appréciation réelle du taux de change est restée limitée en moyenne annuelle à 1¼ pour cent environ. Toutefois, à partir de 2002-03, son appréciation tendancielle a pris fin, et la dégradation des résultats à l'exportation s'est également interrompue un an ou deux plus tard²². Depuis le sommet qu'il avait atteint début 2003, le taux de change effectif du franc suisse a enregistré une baisse cumulée de 8 % environ en termes nominaux et de 12 % en termes réels (sur la base de l'inflation mesurée par l'IPC). En conséquence, on peut faire valoir que le franc est quelque peu sous-évalué : le FMI (2007), par exemple, estime que cette sous-évaluation pourrait aller jusqu'à 20 %, même si son niveau d'équilibre a sans doute baissé étant donné qu'il ne peut probablement plus être considéré comme une monnaie-refuge, et qu'il n'est clairement plus guère utilisé comme monnaie de réserve par les banques centrales²³.

Le portage (« *carry trade* ») est le nom donné aux opérations consistant à contracter des emprunts (souvent avec effet de levier) libellés dans des monnaies à faible taux d'intérêt, comme le franc suisse et surtout le yen, pour acquérir des actifs libellés dans des monnaies à rendement élevé, telles que le dollar néo-zélandais ou celles de marchés émergents. Naturellement, les opérateurs tablent normalement sur une appréciation des monnaies à faible taux d'intérêt, sans quoi nul ne consentirait à les détenir, mais au cours des dernières années, différents types d'investisseurs se sont montrés prêts à assumer ce risque de change et à se lancer dans de telles opérations sans couverture²⁴. En fait, le lien qui unit les transactions en yens et en francs suisses transparaît dans l'évolution quotidienne des taux de change de ces deux monnaies : au cours des cinq dernières années, une corrélation positive significative s'est établie entre ces deux taux, alors que cette relation n'existait pas précédemment (graphique 2.7). En raison de l'augmentation des opérations de portage, on estime que l'encours total de crédits bancaires en francs suisses accordés à des emprunteurs privés non bancaires étrangers atteignait environ 138 milliards USD fin septembre 2006, alors qu'il était demeuré dans une fourchette de 35 à 40 milliards USD entre 1988 et 1998. Il est naturellement possible que le goût du risque manifesté par les opérateurs évolue à un moment ou à un autre, mais bien que la plupart des analystes prédisent un regain de forme pour le franc suisse depuis un certain temps – en partie parce que la BNS s'emploie à relever ses taux officiels et devrait continuer à le faire – pour l'heure, la tentation de poursuivre une stratégie qui s'est avérée rentable jusqu'à présent suffit à la prolonger. De ce fait, la faiblesse du franc suisse a commencé ces

Graphique 2.7. **Le yen et le franc suisse ont évolué en parallèle au cours des cinq dernières années¹**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140038180680>

1. Coefficient de corrélation entre les variations quotidiennes des taux de change dollar/yen et dollar/franc suisse sur une période glissante d'un an prenant fin au cours du trimestre considéré.

derniers mois à inquiéter des hauts responsables de la BNS, qui ont pris conscience de son impact direct sur les prix des importations de la Suisse, et de ses effets indirects sur les prix des produits échangeables de manière plus générale (McCormick, 2007). Alors que dans le cas du Japon, les actifs acquis avec des yens sont disséminés dans le monde entier, il semble que l'essentiel des emprunts en francs suisses aient alimenté des prêts hypothécaires et d'autres crédits privés en Europe centrale et orientale, en particulier en Autriche²⁵, en Hongrie, en Croatie et en Pologne. La plupart de ces crédits ont été accordés par des banques autrichiennes, tandis que le niveau des engagements directs de leurs homologues suisses serait limité. Apparemment, les prêts libellés en francs suisses sont même devenus populaires au Danemark, où l'encours de ces crédits atteignait 20 milliards DKK (soit près de 3 milliards EUR) en 2006 (Bernstein, 2007). Quoiqu'il en soit, on peut considérer que les transactions des résidents de pays à taux d'intérêt élevés qui empruntent dans une monnaie faiblement rémunérée comme le franc suisse pour investir dans leur propre pays diffèrent qualitativement des opérations à effet de levier réalisées par des acteurs financiers, qui reposent généralement sur des instruments dérivés, ne serait-ce que parce qu'un dénouement rapide de ces investissements est peu probable (BRI, 2007).

Implications pour l'action des pouvoirs publics

En résumé, la Suisse affiche un excédent des paiements courants d'une ampleur exceptionnelle, qui – même s'il est peut-être révélateur d'un déséquilibre – ne soulève clairement aucun problème de viabilité, puisque rien ne s'oppose à ce qu'une nation renforce sa position extérieure nette. Si cet excédent tenait effectivement à des paramètres fondamentaux, tels que des écarts de taux de préférence pour le présent entre les Suisses et les étrangers, il ne mériterait pas que les responsables de l'action publique s'y arrêtent davantage. Toutefois, même si l'on ne dispose d'aucun élément d'information sur cette question, il serait peu judicieux de tableer exclusivement sur l'existence de tels écarts. Il est plus probable que ce sont des différences de longue date concernant le cadre d'action publique et les institutions suisses qui ont créé des conditions favorables à l'épargne, sinon la réticence à investir observée ces dernières années. Si ce cadre est jugé adéquat après avoir été examiné avec attention, alors aucune considération externe ne justifie de modifier

les politiques publiques ou de prendre des mesures spécifiques pour réduire l'excédent des transactions courantes. S'il diminue parce que des améliorations de l'action publique entraînent une accélération de la croissance tendancielle, stimulant à la fois l'investissement et les importations, tout est pour le mieux. Néanmoins, force est d'admettre que la possibilité de modifier durablement les soldes extérieurs au moyen de réformes structurelles est probablement assez limitée (Kennedy et Sløk, 2005).

Le rôle joué par l'excédent des paiements courants dans la détermination du taux de change réel justifie toutefois que l'on s'y arrête. Un excédent accru devrait normalement déboucher sur un renforcement de la monnaie nationale assurant l'équilibre de la balance des paiements sur le long terme. Or, les opérations de portage ont tiré le franc suisse vers le bas, peut-être à un niveau intenable²⁶. Si, à un moment donné, les détenteurs suisses de ces avoirs étrangers colossaux décident de les rapatrier, ou si les investisseurs étrangers choisissent de dénouer leurs positions de portage – peut-être en raison d'une brusque diminution de leur goût du risque et d'un regain de volatilité²⁷, ou parce que la BNS se montre plus offensive en matière de hausse des taux d'intérêt – le taux de change du franc suisse s'appréciera et pourrait même atteindre un nouveau sommet, comme cela lui était arrivé, ainsi qu'au yen, au second semestre 1998. Il va de soi que les autorités monétaires devraient alors réagir promptement pour stabiliser l'économie, car un tel choc aurait des conséquences déflationnistes importantes. Toutefois, même si l'on pouvait éviter une contraction générale de l'activité, ce choc pourrait avoir de graves répercussions sur certains secteurs. Blanchard (2007) a récemment fait valoir dans un contexte différent que, après plusieurs années d'atonie de la production, les producteurs du secteur non échangeable risquaient d'avoir durablement perdu en productivité en raison d'effets d'hystérésis, et de ne pas disposer des moyens (financiers et autres) nécessaires pour renforcer leurs activités en fonction des signaux transmis par les prix. Cela pourrait être considéré comme justifiant un certain redéploiement des dépenses budgétaires vers les secteurs non échangeables, aux fins d'investissement en particulier.

À supposer que le nouveau cours, plus élevé, du franc suisse soit assez rapidement considéré comme quasi-permanent, la baisse de la demande d'exportations et de biens et services en concurrence avec les importations qui en résulterait pousserait les entreprises concernées à se restructurer. Il est donc crucial – de manière à être aussi bien préparés que possible à une telle éventualité – que les marchés suisses soient flexibles et que les facteurs de production soient mobiles, tant en termes géographiques que sectoriels. Heureusement, les éléments disponibles laissent entrevoir une très forte résilience économique, liée à l'existence de marchés de capitaux étoffés et flexibles ainsi qu'à une réglementation modérément restrictive des marchés du travail et des produits (Duval *et al.*, 2007). Plus précisément, les conclusions à tirer pour l'action des pouvoirs publics sont les suivantes :

- S'agissant du marché du travail, il conviendrait : *premièrement*, que les dispositions réglementaires et législatives de protection des salariés soient conçues – comme c'est le cas – en vue d'aider les individus et non de protéger les emplois; *deuxièmement*, que les droits de timbre sur les cessions de biens immobiliers d'habitation ne fassent pas obstacle aux ventes de logements rendues nécessaires par un changement d'emploi de leur propriétaire; *troisièmement*, que les contraintes imposées par les cantons en matière d'autorisations professionnelles soient supprimées et remplacées par un mécanisme de reconnaissance mutuelle ou de passeport unique; *quatrièmement*, que l'immigration soit reconnue comme étant particulièrement utile, dans la mesure où les immigrants sont plus mobiles dans le pays et l'admission est sensible aux besoins en qualifications

spécifiques (voir le chapitre 5); et enfin, qu'une plus grande attention soit accordée à la formation et aux qualifications à caractère général (par opposition aux compétences spécifiques aux entreprises) dans ce contexte de mutation des besoins économiques.

- En ce qui concerne les marchés de capitaux, les pouvoirs publics doivent s'attacher à encourager les acteurs de ces marchés à accorder des financements plus importants aux jeunes pousses et autres entreprises de création récente, puisque c'est par l'intermédiaire de telles entités que les redéploiements entre secteurs se déroulent de la manière la plus fluide. De même, les lois et usages relatifs aux faillites ne devraient pas avoir pour effet de maintenir des ressources dans des secteurs exposés à des restructurations négatives à long terme²⁸. Par ailleurs, les règles en vigueur en matière de fiscalité et de gouvernement d'entreprise ne devraient pas décourager les sorties et les redéploiements : à cet égard, le régime d'imposition classique des dividendes appliqué en Suisse (voir le chapitre 3) contribue probablement à immobiliser des ressources au sein des entreprises et donc, à la marge, au sein des branches d'activité. L'instauration d'un plafond pour la déductibilité fiscale de l'épargne accumulée dans le cadre du second pilier du système de retraite (correspondant au taux minimal d'imposition de droit commun) pourrait contribuer à atténuer le traitement privilégié dont bénéficie l'épargne en actifs à faible risque. Les autorités devraient cependant résister à la tentation d'utiliser la politique fiscale pour stimuler directement l'investissement, notamment si ces aides visaient clairement le secteur du logement, dans lequel nombre de pays de l'OCDE se montrent excessivement généreux.
- S'agissant des marchés de produits, il est crucial que les entreprises soient en mesure d'entrer sur de nouveaux marchés, ce qui implique que les autorités de la concurrence doivent prêter une grande attention à la création ou au maintien d'obstacles artificiels à l'entrée par les entreprises en place, qui peuvent limiter sensiblement les investissements (Alesina et al., 2003). Dans les secteurs réglementés, notamment dans les industries de réseau, les autorités de régulation sectorielles doivent également rester vigilantes. Comme indiqué dans le chapitre 4 ci-après, tous les mécanismes qui bloquent la production dans un secteur donné, telles que les règles de succession appliquées aux agriculteurs ou la double imposition des dividendes mentionnée précédemment, sont particulièrement préjudiciables.

Notes

1. D'après les données provisoires relatives au premier trimestre 2007, l'excédent des paiements courants a légèrement augmenté pour s'établir à 17.8 % du PIB, malgré une diminution du solde des revenus de capitaux; cette hausse s'explique par une réduction du déficit des transferts courants ainsi que par une augmentation des soldes des échanges de biens et de services (sans doute liée à des gains de compétitivité).
2. L'excédent de 33 milliards CHF enregistré en 2006 par la balance des services hors revenus des facteurs était dû principalement au solde positif de 13 milliards CHF des commissions bancaires, imputable au dynamisme des établissements financiers suisses, notamment des banques.
3. Le solde des revenus du travail est déficitaire en raison de la forte proportion de travailleurs frontaliers dans la population active, et des transferts de salaires à l'étranger qui en résultent.
4. Une autre distorsion similaire est liée aux revenus nets d'investissements directs engrangés par les sociétés financières et holdings sous contrôle étranger : elles perçoivent des revenus de filiales étrangères et les reversent à leur société-mère étrangère, ce qui se traduit par un effet modeste mais grandissant sur le solde global des paiements courants suisse – évalué à 3 milliards CHF en moyenne de 2000 à 2004, mais à près de 14 milliards CHF en 2005.

5. Ces chiffres tiennent compte du fait que le ratio entre les investissements suisses de portefeuille en actions étrangères et les investissements étrangers en actions suisses (747 milliards CHF) est égal à un tiers, que les sociétés étrangères ont un taux de distribution de dividendes supérieur à celui des sociétés suisses (censé être égal à la moitié contre un tiers) et que la proportion des bénéficiaires des sociétés suisses qu'on peut attribuer aux actionnaires étrangers représente 19.5 milliards CHF.
6. En fait, le flux des sorties nettes d'investissements directs s'est entièrement tari au dernier trimestre, et il a été minime au premier trimestre 2007.
7. L'ensemble des actifs des organismes de retraite et des placements en assurance-vie représentaient déjà plus de 150 % du PIB en 2004, soit le ratio le plus élevé de la zone OCDE. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) plafonne la part des placements à l'étranger dans les actifs des organismes de retraite. Pour l'ensemble du système, cette part se monte actuellement à 1/2, et elle est en augmentation.
8. La faiblesse de l'épargne des ménages ces dernières années tient en partie au déclin de l'épargne forcée, dont le poids relatif a reculé de plus de 10 % du revenu disponible brut des ménages pendant la plus grande partie des années 90 à environ 7 % en 2002-04. L'épargne volontaire a pris le relais en 2000-01, ce qui a permis de maintenir le taux global d'épargne à un niveau proche de 16 %, mais elle également reflué depuis lors, entraînant un recul du taux global aux alentours de 14 %.
9. En 2004, la répartition de l'excédent d'épargne entre les différents secteurs institutionnels était la suivante : 44 % pour les sociétés financières, 34 % pour les ménages, 29 % pour les sociétés non financières et -7 % pour les administrations publiques.
10. Cette ample position nette créditrice n'a rien d'une nouveauté pour la Suisse : d'après les fonctionnaires de la BNS, elle représentait déjà environ 100 % du PIB avant la Première Guerre mondiale.
11. Les actifs des non-résidents gérés par des banques établies en Suisse ne sont naturellement pas inclus dans sa position extérieure nette. Néanmoins, si des particuliers non suisses ayant un patrimoine net conséquent transfèrent leur centre d'intérêt économique en Suisse (comme l'ont fait nombre d'individus pour tirer parti de régimes d'imposition attractifs), leurs actifs devraient, en principe, être considérés comme suisses. La BNS pense toutefois que les transferts de ce type ne jouent pas un rôle significatif dans l'évolution de la position extérieure nette de la Suisse, même s'il est possible qu'ils contribuent à son niveau.
12. Le poids relatif des avoirs en devises est passé de 62 % en 1985 à 87 % en 2005, tandis que celui des engagements en devises a diminué pendant la période 1985-95, avant de rebondir au cours de la décennie suivante pour s'établir à 45 % (BNS, 2007).
13. La méthode de Stoffels et Tille a consisté à corriger les actifs et passifs des changements de valeur au moyen de larges indices des cours des actions. Pour les investissements directs détenus par des étrangers, c'est à juste titre l'indice de la bourse suisse qui a été utilisé. Mais ces auteurs ont utilisé les indices boursiers des pays de destination des investissements directs suisses à l'étranger, et ce durant une période (1999-2005) de baisse de ces indices alors que l'indice suisse montait. On peut se demander si cela ne fausse pas la valeur sous-jacente de ces actifs. On peut même faire valoir que les cours suisses des actions auraient été un meilleur indicateur des fluctuations des cours.
14. Depuis 1999, il y a eu plusieurs autres révisions statistiques importantes de la position suisse en matière d'investissement international. En outre, des fonds sont parfois entrés dans le pays ou en sont sortis sans flux financiers correspondants; cela peut aussi expliquer une partie de l'écart.
15. Pour la période de cinq ans la plus récente, les statistiques de la BNS indiquent que les investisseurs suisses ont bénéficié d'un rendement annuel moyen de 4 % sur leurs actifs étrangers, réduit cependant à 2.5 % une fois exclus les investissements directs (9.9 %).
16. Toutefois, cet argument est peut-être moins pertinent dans le cas de la Suisse, car ses règles rigoureuses en matière d'équilibre budgétaire ont sans doute limité la désépargne publique qui aurait pu résulter de cette situation.
17. Les plus-values imputables aux ménages ne sont quasiment jamais taxables en cas de placement dans des actions de sociétés cotées, dont la durée de vie peut être considérée comme indéfinie. La situation est plus complexe dans tous les autres cas (voir le chapitre 3). Quoiqu'il en soit, tous les cantons taxent les plus-values immobilières.
18. De plus en plus d'études sont consacrées à la question de l'égalisation internationale des taux de rendement réels des actifs financiers. Elles montrent que ces rendements convergent

effectivement pour les titres de participation, mais pas pour les valeurs à revenu fixe ni pour les dépôts : ceux qui sont libellés en francs suisses se caractérisent par des rendements sensiblement inférieurs, même sur le long terme (Kugler et Weder, 2003). Il s'avère que cette remise en cause de l'hypothèse de parité des taux d'intérêt réels est due à une absence de parité des taux d'intérêt non couverte, même sur le long terme, et non à un défaut de parité de pouvoir d'achat : le franc suisse ne s'apprécie pas suffisamment pour compenser l'écart de taux d'intérêt à court terme. Il s'agit là d'un cas unique parmi les grandes monnaies (Kugler et Weder, 2005), même si d'autres pays créditeurs connaissent à un certain degré ce biais national. Les investisseurs internationaux semblent prêts à payer cette prime, et ce pour trois raisons possibles : *premièrement*, parce que l'incertitude concernant le niveau des prix est moindre pour les actifs suisses, les autorités monétaires ayant maintenu l'inflation à un niveau particulièrement bas; *deuxièmement*, parce que les actifs libellés en francs suisses semblent offrir des avantages sans équivalent en termes de diversification (Kugler et Weder, 2004); et, *troisièmement*, pour éviter les effets d'événements catastrophiques très rares (comme une guerre) qui auraient, du point de vue des investisseurs, un impact asymétrique sur les actifs suisses, compte tenu de la neutralité qui caractérise de longue date cette nation. Concrètement, si un tel choc devait avoir lieu, une appréciation du franc suisse – peut-être brutale – se produirait vraisemblablement. L'argument selon lequel cette prime serait attribuable au secret bancaire suisse est moins convaincant, car l'anomalie constatée en matière de rendement concerne également les eurodépôts en francs suisses, qui ne relèvent pas de la législation suisse. Enfin, si l'explication devait résider dans des facteurs structurels liés à la sphère réelle de l'économie – tels qu'une intensité de capital plus forte conjuguée à des rendements marginaux décroissants ou des écarts de productivité entre le secteur des produits échangeables et celui des produits non échangeables (effet de type Balassa-Samuelson) – c'est la parité de pouvoir d'achat qui ferait défaut, puisque l'appréciation du taux de change réel suffirait à expliquer l'absence de parité des taux d'intérêt non couverte. Quoi qu'il en soit, une question n'a pas encore été examinée : dans quelle mesure l'infériorité des rendements suisses se vérifie-t-elle encore? Les données utilisées par les auteurs susmentionnés pour mettre en évidence cet écart concernaient en effet l'intervalle 1980-2003; or, c'est seulement à la toute fin de cette période que le phénomène du portage (« *carry trade* ») s'est véritablement enclenché. Le franc suisse se déprécie depuis 2003, et il est constamment vendu à découvert sur les marchés à terme depuis 2005 (voir la note de bas de page 24 ci-après). Le temps écoulé depuis le dernier bouleversement mondial majeur continue de s'accroître, et les investisseurs estiment sans doute qu'il est de moins en moins probable qu'un tel événement se reproduise.

19. En calculant une régression du ratio investissement/PIB à prix courants par rapport au PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat (PPA) pour l'ensemble des 30 pays membres de l'OCDE et pour les valeurs moyennes de 2000 à 2005, sous forme linéaire ou log-linéaire, on obtient un coefficient négatif de signification marginale pour le PIB par habitant, avec un *t* de Student proche de 2 et un résidu positif très faible pour la Suisse. Il est possible que l'estimation du coefficient soit biaisée vers zéro par un lien de causalité inverse.
20. Il serait encore plus douteux d'essayer de comparer les taux de rendement attendus du capital entre pays.
21. Toutefois, il convient également de faire preuve de prudence en raison d'un changement de méthode de l'OCDE, qui a cessé d'utiliser des séries sur le stock de capital dans ses exercices de modélisation pour se focaliser sur les services tirés du capital (Beffy *et al.*, 2006). On ne dispose de données de ce type pour la Suisse que depuis très peu de temps.
22. En fait, des données provisoires concernant les derniers trimestres font apparaître une amélioration régulière des résultats à l'exportation et du solde des échanges de biens : sur la dernière période de quatre trimestres, ce solde s'est établi à 6.2 milliards CHF, soit plus du double du résultat de 2005. D'un autre côté, l'excédent du compte des revenus d'investissements diminue peu à peu.
23. Des travaux récents publiés par la Banque des règlements internationaux (BRI) (Cairns *et al.*, 2007) montrent que le franc suisse reste la monnaie de prédilection (avec l'euro) lorsque la volatilité des marchés de capitaux s'accroît. Des statistiques de la BRI indiquent que la part du franc suisse dans les avoirs de réserves mondiaux était déjà tombée à un niveau négligeable au milieu des années 90 (Wooldridge, 2006).
24. En fait, certains investisseurs vont jusqu'à vendre à découvert des monnaies à faible taux d'intérêt en tablant sur le fait que le portage l'emportera sur les paramètres fondamentaux à long terme. Sur le *Chicago Mercantile Exchange* (CME, Bourse de commerce de Chicago), la position courte nette prise par les opérateurs non commerciaux, considérés dans leur ensemble, sur les contrats à terme sur le franc suisse représente un montant substantiel depuis le début de 2005. En fait, l'ampleur de cette position nette a atteint un niveau record de près de 80 000 contrats le 19 juin 2007, ce qui, à

raison de 125 000 CHF par contrat, représentait un pari de près de 10 milliards CHF contre le franc suisse. Des positions courtes d'un montant plus élevé prises sur le CME ont eu tendance à préfigurer une évolution à la baisse de la monnaie considérée par rapport au dollar.

25. Tzanninis (2005) souligne que les prêts en devises accordés aux ménages autrichiens ont connu une forte augmentation depuis le milieu des années 90, pour atteindre près de 30 milliards EUR (30 % de l'encours de crédits) début 2005. La quasi-totalité de ces prêts sont libellés en francs suisses. Les crédits en francs suisses à l'ensemble du secteur non bancaire représentaient déjà un montant total de plus de 40 milliards EUR à ce stade.
26. Il est également probable qu'un mécanisme inverse ait été à l'œuvre : en entraînant une dépréciation du franc suisse, les opérations de portage ont sans doute conduit à un gonflement de l'excédent courant lui-même, découlant d'une augmentation du solde positif des échanges de biens et de services – liée aux gains de compétitivité induits – et de l'accroissement du solde des revenus des facteurs.
27. Pour obtenir un descriptif utile et précis de l'état actuel des opérations de portage, le lecteur peut se référer à Nordvig (2007). Celui-ci estime qu'une atténuation du goût du risque au niveau mondial pourrait remettre en cause les stratégies de portage, notamment dans la mesure où la rémunération du risque de change semble être tombée à des niveaux très peu attractifs pour les placements libellés en monnaies du Groupe des Dix (G10), même si tel n'est pas le cas pour celles des marchés émergents.
28. Les autorités espèrent réformer le droit de la faillite au cours de la prochaine législature.

Bibliographie

- Alesina A., S. Ardagna, G. Nicoletti et F. Schiantarelli (2003), « Regulation and Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 352, mars.
- Beffy, P.O., P. Ollivaud, P. Richardson et F. Sédillot (2006), *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 482, juillet.
- Bernstein, N. (2007), « The Danish Economy in an International Perspective », discours prononcé par le gouverneur de la Banque nationale du Danemark à l'occasion de la réunion annuelle de DLR Kredit, à Copenhague, le 25 avril.
- Blanchard, O. (2007), « Current Account Deficits in Rich Countries », *NBER Working Paper* n° 12925, février.
- BNS (Banque nationale suisse) (2007), « Switzerland's Current Account: Decomposition and Recent Developments », 22 mars.
- BRI (Banque des règlements internationaux) (2007), *77^e Rapport annuel*, Bâle, juin, en particulier pp. 90-95.
- Cairns, J., C. Ho et R. McCauley (2007), « Exchange Rates and Global Volatility; Implications for Asia-Pacific Currencies », *BIS Quarterly Review*, mars.
- Duval R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 567, juillet.
- FMI (Fonds monétaire international) (2007), *Switzerland; Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, 16 avril.
- Jarrett, P. (2005), « Coping with the inevitable adjustment in the US current account », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 467, décembre.
- Kennedy, M. and T. Sløk (2005), « Structural Policy Reforms and External Imbalances », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 415, janvier.
- Kugler, P. et B. Weder (2003), « Are Real Rates of Return on Financial Assets Equalized Internationally? Evidence for Stocks, Bonds and Money Markets », document interne, août.
- Kugler, P. et B. Weder (2004), « International Portfolio Holdings and Swiss Franc Asset Returns », *CEPR Discussion Paper* n° 4467, juillet, publié ensuite dans la *Revue suisse d'économie et de statistique*, vol. 140, 2004.
- Kugler, P. et B. Weder (2005), « Why Are Returns on Swiss Franc Assets So Low? Rare Events May Solve the Puzzle », *Applied Economics Quarterly*, vol. 51, n° 3.
- McCormick, L.C. (2007), « Swiss Franc Volatility Falls to 11-Year Low, Aids Carry Trades », *Bloomberg.com*, 24 mai.

- Nordvig, J. (2007), « Can the Carry Trade Carry On? », *Goldman Sachs Global Economics Paper*, n° 156, 7 juin.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE – Suisse*, Paris, août.
- OCDE (2006a), « Les pressions budgétaires à prévoir pour les dépenses relatives aux soins de santé et aux soins de longue durée », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 79, Paris, juin, Chapitre III.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE – Suisse*, Paris, janvier.
- Saunders M., « The Extended Carry Trade: Foreign Currency CHF Mortgages and Loans », Citigroup, Londres, février.
- Stoffels, N. et C. Tille (2007), « Why are Switzerland's Foreign Assets So Low? The Growing Financial Exposure of a Small Open Economy », *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, n° 283, avril.
- Tzanninis, D. (2005), « What Explains the Surge of Foreign Currency Loans to Austrian Households? », *Selected Issues Austria*, IMF Country Report n° 05/249, juillet.
- Wooldridge, P.D. (2006), « Évolution de la composition des réserves officielles », *Rapport trimestriel BRI*, septembre.

Chapitre 3

Pour une politique budgétaire plus propice à la croissance économique

Les institutions budgétaires suisses sont parvenues à maintenir à un niveau globalement modéré la fiscalité et les dépenses, et la mise en œuvre de dispositifs budgétaires aux différents niveaux d'administration a amélioré la conduite de la politique budgétaire. Mais, ces dernières années, les dépenses ont énormément progressé, surtout dans le domaine social. Une réforme des dépenses sociales est nécessaire non seulement pour garantir la viabilité budgétaire, mais aussi pour dégager des ressources publiques dont on pourra mieux tirer parti pour favoriser la croissance. Il faut maintenir au travail ou réintégrer dans l'emploi les personnes qui connaissent des problèmes de santé, pour faire face aux pressions que le vieillissement démographique exercera sur l'offre de main-d'œuvre. On pourrait simplifier le système fiscal pour alléger les charges administratives des entreprises, surtout les petites et moyennes entreprises et les jeunes entreprises. Il faudrait également, si l'on veut accélérer la croissance de la productivité, éliminer les distorsions de nature fiscale des décisions d'allocation du travail et du capital. On examinera dans ce chapitre les perspectives budgétaires et les mesures qui permettraient aux pouvoirs publics de jouer un rôle plus fructueux en vue d'ancrer fermement une croissance soutenue.

Le niveau global des dépenses publiques et de la fiscalité est moyen en Suisse par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cela tient à un cadre institutionnel spécifique qui repose pour une large part sur la démocratie directe et le fédéralisme budgétaire et qui tend à limiter les dépenses. Le « frein à l'endettement » est parvenu à restreindre les dépenses au niveau fédéral, mais les dépenses pour les programmes sociaux ont poursuivi leur rapide progression, qui devrait perdurer à plus long terme en raison de l'évolution démographique. La pression fiscale est comparable à celle observée en moyenne dans la zone de l'OCDE, mais il serait amplement possible de réduire les distorsions dans le choix entre travail et loisirs et entre consommation et épargne, de même que dans l'allocation des facteurs entre secteurs; une moindre complexité de la législation fiscale serait également souhaitable. Comme on le montrera dans ce chapitre, des réformes sont nécessaires pour le cadre budgétaire, les assurances sociales et la fiscalité, afin d'assurer la viabilité des finances publiques et de renforcer les bases d'une croissance durable.

Le cadre budgétaire devrait assurer la viabilité des finances publiques

Le système suisse se caractérise par un vaste ensemble de relations budgétaires entre la Confédération et les autorités infranationales, avec une large autonomie budgétaire à tous les niveaux d'administration, par la démocratie directe, qui comporte la possibilité de référendums sur ces questions au niveau infranational, et par des contraintes formelles au niveau fédéral et cantonal, qui limitent l'endettement public. En ce qui concerne la fiscalité, la Suisse compte parmi les États les plus décentralisés dans la zone de l'OCDE. La souveraineté des cantons pour leur propre fiscalité directe est limitée par une loi fédérale d'harmonisation qui définit l'assiette des impôts, mais au reste les cantons sont largement compétents pour les déductions et abattements et pour les barèmes d'imposition¹. La Confédération ne peut pratiquement pas intervenir dans la politique budgétaire des cantons. Mais ceux-ci sont incités à de nombreux égards à mener une politique budgétaire saine, car ils doivent se conformer à certaines règles budgétaires, les décisions importantes en matière de dépenses sont obligatoirement ou volontairement soumises à référendum et aucun canton n'a jamais été renfloué². Ces caractéristiques institutionnelles sont traditionnellement considérées comme propices à une saine politique budgétaire, surtout au niveau cantonal et local. De fait, les études réalisées montrent que les cantons qui ont appliqué des règles budgétaires et qui ont davantage utilisé le référendum en matière budgétaire connaissent un endettement et des déficits bien plus faibles (Feld et Kirchgässner, 2001 et 2006) et la décentralisation budgétaire paraît avoir diminué les recettes par le biais d'une plus vive concurrence fiscale entre les cantons (Feld et autres, 2003). Mais, ces dernières années, ce cadre institutionnel a eu de plus en plus de mal à limiter les dépenses sur les programmes sociaux en vigueur aux deux niveaux d'administration.

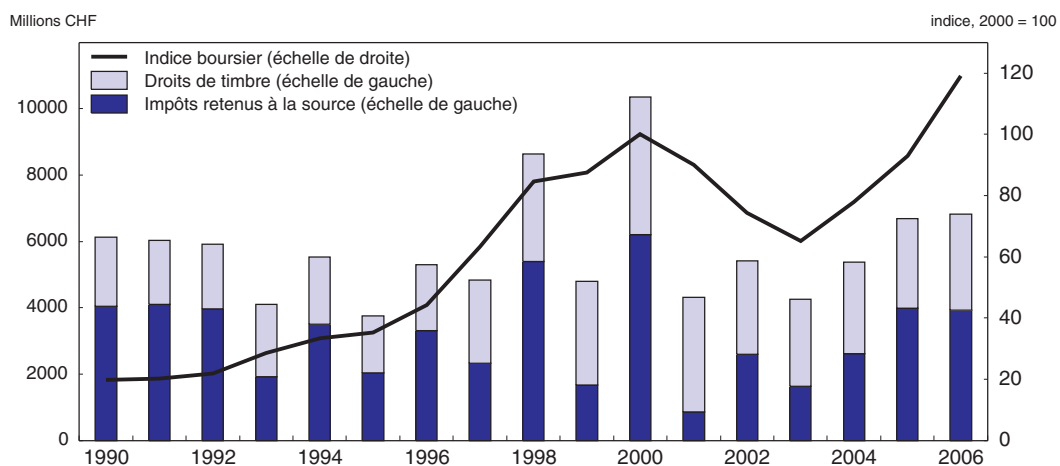
Le frein à l'endettement a contribué à l'assainissement des finances publiques...

Le frein à l'endettement a pour but de maintenir l'équilibre budgétaire structurel au niveau fédéral compte tenu des évolutions conjoncturelles. Il fixe un plafond annuel pour

les dépenses, qui ne peuvent être supérieures aux recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Les recettes fédérales fluctuent en fonction du cycle, mais cette règle empêche de répercuter pleinement ces fluctuations sur les dépenses (OCDE, 2002). Les différences effectives par rapport à la règle, dues à des erreurs dans les prévisions de recettes ou à l'observation du plafond de dépenses, sont calculées *a posteriori*. Un compte virtuel comptabilise l'ensemble de ces différences et, selon la règle budgétaire, tout solde négatif doit être éliminé, sans qu'un calendrier soit fixé. C'est seulement si le solde négatif du compte est supérieur à 6 % des dépenses (environ 0.6 % du PIB) que le gouvernement doit le ramener au-dessous de ce niveau dans un délai de trois ans (Danninger, 2002). En 2008, le frein à l'endettement ne prendra plus en compte une série de dépenses extraordinaires représentant environ 1 % du PIB. L'exclusion de ces dépenses, autorisée dans certaines circonstances, doit être autorisée à la majorité qualifiée par les deux chambres du Parlement. Compte tenu de leur caractère non récurrent, le fait de ne pas les prendre en compte pour le frein à l'endettement permet d'éviter une éviction inutile de certaines dépenses ordinaires.

Bien que l'application de cette règle se soit heurtée à des difficultés imprévues dès son entrée en vigueur en 2003 (OCDE, 2006b), elle a constitué un volet essentiel de l'effort d'assainissement qui a été mené par les pouvoirs publics. Elle a en effet contribué à éliminer le déficit structurel en 2006, un an avant la date initiale prévue dans le plan d'assainissement le plus récent. En établissant un lien formel entre les dépenses autorisées et la croissance prévisible des recettes, on a sensiblement modifié la dynamique du processus budgétaire et facilité ainsi la maîtrise des dépenses (voir le chapitre 1). Pour l'avenir, on pourrait affiner cette règle. Le fait qu'elle ait été difficile à appliquer lorsque la croissance économique était faible et que le solde budgétaire ait été supérieur à l'objectif dès que la croissance s'est accélérée en 2006 montre qu'on n'a probablement pas pris suffisamment en compte l'impact du cycle sur les finances de l'administration centrale. En cas de récession prolongée, vu la très forte instabilité de certaines ressources fiscales, notamment l'impôt sur les revenus du capital et l'impôt sur les transactions financières (graphique 3.1), la nécessité de réduire par des compressions de dépenses les dépassements qui se sont accumulés risque de conférer à la politique budgétaire un caractère

Graphique 3.1. Les recettes fiscales fédérales et les marchés de capitaux



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140071582575>

Source : Administration fédérale des contributions et Swiss Exchange.

proconjoncturel. On pourrait atténuer ce risque en améliorant la correction cyclique de ces recettes fiscales de manière à refléter correctement leur nature instable. Dans un souci de crédibilité, c'est en période de recettes abondantes, comme maintenant, qu'il serait le plus judicieux de procéder à cet ajustement. En outre, le frein à l'endettement n'empêchera pas l'autorisation de nouvelles dépenses qui ne sont pas suffisamment provisionnées mais qui n'ont pas d'effet immédiat sur l'exercice budgétaire. De plus, les règles budgétaires applicables aux administrations infranationales entravent sans doute le fonctionnement des stabilisateurs automatiques aux autres niveaux d'administration. Le rôle stabilisateur de l'assurance chômage risque aussi d'être amoindri par sa règle de financement, qui requiert des mesures automatiques lorsque son endettement dépasse un certain seuil. Dans un souci de crédibilité de la règle budgétaire, il faudrait aussi mettre en place un dispositif prenant systématiquement en compte les dépenses extraordinaires comme celles autorisées pour 2008. Si les dépenses dépassent les plafonds fixés lorsqu'elles se matérialisent, il faudrait expressément les compenser par un excédent à moyen terme.

... mais il faudrait plus de planification à moyen terme

La structure du budget de la Confédération limite les possibilités d'ajustement à court terme. Cela tient essentiellement à l'augmentation des transferts aux régimes de sécurité sociale, dont les dépenses sont fonction de prestations obligatoires et ne peuvent donc être facilement ajustées à court terme. Il ne fait aucun doute que les dépenses sociales augmenteront nettement à moyen et long terme (voir ci-après). Pour éviter l'éviction d'autres dépenses budgétaires ou un alourdissement excessif de l'impôt, il faut sensibiliser le public à ces pressions en lui présentant clairement les enjeux budgétaires à plus long terme. Un rapport sur la viabilité à long terme des finances publiques est en cours de rédaction³; il contiendra des projections des dépenses et des recettes à tous les niveaux d'administration à l'horizon de 50 ans. Mais il ne faut pas seulement améliorer les finances des différents régimes sociaux; il faut aussi compléter le frein à l'endettement par une budgétisation se situant davantage à moyen terme, car le frein à l'endettement ne subordonne les dépenses aux recettes prévues que sur une base annuelle. Au niveau fédéral, la Confédération complète son principal instrument de planification à moyen terme, le Plan financier, par un réexamen de ses missions (le « Réexamen des tâches ») afin de déterminer les économies possibles et de limiter la progression des dépenses à la croissance du PIB nominal jusqu'en 2015⁴. Cela augmenterait le degré nécessaire de planification à moyen terme dans la gestion du budget et épaulerait donc le frein à l'endettement, mais des difficultés d'exécution ont surgi et les autorités n'ont pas pu finaliser à temps le réexamen des tâches pour qu'il s'applique en 2008 comme il était initialement prévu. Par ailleurs, si l'on veut faire en sorte que les résultats du réexamen conduisent aussitôt que possible à des mesures effectives, il faudrait établir régulièrement des priorités de dépenses à moyen terme. Par ailleurs, les rapports concernant la viabilité des finances publiques devraient être préparés régulièrement et être complétés par des analyses de scénarios afin de prendre en compte les effets de différentes options en matière de réforme.

La péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sont en voie de réforme

Après une longue procédure, une réforme ambitieuse entrera en vigueur en janvier 2008, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT).

Les grandes lignes de cette réforme sont les suivantes. *Premièrement*, il s'agit de répartir clairement les tâches entre la Confédération et les cantons⁵ et de renforcer la coopération intercantonale pour les tâches qui restent partagées. La réaffectation des tâches s'opère selon le principe d'« équivalence budgétaire », en vertu duquel l'autorité qui décide la dépense doit également la financer. Par exemple, les contributions des différents niveaux d'administration au financement des dépenses sociales incomberont entièrement à la Confédération, qui est chargée de l'administration de la majeure partie de ces dépenses. *Deuxièmement*, la collaboration intercantonale sera renforcée pour les missions des cantons qui peuvent avoir des effets de retombée sur les autres cantons. *Troisièmement*, un nouveau dispositif de péréquation financière sera mis en place. L'élément essentiel de ce nouveau dispositif est un nouvel indicateur de capacité financière des cantons, l'« assiette fiscale agrégée », qui sera essentiellement fonction de l'assiette de la fiscalité directe fédérale⁶. En dehors de mécanismes complémentaires de péréquation intercantonale, l'effet des facteurs géographiques et sociodémographiques sur le coût de la fourniture des services publics sera compensé uniquement par la Confédération dans le cadre de la RTP. Cette réforme remplacera également les aides existantes spécifiquement affectées par des dotations globales que financeront la Confédération et les cantons les plus riches.

Cette réforme atténuera les frictions potentielles entre les autorités fédérales et cantonales, tout en améliorant la coordination intercantonale. À l'exception des transferts de l'administration centrale qui seront versés temporairement à titre de compensation aux cantons les plus pauvres en cas d'effets négatifs, la réforme devrait avoir globalement un impact neutre sur les finances de la Confédération et des cantons. Il y aura néanmoins quelques effets négatifs pour certains cantons, dont quelques-uns devront procéder à des ajustements en augmentant les impôts ou en diminuant les dépenses. Mais ces coûts supplémentaires seront sans doute plus que compensés par les gains découlant d'une répartition des tâches plus efficiente.

En ce qui concerne l'objectif qui consiste à éviter toute complexité inutile, on notera que la Confédération est compétente pour la législation concernant l'impôt direct fédéral, mais que les cantons sont directement chargés du recouvrement de cet impôt. Bien que les cantons puissent exercer une certaine influence sur le processus législatif qui détermine la réglementation fiscale fédérale, cette asymétrie risque de moins inciter la Confédération à simplifier la conception de cet impôt et son recouvrement, car elle ne supporte pas les coûts administratifs. Le fait que les cantons soient chargés du recouvrement des impôts, de même que le fonctionnement du mécanisme de péréquation, pourrait aussi réduire l'efficacité du processus de recouvrement des impôts. Cependant, les cantons reçoivent 17 % des impôts recouverts localement. En outre, la même assiette fiscale s'applique pour l'impôt cantonal et l'impôt fédéral, et les recettes fiscales des cantons sont supérieures au produit de l'impôt fédéral. Cela étant, comme l'« assiette fiscale agrégée » est en corrélation positive avec l'assiette de l'impôt fédéral, les cantons seront sans doute moins incités à se montrer diligents pour la collecte de cet impôt. Cependant, la redistribution effective des recettes est relativement limitée. En somme, il faudrait veiller à réduire au minimum les coûts administratifs et à ce que le recouvrement des impôts reste aussi efficient que possible.

Intensifier la concurrence fiscale entre les cantons et avec les autres pays comporte à la fois des risques et des avantages

La large autonomie des cantons dans le domaine de la politique fiscale est l'un des principaux éléments du fédéralisme suisse. La forte mobilité des bases d'imposition (aussi

bien pour les travailleurs que pour les entreprises) contraint les autorités cantonales à se faire concurrence par le biais d'une combinaison attrayante de services publics et d'impôts. Dans la majorité des cantons suisses, des allègements d'impôts soit ont été appliqués ces dernières années, soit sont prévus ou sont à l'examen. Ces derniers mois, les questions qui ont trait à la concurrence fiscale entre les cantons et avec l'Union européenne (UE) ont suscité un intérêt de plus en plus vif. Sur le premier point, plusieurs grands cantons craignent que leurs voisins plus petits s'efforcent d'attirer de riches individus qui utiliseront néanmoins les services qu'ils ont mis en place. Récemment, le Tribunal fédéral s'est prononcé contre le système fiscal dégressif introduit dans un canton en 2006. Sur le deuxième point, la Commission européenne demande instamment à la Suisse de modifier certaines dispositions de la fiscalité cantonale qui offrent à son avis un traitement fiscal inéquitable des bénéficiaires des sociétés réalisés à l'étranger par les entreprises implantées en Suisse. La Commission considère que les faibles taux d'imposition sont des subventions déguisées, incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord de libre-échange conclu en 1972 avec la Suisse. Le gouvernement suisse conteste cet argument en faisant valoir que l'accord ne concerne que les échanges de produits manufacturés entre la Suisse et l'UE. De surcroît, il considère que les faibles taux d'imposition font partie intégrante de l'attractivité de l'économie suisse. La Commission a reçu des 27 pays membres de l'UE un mandat de négociation en vue du règlement de ce dossier.

Deux facteurs expliquent essentiellement l'intensification de la concurrence fiscale entre les cantons. *Premièrement*, la distribution (extraordinaire) en 2005 du produit de la vente d'or par la Banque nationale suisse s'est traduite par de fortes entrées de fonds au niveau cantonal, qui ont facilité les allègements d'impôts. *Deuxièmement*, la réforme du dispositif de péréquation intercantonale a modifié les incitations dans le domaine de la politique fiscale des cantons, car une plus lourde charge fiscale ne donne plus lieu à des transferts supplémentaires de la part de la Confédération. Les transferts sont désormais déterminés selon le « potentiel de ressources » du canton. Par conséquent, les allègements d'impôts auxquels procèdent les cantons n'influent plus directement sur les transferts. La concurrence fiscale peut en principe avoir trois grands avantages. *Premièrement*, elle limite la pression fiscale, car les particuliers et les entreprises peuvent choisir une localisation plus attrayante. *Deuxièmement*, elle peut aboutir à la mise en œuvre d'une politique fiscale nouvelle et innovante, car les administrations recherchent alors les moyens de gérer plus efficacement les ressources sans faire appel à des hausses d'impôts. *Troisièmement*, elle offre un point de repère pour comparer la performance des administrations. Mais si la fourniture de services publics dans un canton a des effets de retombée sur un autre canton, une concurrence fiscale totalement libre peut décourager la fourniture de ces services, en particulier de la part des cantons les plus grands. Il faut suivre de près les nouvelles mesures d'allègement de l'impôt afin de réduire le risque que, si l'on ne parvient pas avec ces allègements à accroître les recettes, la charge fiscale soit transférée des contribuables des tranches les plus élevées aux contribuables à revenu moyen, au détriment de l'offre de travail de ces derniers.

Il faudrait mieux maîtriser les dépenses sociales

La progression des dépenses sociales – telles qu'elles sont mesurées par Eurostat (voir la note 8 du chapitre 1) –, nettement plus rapide que celle du PIB cette dernière décennie (OCDE, 2006b), souligne l'urgence et l'ampleur des réformes nécessaires dans ce domaine. La part de ces dépenses dans le PIB, qui est passée à environ 30 % en 2003, est légèrement

supérieure à la moyenne européenne et elle dépasse d'environ 10 points celle observée en 1990. L'augmentation est beaucoup plus forte que dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE.

Réduire les dépenses de santé ne devrait pas nuire à la qualité des soins

La qualité des services de santé est excellente...

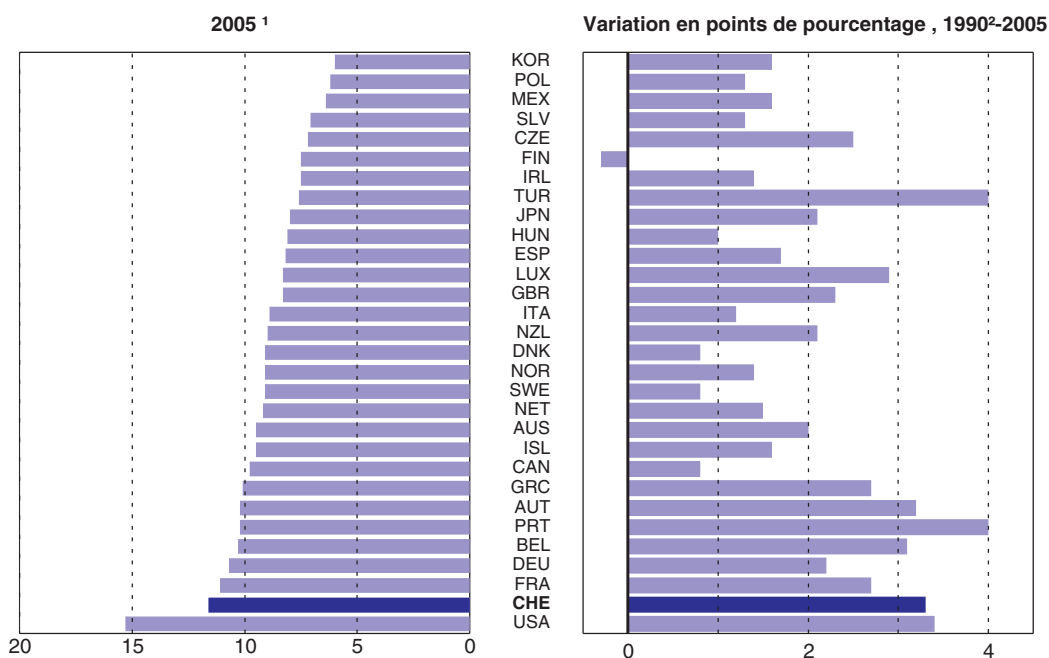
Le système suisse de santé a fait l'objet d'un examen approfondi par l'OCDE et l'Organisation mondiale de la santé en 2006 (OCDE, 2006d). L'une des conclusions est que le système suisse est parvenu avec un très grand succès à fournir des soins de haute qualité dont l'accès est quasi universel et qui comportent un degré élevé de solidarité entre les assurés. L'état de santé tel qu'indiqué par les personnes interrogées par voie d'enquête est l'un des meilleurs dans la zone de l'OCDE; de même l'espérance de vie compte-t-elle parmi les plus élevées, aussi bien à la naissance qu'à 65 ans. La Suisse a l'un des taux de mortalité les plus faibles pour les maladies cardiovasculaires et le taux de mortalité pour l'ensemble des cancers est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, tant pour les hommes que pour les femmes.

... mais elle est coûteuse, car les dépenses de santé comptent parmi les plus élevées dans le monde

Mais ces bons résultats ont un prix. Dans la zone de l'OCDE, seuls les États-Unis dépensent plus pour les soins médicaux que les 11.6 % du PIB de la Suisse (graphique 3.2). Ces dépenses ont augmenté de plus de 3 points de PIB ces 15 dernières années, soit environ

Graphique 3.2. **Les dépenses de santé dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140105600008>

1. 2004 pour l'Australie, la Hongrie, le Japon, le Luxembourg et les Pays-Bas.

2. 1991 pour la Hongrie; 1997 pour la République slovaque.

Source : OCDE, Eco-Santé, 2007.

1 point de plus que la moyenne dans la zone de l'OCDE. Les dépenses pour l'assurance maladie obligatoire ont même progressé plus vite que les dépenses totales de santé (OCDE, 2006d). Cela s'est traduit par une forte hausse des primes acquittées par les ménages pour l'assurance maladie obligatoire, de 5.1 % par an en moyenne en termes réels entre 1996 et 2006 (Office fédéral de la statistique, 2006a), des aides étant toutefois accordées aux ménages à bas revenu. Bien qu'on se soit appuyé sur des primes individuelles non liées au revenu pour financer l'assurance maladie obligatoire, ce qui a atténué l'impact de la hausse des dépenses sur les comptes publics et évité d'avoir à relever les cotisations patronales de sécurité sociale, cela a fait monter le coût de la vie pour les ménages. Dès lors, la Confédération et les cantons ont été contraints, de plus en plus, d'augmenter les aides aux ménages pauvres pour réduire leurs cotisations : le montant total de ces aides a plus que doublé entre 1996 et 2004 (Office fédéral de la statistique, 2006b)⁷. Les pressions sur les finances publiques se sont également accentuées en raison des fortes subventions cantonales aux hôpitaux et aux établissements de long séjour, qui ont atteint en 2004 environ 6.3 milliards CHF (environ 12 % des dépenses totales de santé), soit une progression d'environ 50 % par rapport à 1995, date à laquelle leur part était de 10.6 % (Office fédéral de la statistique, 2006b). Malgré tout, la part publique des dépenses de santé reste inférieure à la moyenne OCDE (tableau 3.1). Pour l'avenir, les estimations de l'OCDE montrent que l'accroissement des dépenses publiques pour la santé et la dépendance, du seul fait du vieillissement démographique, pourrait atteindre entre 2½ et 5 points de PIB jusqu'en 2050, ce qui, tout en représentant une forte hausse, est inférieur aux estimations pour d'autres pays de l'OCDE (Oliveira Martins et autres, 2005; OCDE, 2006c).

Tableau 3.1. Les dépenses de santé par source de financement
En pourcentage des dépenses totales de santé, pour 2005 ou la dernière année connue

| | Dépenses publiques de santé | | | Dépenses privées de santé | | | |
|---------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|------------------|---------------------------------|
| | Total | Administrations publiques, hors sécurité sociale | Régimes de sécurité sociale | Total | Participation financière du patient | Assurance privée | Tous autres financements privés |
| Suisse¹ | 59.7 | 17.0 | 42.5 | 40.3 | 30.5 | 8.7 | 0.9 |
| Autriche | 75.7 | 29.7 | 46.0 | 24.3 | 16.4 | 5.2 | 2.7 |
| Canada | 70.3 | 68.8 | 01.5 | 29.7 | 14.5 | 12.9 | 2.4 |
| Danemark | 84.1 | 84.1 | 00.0 | 15.9 | 14.3 | 1.5 | 0.1 |
| France | 79.8 | 4.9 | 74.9 | 20.2 | 6.9 | 12.5 | 0.8 |
| Italie | 76.6 | 76.4 | 00.1 | 23.4 | 20.3 | 0.9 | 2.2 |
| Pays-Bas | 62.5 | 03.9 | 58.6 | 37.5 | 8.0 | 17.1 | 7.7 |
| Norvège | 83.6 | 68.8 | 14.8 | 16.4 | 15.7 | n.d. | 0.8 |
| Moyenne OCDE ² | 72.1 | 42.4 | 31.4 | 27.9 | 20.2 | 6.5 | 2.3 |
| Pologne | 69.3 | 11.4 | 57.9 | 30.6 | 26.1 | 0.6 | 4.0 |
| Portugal | 72.7 | 71.9 | 0.8 | 27.3 | 22.3 | 3.8 | 1.3 |
| Espagne | 71.4 | 66.5 | 4.9 | 28.6 | 22.4 | 5.5 | 0.7 |
| États-Unis | 45.1 | 32.1 | 12.9 | 54.9 | 13.1 | 36.6 | 5.2 |

n.d. : non disponible.

1. Pour la Suisse, les assurances sociales comprennent l'assurance maladie obligatoire (LAMal), l'assurance accidents (LAA), l'assurance invalidité (AVS-AI) et l'assurance militaire (AM). La colonne pour l'assurance privée correspond à l'assurance maladie volontaire souscrite en plus de l'assurance obligatoire (LAMal).

2. Ne couvre pas l'Australie, la Hongrie, le Japon, la Luxembourg et les Pays-Bas, faute de données disponibles pour ces pays.

Source : OCDE, base de données Eco-Santé 2007.

En Suisse, les soins en milieu hospitalier représentent à peine moins de la moitié des dépenses totales de santé, proportion bien supérieure à la moyenne OCDE (tableau 3.2). Les dépenses pour ces soins ont également augmenté en termes réels par habitant un peu plus rapidement que les dépenses totales de santé depuis 1985, pour l'essentiel du fait des soins de longue durée (OCDE, 2006d). Moins d'un tiers des dépenses concernent les soins ambulatoires, ce qui est à peu près conforme à la moyenne OCDE et bien que leur part dans les dépenses totales soit restée quasiment stationnaire, ce sont les soins ambulatoires qui ont connu la plus forte progression après les soins de longue durée. Enfin, les dépenses pour les biens médicaux, y compris les produits pharmaceutiques, représentent près de 13 % du total, soit moins que la moyenne OCDE.

Tableau 3.2. Répartition des dépenses de santé par catégorie
En pourcentage des dépenses totales de santé, pour 2005 ou la dernière année connue

| Dépenses de santé pour la collectivité | Dépenses en soins de santé individuels | | | | | | | |
|--|--|--------------------|--------------------|------------------|----------------------|----------------|---|-------------|
| | Total | Soins hospitaliers | Soins ambulatoires | Soins à domicile | Services auxiliaires | Biens médicaux | Dont : Produits pharmaceutiques et autres biens médicaux non durables | |
| Suisse | 6.9 | 93.1 | 46.3 | 28.6 | 2.1 | 3.5 | 12.6 | 10.4 |
| Australie | 8.8 | 91.2 | 38.4 | 30.0 | 0.0 | 5.2 | 17.5 | 13.3 |
| Autriche | 10.2 | 89.8 | 40.1 | 26.0 | 6.4 | 2.2 | 15.1 | 11.6 |
| Canada | 14.9 | 85.1 | 28.4 | 25.4 | 2.0 | 6.1 | 20.0 | 17.7 |
| Danemark | 8.0 | 92.0 | 29.8 | 24.8 | 21.3 | 3.0 | 13.1 | 8.9 |
| France | 12.0 | 88.0 | 42.4 | 20.0 | 1.2 | 3.5 | 20.9 | 16.4 |
| Allemagne | 12.7 | 87.3 | 34.8 | 22.0 | 5.9 | 4.5 | 19.4 | 15.2 |
| Italie | 5.3 | 94.7 | 44.3 | 30.3 | n.d. | n.d. | 20.1 | 20.1 |
| Japon | 6.6 | 93.4 | 39.4 | 31.9 | 0.5 | 0.8 | 20.1 | 19.0 |
| Pays-Bas | 15.6 | 84.4 | 37.6 | 21.8 | 3.5 | 2.3 | 16.7 | 11.5 |
| Norvège | 9.1 | 90.9 | 40.7 | 18.3 | 8.5 | 6.4 | 13.5 | 9.1 |
| États-Unis | 13.0 | 87.0 | 26.5 | 44.4 | 2.5 | n.d. | 13.6 | 12.4 |
| Moyenne OCDE ¹ | 9.8 | 90.2 | 33.7 | 27.8 | 4.8 | 4.4 | 20.4 | 17.4 |

n.d. : non disponible.

1. Moyenne des pays pour lesquels des données sont disponibles.

Source : OCDE, base de données Eco-Santé 2007 et calculs de l'OCDE.

Des réformes sont envisagées dans plusieurs secteurs

Une ambitieuse réforme – la deuxième révision de la loi sur l'assurance maladie obligatoire (LAMal) – a été rejetée par le Parlement durant l'hiver 2003. Il s'agissait surtout de favoriser une concurrence plus efficace sur le marché des services de santé et il était envisagé notamment de mettre fin à l'obligation, pour les assureurs, de contracter avec tous les prestataires aux mêmes conditions; il était aussi prévu de réformer le financement des hôpitaux en remplaçant par un mécanisme de payeur unique le financement conjoint des hôpitaux par les assureurs et les cantons. Face à ce rejet, la Confédération a récemment repris plusieurs de ces réformes en les scindant en deux paquets législatifs qui feront l'objet d'un débat distinct. L'objectif essentiel de ces révisions est de maîtriser plus efficacement les coûts en alignant mieux les incitations des différents agents économiques. Ce programme de réforme, assez complet et plutôt ambitieux, a fait l'objet de plusieurs années de discussion, mais la plupart de ses éléments n'ont toujours pas été approuvés ou n'ont pas encore été examinés au Parlement. Pour améliorer les aides

accordées aux bas revenus pour le paiement des primes, plusieurs options ont été étudiées et le Parlement a finalement décidé que les cantons devraient poursuivre l'objectif d'une réduction des primes d'au moins 50 % pour les enfants et les jeunes en formation des familles à bas et moyen revenu, cette réduction étant financée en partie par une augmentation des aides fédérales. Une série de mesures sont prévues pour mettre en place des mécanismes plus efficaces de maîtrise des coûts et pour inciter davantage à l'efficacité sur le marché de l'assurance et de la prestation de soins. Le Conseil fédéral a proposé de porter le ticket modérateur (la « quote-part ») à 20 % (contre 10 % actuellement) outre la possibilité de fixer un taux différent pour certains services. On examine aussi l'aménagement possible de l'obligation, pour les assureurs, de contracter avec tous les prestataires aux mêmes conditions. Avec des contrats sélectifs, les assureurs disposent des moyens nécessaires pour faire davantage pression sur les prestataires afin qu'ils améliorent leur qualité et leur efficacité. En ce qui concerne la réforme du financement des hôpitaux, on s'est surtout efforcé d'éliminer certaines des distorsions découlant du dispositif actuel de financement conjoint par les cantons et par les assureurs, en mettant fin aux dotations globales et en adoptant un financement « dual fixe » de toutes les dépenses de fonctionnement et d'équipement pour les services fournis (OCDE, 2006d). À moyen terme, le Conseil fédéral a l'intention de proposer le remplacement du financement conjoint actuel par un mécanisme faisant appel à un payeur unique.

Une plus vive concurrence entre les assureurs maladie et les prestataires de soins pourrait davantage inciter à réduire les coûts

Les Suisses peuvent librement choisir entre les assureurs offrant l'assurance maladie de base obligatoire, ce qui est de nature à inciter les assureurs à réduire leurs coûts administratifs et à veiller au bon rapport coût-efficacité des services de santé. Mais le système médical suisse n'incite pas suffisamment les assureurs à se livrer concurrence sur la qualité et l'efficacité des soins.

Premièrement, il faudrait réformer le régime de paiement. Comme on a pu le constater dans les autres pays qui pratiquent le remboursement à l'acte, le nombre des praticiens a toutes chances de faire pression à la hausse sur les dépenses totales de santé. Selon les études disponibles (par exemple, Crivelli et autres, 2006), la densité de médecins et de lits de soins aigus, de même que la pyramide des âges de la population, sont les facteurs les plus importants qui expliquent les différences entre les cantons des dépenses de santé. Pour l'ensemble des cantons, la densité des praticiens est en corrélation positive avec la prime moyenne d'assurance payée, qui, comme on l'a vu précédemment, reflète le coût total de la santé (OCDE, 2006d). Cette densité compte parmi les plus fortes dans la zone de l'OCDE; elle est de 3.8 pour 1 000 habitants (tableau 3.3). L'offre relativement abondante de médecins est de nature à créer les conditions d'une prestation excessive de services. Face à cette situation, les autorités ont gelé en juillet 2002 le nombre de médecins via la « clause du besoin », afin de ralentir la hausse des dépenses de santé. Cette mesure a suscité de vives controverses dans les milieux concernés et n'a guère eu d'effets jusqu'à présent sur le coût des soins ambulatoires (OCDE, 2006d), bien que des données récentes montrent que son efficacité s'est sans doute améliorée avec le temps. Ce gel a en fait été mis en place temporairement (jusqu'au milieu de 2008), jusqu'à l'adoption d'une nouvelle politique, la suppression de l'obligation, pour les assureurs, de contracter avec tous les prestataires de soins.

Tableau 3.3. **Ressources disponibles dans le système de santé**
2005 ou dernière année connue

| | Emploi dans la santé | | | | Établissements de soins aigus | | | |
|---------------------------|-------------------------------|---------------------|---|---------------------|-------------------------------|---------------------|------------------------------------|---------------------|
| | Médecins pour 1 000 habitants | | Emploi total dans les hôpitaux pour 1 000 habitants | | Lits pour 1 000 habitants | | Durée moyenne de séjour (en jours) | |
| | 2005 | Variation 1997-2005 | 2005 | Variation 1997-2005 | 2005 | Variation 1997-2005 | 2005 | Variation 1997-2005 |
| Suisse | 3.8 | 0.5 | 16.9 | 1.2 | 3.6 | -1.3 | 8.5 | -2.0 |
| Australie | 2.7 | 0.3 | 12.8 | 1.1 | 3.6 | -0.2 | 6.1 | -0.1 |
| Autriche | 3.5 | 0.6 | 15.3 | -0.1 | 6.1 | -0.5 | 5.9 | -1.9 |
| Canada | 2.2 | 0.1 | 13.0 | n.d. | 2.9 | -0.8 | 7.3 | 0.3 |
| Danemark | 3.6 | 0.5 | n.d. | n.d. | 3.1 | -0.6 | 3.5 | -0.5 |
| France | 3.4 | 0.1 | n.d. | n.d. | 3.7 | -0.7 | 5.4 | -0.5 |
| Allemagne | 3.4 | 0.3 | 10.8 | -0.8 | 6.4 | -0.7 | 8.6 | -1.8 |
| Italie | 3.8 | -0.2 | 12.3 | 0.7 | 3.3 | -1.9 | 6.8 | -0.5 |
| Japon | 2.0 | 0.1 | 13.1 | 0.6 | 8.2 | -3.3 | 19.8 | 11.6 |
| Pays-Bas | 3.7 | 0.8 | 11.0 | 0.0 | 3.1 | -0.2 | 6.8 | n.d. |
| Norvège | 3.7 | n.d. | 20.9 | n.d. | 3.0 | -0.3 | 5.2 | -1.2 |
| Royaume-Uni | 2.4 | 0.5 | n.d. | n.d. | 3.1 | -0.3 | 6.1 | n.d. |
| États-Unis | 2.4 | 0.1 | 16.1 | 0.2 | 2.7 | -0.5 | 5.6 | -0.5 |
| Moyenne OCDE ¹ | 3.1 | 0.4 | 14.2 | 1.2 | 4.1 | -0.5 | 6.9 | -1.4 |

n.d. : non disponible.

1. La moyenne ne comprend pas les pays pour lesquels il y a des ruptures de séries.

Source : OCDE, base de données Eco-Santé, 2007.

Les assureurs maladie négocient collectivement avec les associations de médecins la tarification des actes pour les soins ambulatoires⁸. Afin de réduire les pressions sur la demande de services de santé qui résultent du paiement à l'acte, les assureurs maladie peuvent proposer d'autres mécanismes de financement aux médecins qui adhèrent à des programmes de soins coordonnés pour les services ambulatoires; il pourra s'agir, par exemple, d'un système de médecin référent⁹ comportant des éléments de paiement à la capitation¹⁰. Mais ces dispositifs sont peu utilisés (OCDE, 2006b). Des tarifs négociés collectivement découragent probablement les médecins de participer à des programmes de soins coordonnés. Puisque les assureurs maladie négocient conjointement avec les prestataires de soins, ils ne sont pas incités à se concurrencer en faisant pression sur ces derniers pour qu'ils réduisent leurs coûts. De plus, les patients se montrent réticents à renoncer au libre choix du prestataire de soins dès lors qu'ils participent à un programme de soins coordonnés. L'assuré adhérent à un tel programme peut obtenir une réduction de sa prime d'assurance, mais cette réduction est limitée à 20 %. On pourrait faire en sorte que l'assuré soit davantage incité à participer à un programme de soins coordonnés, notamment en autorisant l'assureur à appliquer dans ce cas une plus faible quote-part. Il faudrait autoriser plus largement les contrats sélectifs entre l'assureur maladie et les prestataires de soins. Le gouvernement a soumis à cet effet un projet de loi au Parlement. Les contrats sélectifs seraient d'autant plus fructueux si l'on éliminait, au niveau des cantons, les obstacles au choix du prestataire de soins. En effet, à quelques exceptions près, les cantons limitent le remboursement par l'assurance maladie obligatoire aux soins dispensés dans le canton de résidence du patient, ce qui restreint les possibilités, pour les assureurs maladie, de faire pression sur les prestataires de soins au moyen de contrats sélectifs.

Deuxièmement, il faut affiner le système de compensation des risques. Pour que les assureurs ne soient pas incités à pratiquer l'écrémage, un système de compensation des risques permet de transférer des recettes des assureurs dont les assurés ont un risque relativement faible de morbidité à ceux dont les assurés ont un risque élevé¹¹. Mais le risque de morbidité n'est évalué qu'en fonction de l'âge et du sexe, de sorte que les assureurs maladie peuvent largement sélectionner les risques à partir d'informations diagnostiques. Outre ces conséquences négatives pour l'équité horizontale dans la prestation de l'assurance maladie, l'étroitesse du mécanisme de compensation des risques fait que les sociétés d'assurance peuvent se livrer concurrence en recherchant les assurés qui ont les caractéristiques de risque les plus favorables, au lieu que la concurrence porte sur la réduction des coûts et l'amélioration du service (OCDE, 2006b).

Pour éviter plus efficacement l'écrémage et inciter davantage les assureurs maladie à réduire leurs coûts, d'autres pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes de compensation des risques qui prennent en compte les données diagnostiques. Aux Pays-Bas, en particulier, le mécanisme de compensation des risques prévoit des paiements compensatoires en fonction de catégories diagnostiques, et en Allemagne les assureurs maladie publics perçoivent une compensation financière pour les assurés qui participent à des programmes de traitement des maladies chroniques. Les autorités reconnaissent également en Suisse la nécessité de réformer le mécanisme de compensation des risques. Mais, à l'heure actuelle, il est prévu uniquement de prendre en compte comme critère supplémentaire les antécédents hospitaliers des assurés. Ce critère ne devrait pas être suffisant pour remédier à l'incitation à l'écrémage. De plus, il incitera probablement moins les assureurs maladie à éviter des transferts inutiles de patients des soins ambulatoires aux soins hospitaliers alors que la première formule serait plus adaptée et plus efficace en termes de coût, ce qui aggraverait la tendance à l'hospitalisation, propre au financement mixte des hôpitaux, qu'on peut observer actuellement. Il faudrait réformer le mécanisme de compensation des risques en prenant en compte les informations diagnostiques pour déterminer les paiements compensatoires entre assureurs maladie. Cela amplifierait également les effets positifs d'un régime de contrats sélectifs entre assureurs et prestataires de soins. En l'absence de système complet de compensation des risques, les assureurs pourraient tirer parti d'un régime de contrats sélectifs pour se livrer à des pratiques d'écrémage, par exemple en offrant des contrats moins avantageux aux prestataires traitant des patients à coût élevé, de sorte que les assureurs maladie seraient moins incités à se concurrencer en s'efforçant d'obtenir une prestation des services optimale en termes de coût-efficacité. Une transparence insuffisante dans la facturation des services d'assurance maladie contribue à une faible propension à changer d'assureur maladie. En particulier, les assurés souscrivant auprès d'un même assureur une couverture maladie complétant l'assurance maladie obligatoire ne bénéficient pas toujours d'une facturation séparée.

Il faudrait réformer le financement des hôpitaux pour rationaliser l'offre de soins hospitaliers

Les hôpitaux étant financés conjointement par les assureurs et par les cantons, ni les uns, ni les autres ne sont grandement incités à rationaliser l'offre de soins hospitaliers, à réduire les coûts et à utiliser davantage les soins ambulatoires lorsqu'ils sont moins onéreux, mais aussi efficaces qu'une hospitalisation. Si l'on remplaçait le financement mixte actuel des hôpitaux par un financement faisant uniquement intervenir les caisses

d'assurance maladie, on encouragerait les assureurs à assumer pleinement la responsabilité de l'achat des services hospitaliers. La formule actuelle de paiement journalier est de nature à favoriser de plus longs séjours hospitaliers. La durée moyenne de séjour est tombée de 10.5 jours en 1997 à 8.5 jours en 2005, mais elle reste nettement supérieure à la moyenne dans la zone de l'OCDE, qui est de 7 jours. Bien qu'on examine actuellement la possibilité de mettre en place des groupes homogènes de malades, on ne sait pas très bien si, sans diminution des capacités hospitalières, cela fera baisser sensiblement le coût total du séjour moyen à l'hôpital, car une durée plus faible d'hospitalisation pourrait être compensée par un taux d'admission plus élevé. La mise en place de groupes homogènes de malade renforce également la nécessité d'évaluer les performances des prestataires de soins, afin de pallier l'incitation à une moindre qualité du service qu'elle peut créer.

On pourrait mieux maîtriser les prix des services de santé, surtout dans le cas des produits pharmaceutiques

Les données disponibles montrent que les prix des services de santé sont élevés d'un point de vue international. Les différences entre cantons restent très marquées, même si les assureurs ont pu négocier des baisses de prix dans certains des cantons où les coûts étaient les plus élevés. Les données concernant la rémunération des médecins montrent que les praticiens suisses ont des revenus supérieurs à ceux de leurs collègues d'autres pays comparables de l'OCDE (OCDE, 2006d). Il est certes difficile de comparer les prix des produits pharmaceutiques, mais plusieurs études (Ess et autres, 2003; IMS Consulting, 2003) montrent que cette dernière décennie les prix étaient élevés en Suisse par rapport à un grand nombre de pays européens et que, même si l'écart s'amenuise, il reste très net. Les mesures prises récemment par les autorités suisses prévoient une révision plus fréquente des prix des médicaments et le développement des génériques, en augmentant la quote-part pour les médicaments de marque lorsqu'il existe un générique équivalent moins coûteux. On pourrait néanmoins mieux tirer parti des possibilités d'amélioration du rapport coût-efficacité dans ce secteur. On constate en particulier que le marché pharmaceutique reste protégé de la concurrence et que plusieurs propositions visant à autoriser les importations parallèles (de produits protégés par un brevet) en provenance de pays voisins ont été rejetées. De plus, il est probable que les médecins ne sont pas encore suffisamment incités à prescrire des génériques, surtout parce que dans certains cantons les praticiens indépendants peuvent délivrer et vendre des médicaments; d'où des conflits d'intérêt qui peuvent aboutir à une faible part de marché pour les génériques.

Pour diminuer les dépenses consacrées aux produits pharmaceutiques, il est judicieux d'avoir relevé le niveau de participation financière du patient pour le remboursement des médicaments lorsqu'il existe un équivalent générique moins coûteux. Mais on pourrait renforcer encore l'incitation à la concurrence sur les prix en faisant payer au patient l'intégralité de la différence de prix, sauf si le médecin interdit expressément le remplacement. Pour favoriser la diffusion des génériques, il faudrait mettre fin à l'obligation, pour le pharmacien, d'informer le médecin prescripteur en cas de remplacement d'un médicament de marque par un générique moins cher. En outre, aucun médecin ne devrait être autorisé à délivrer des médicaments, car cela incite probablement à une surprescription, surtout dans le cas des médicaments les plus chers. Il y aurait matière à réviser certains éléments du partage des coûts, mais il faudrait éviter une

nouvelle augmentation de la participation financière du patient, qui compte déjà parmi les plus élevées dans la zone de l'OCDE.

L'une des grandes priorités devrait être la réforme du système de retraite

Sans réforme, les pressions démographiques mettront bientôt en déficit le régime de base d'assurance vieillesse

Le vieillissement de la population, qui devrait être moins prononcé que dans d'autres pays de l'OCDE, exercera pourtant de fortes pressions financières sur le régime de retraite du premier pilier (AVS). Le rapport cotisants/retraités devrait être divisé par deux entre 1970 et 2035 (il sera alors égal à 2.3)¹², et ce pour deux raisons. *Premièrement*, l'espérance de vie, qui se situe déjà au deuxième rang dans la zone de l'OCDE, s'accroîtra encore. L'espérance de vie à 65 ans pour les hommes est passée de 13.3 années en 1970 à 16.9 en 2002; elle devrait atteindre 18 ans en 2035. Pour les femmes, l'allongement en 2035 pourrait être de l'ordre de 1.3 an, ce qui la porterait à 22.2 ans. *Deuxièmement*, le taux de fécondité est en constante diminution depuis 1970; il est tombé aujourd'hui à 1.4 naissance par femme et, bien qu'une légère amélioration soit probable, il restera nettement inférieur aux taux de remplacement. L'impact financier sur le régime de retraite du premier pilier devrait être très sensible. Selon les estimations officielles, en vertu du scénario de référence concernant la croissance des salaires réels et l'évolution démographique, l'AVS sera en déficit dès 2015. Ce déficit augmentera ensuite régulièrement en termes réels, pour atteindre environ 15 milliards CHF en 2040. Ces estimations sont conformes aux études antérieures qui prévoyaient un accroissement supplémentaire du besoin de financement de l'AVS de l'ordre de 1½-2 % du PIB entre 2020 et 2040 (Schluep, 2003). En l'absence de réformes, le déficit absorbera le solde du fonds de réserve vers 2025.

Les autorités mènent une stratégie de réforme en deux phases

Les autorités suisses sont pleinement conscientes des problèmes de financement que pose le régime AVS, mais le rejet du texte initial de la 11^e révision en 2004 a conduit le Conseil fédéral à adopter une stratégie de réforme en deux phases. Dans un premier temps, une nouvelle version, moins ambitieuse, de la 11^e révision aurait essentiellement pour objet de remédier à la situation financière à court terme de l'AVS grâce à des mesures qui, entre autres, relèveront l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans (le même âge que pour les hommes) et renonceront à la revalorisation semestrielle automatique des pensions¹³ au profit d'un ajustement qui n'interviendrait que si le solde de la réserve AVS est supérieur à un certain niveau¹⁴. Selon les estimations, les économies nettes rendues possibles par ces mesures sont modestes – en moyenne 340 millions de francs par an (moins de 0.1 % du PIB), en partie à cause de l'élargissement des possibilités de retraite anticipée pour les travailleurs âgés ayant de médiocres perspectives de retour à l'emploi.

Dans un deuxième temps, il s'agirait de mener une action plus ambitieuse de refonte du système afin d'assurer sa viabilité financière à plus long terme. Les principaux aspects de cette refonte sont encore en discussion, mais les mesures retenues consisteront probablement à allonger la vie active, à revoir en profondeur les mécanismes d'indexation des pensions et à trouver de nouvelles sources de financement. Ces ajustements ne peuvent guère être évités étant donné les pressions financières qui s'exerceront, mais il sera vraisemblablement difficile d'obtenir leur approbation, surtout si l'on considère le rejet antérieur de la 11^e révision, qui comportait plusieurs propositions en ce sens. Un effort plus soutenu de pédagogie sera indispensable pour convaincre la population de la

nécessité d'une réforme et pour la sensibiliser aux choix possibles et à leurs coûts et avantages en termes d'équité, d'efficacité et d'incidence financière.

L'action devra être de grande ampleur pour garantir à la fois l'efficacité et l'équité

Bien que la 11^e révision modifiée comporte une série d'initiatives de limitation des dépenses qui vont dans la bonne direction, des mesures plus ambitieuses devront être prises pour garantir la viabilité financière du système. La stratégie en deux phases pour la mise en œuvre des réformes nécessaires pourrait permettre aux autorités d'imposer rapidement les réformes les moins ambitieuses. Mais on risque ainsi de perdre un temps précieux et de créer dans la population un sentiment de lassitude des réformes, ce qui diminuera peut-être les chances d'adoption de réformes plus radicales à mesure qu'augmentera l'âge médian des électeurs. En effet, il ne faut pas sous-estimer les délais nécessaires pour mettre en œuvre les réformes des retraites, qui peuvent nécessiter de délicates mesures, et il faudra du temps aux assurés pour s'y adapter. Même avec les contraintes politiques actuelles, plusieurs solutions sont possibles et elles seront d'autant plus acceptables que les coûts d'ajustement seront équitablement répartis sur l'ensemble de la population et entre générations. Une diminution des prestations ou un allongement de la durée moyenne d'activité fera supporter le coût des réformes aux travailleurs âgés, alors qu'un alourdissement de la fiscalité ou une hausse des cotisations ne transférerait pas seulement la charge sur les jeunes, mais aurait aussi probablement un effet négatif plus marqué sur la croissance en se répercutant sur l'épargne privée et sur l'offre de main-d'œuvre. Le fait que la majorité de la population semble opposée à un relèvement de l'âge minimum de la retraite – comme le montrent les revendications récentes allant dans le sens d'une plus grande flexibilité dans ce domaine, de même que le non au référendum de 2004 sur une hausse de la TVA d'un point à affecter aux retraites – implique que toute mesure de ce type sera accueillie avec scepticisme. Il en résulte que, pour assurer un équilibre entre équité et efficacité qui recueille le soutien politique nécessaire, un ensemble de modifications de la fiscalité, des cotisations, des prestations et de la durée de cotisation serait sans doute la solution la plus judicieuse. Ces mesures pourraient inclure une indexation partielle ou totale de l'âge de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie, ce qui ralentirait sensiblement l'augmentation du taux de dépendance économique au sein du régime vieillesse, conséquence du vieillissement démographique. Selon les estimations de l'OCDE (OCDE, 2006b), une indexation intégrale ralentirait la progression du taux de dépendance, qui passerait d'environ 25 % en 2005 à 31 % en 2040, contre 40 % sans cet ajustement.

La situation financière des régimes de retraite professionnelle s'est améliorée

La situation financière de la plupart des caisses de retraite du second pilier¹⁵, qui avait été mise en péril par le marasme des marchés financiers au début de la présente décennie, s'est régulièrement améliorée ces dernières années. La conjonction de la baisse boursière, du recul prolongé des taux obligataires et de l'appréciation antérieure du franc suisse, qui réduisait le rendement des investissements en monnaies étrangères, s'était traduite par de fortes pertes. Cela avait sensiblement affaibli les bilans des caisses de retraite et entamé leurs revenus de placement, qui constituaient traditionnellement une source importante de financement. Entre 1997 et 2002, le taux moyen de provisionnement (actifs/valeur actualisée des engagements futurs) était tombé de plus de 120 % à environ 95 %, au-dessous du seuil imposé par la loi. Mais la situation financière de ces caisses de retraite s'est

nettement redressée ces dernières années : en 2005, le rendement moyen dégagé par les caisses de retraite¹⁶ était supérieur à 11 %, le rendement total pour les six dernières années atteignait 16 % (soit une moyenne de 2.5 % par an) et le taux moyen de provisionnement était revenu à 115 % au milieu de 2006. La proportion des caisses ayant un taux de provisionnement inférieur à 100 % est tombée à 3.4 %. En raison sans doute du fait que les caisses du secteur public bénéficient d'une garantie des collectivités locales concernées et ne sont donc pas tenues par la loi d'être totalement provisionnées, on estime que près de la moitié d'entre elles ont un taux de provisionnement inférieur à 100 %. Ces problèmes de financement n'auront guère de conséquences du point de vue de la solvabilité à court terme, puisqu'au stade actuel de la maturité du système, les recettes des caisses sont supérieures dans la plupart des cas à leurs dépenses courantes. Mais le problème devrait se poser à long terme, car l'espérance de vie (qui, comme on l'a vu précédemment, s'allongera encore probablement) augmentera les versements prévisibles de pensions au moment de la retraite des cotisants. La valeur du paiement annuel versé sur les actifs accumulés dans le deuxième pilier obligatoire étant fonction d'un taux de conversion prédéterminé, le risque d'une espérance de vie plus longue que prévu incombe totalement aux caisses de retraite. Les caisses sont immatriculées dans le canton où l'employeur exerce la majeure partie de ses activités et sont placées sous la supervision des autorités mises en place par les cantons (certains cantons ont créé des autorités régionales). En conséquence, bien que les caisses de retraite soient soumises à la réglementation fédérale, leur surveillance est morcelée et différente d'un canton à l'autre (FMI, 2006).

Et de nouvelles mesures ont été prises

Pour compenser l'alourdissement des coûts à mesure que s'accroît l'espérance de vie, le taux minimum de conversion des actifs accumulés applicable aux assurés du régime obligatoire du second pilier sera progressivement ramené de 7.2 à 6.8 % dans le cadre de la dernière révision (2005) de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). Mais, rapidement, il est apparu clairement qu'une nouvelle réduction était nécessaire pour que les caisses de retraite puissent faire face à leurs engagements. Au début de 2006, le Conseil fédéral a proposé une baisse du taux de conversion à 6.4 %¹⁷ en 2011, mais cette proposition a été rejetée par le Parlement en première lecture; il est encore possible qu'elle soit adoptée en seconde lecture. En raison des difficultés financières antérieures, le taux d'intérêt minimum garanti pour les cotisations, inchangé à 4.5 % depuis 1985, a été ramené à 3¼ pour cent en 2003, puis à 2½ pour cent en 2004. Le taux minimum de rendement, révisé périodiquement par le gouvernement compte tenu des rendements moyens du marché, en particulier ceux des obligations publiques, est resté à 2.5 % en 2005-07, mais atteindra 2¾ pour cent en 2008. Alors que les réformes du cadre de réglementation et de surveillance des caisses de retraite sont relativement avancées, la modification des modalités administratives de fixation des paramètres techniques du système de retraite n'en est tout au plus qu'aux premiers stades des discussions.

Il est souhaitable de mettre en place un meilleur cadre réglementaire et de s'appuyer davantage sur le marché pour la détermination des principaux paramètres

Les mesures qui ont été prises récemment aideront à consolider la situation financière des caisses de retraite, mais des réformes plus ambitieuses pourraient être mises en œuvre dans deux directions. *Premièrement*, le cadre réglementaire actuel devrait être réaménagé. Il faudrait adopter une approche plus centralisée de la réglementation prudentielle et de la

surveillance, avec un organisme central chargé à l'échelle nationale de concevoir le cadre réglementaire et de formuler les directives nécessaires pour assurer l'harmonisation des réglementations et des pratiques de surveillance dans l'ensemble du pays, les cantons restant compétents pour la surveillance effective des caisses de retraite. Avec un cadre de ce type, on n'obtiendrait pas seulement une supervision plus uniforme; on éviterait aussi les doubles emplois et on pourrait mieux tirer parti des économies d'échelle. À cet égard, les modifications de la LPP proposées durant l'été 2007, tendant à renforcer les attributions de l'organisme central de surveillance, vont dans la bonne direction. Dans une optique à plus long terme, une plus grande transparence et une surveillance plus étroite de l'administration des régimes de retraite sont nécessaires pour que le public ait davantage confiance dans le système, en particulier à cause des scandales qui ont éclaté récemment dans ce secteur et qui ont sapé la confiance des salariés à l'égard des administrateurs des caisses de retraite. La réforme proposée de la LPP comporte aussi des règles de transparence supplémentaires visant les gestionnaires des caisses, ce dont on ne peut que se féliciter. *Deuxièmement*, il faudrait assouplir la fixation administrative des principaux paramètres du système et s'appuyer davantage sur les informations concernant le marché. Actuellement, c'est le Conseil fédéral qui fixe, entre autres paramètres, le taux d'intérêt minimum (2.5 % par an) et le taux de conversion utilisé pour le calcul de la pension de vieillesse annuelle, et toute modification doit faire l'objet d'un long débat politique. Dans le cas du taux minimum de rendement des actifs accumulés, on pourrait soit supprimer ce paramètre soit, si cela n'est pas possible, l'indexer de façon formelle sur un taux d'intérêt du marché. En ce qui concerne le taux de conversion, il serait souhaitable de permettre au Conseil fédéral de le modifier sans approbation du Parlement s'il n'est pas réalisable politiquement que ce taux puisse être librement déterminé. Un autre élément est à considérer lorsqu'on évalue le coût des retraites : le coût budgétaire des avantages fiscaux accordés pour encourager l'épargne-retraite privée. Comme on l'a recommandé précédemment, il faudrait que les autorités revoient ces avantages fiscaux (OCDE, 2006b), surtout en raison du rôle qu'ils peuvent jouer dans le surdimensionnement de l'excédent de balance courante (voir le chapitre 2). En Suisse, comme dans de nombreux autres pays, les régimes de retraite professionnelle bénéficient d'une fiscalité de faveur, les cotisations et les revenus des actifs investis étant exonérés d'impôt. Selon les estimations de l'OCDE, ces avantages fiscaux sont budgétairement très onéreux, en particulier du fait que l'affiliation à un régime professionnel est obligatoire (Yoo et de Serres, 2004). Le régime fiscal favorable peut encourager les ménages à épargner pour leur retraite. Cependant, cet avantage ne s'applique, dans une certaine mesure, qu'à la composante volontaire des retraites professionnelles.

Des mesures sont indispensables pour rétablir l'équilibre financier de l'assurance invalidité

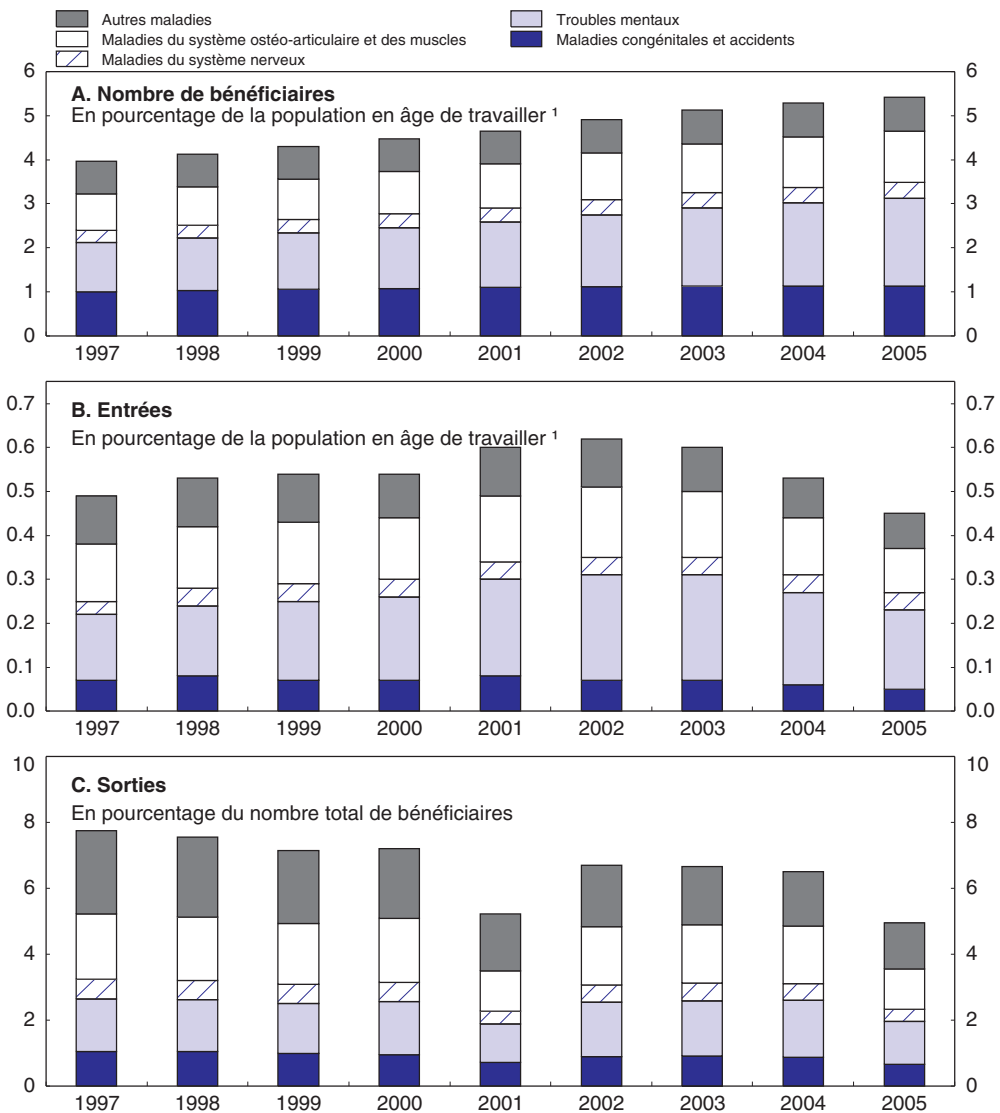
Il faut réformer le régime d'assurance invalidité (AI) pour remédier à son déficit persistant, qui atteignait en 2005 environ 0.4 % du PIB (près de 1.7 milliard CHF) et se traduisait par une dette totale proche de 2 % du PIB (environ 9 milliards CHF) à la fin de 2006. La dégradation des comptes de l'AI n'est pas une nouveauté. Jusqu'en 1990, le relèvement progressif du taux de cotisation (de 0.4 % en 1960 à 1.2 % en 1987) a suffi pour compenser le gonflement tendanciel des dépenses. Mais dès 1991, cette dégradation s'est accentuée et a pris un caractère persistant, et ni une nouvelle augmentation du taux de cotisation (à 1.4 % en 1995) ni les transferts en capital sur les recettes générales¹⁸ n'ont suffi pour inverser l'évolution négative et restaurer l'équilibre financier. Sans réformes, l'AI

restera en déficit dans l'avenir prévisible; même avec la cinquième révision du régime en vigueur, qui ne modifie pas le financement, l'écart entre les recettes et les dépenses restera probablement proche de 1.6 milliard CHF par an. Il faut aussi veiller à ce que l'AI ne fasse pas obstacle dans l'avenir à l'accroissement des taux d'activité.

Le nombre de bénéficiaires ne cesse d'augmenter

Bien que le taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité soit proche de celui observé dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006e), à environ 5½ pour cent de la population d'âge actif, il ne cesse d'augmenter depuis 1990, à un rythme annuel de 4.7 % (graphique 3.3, partie A). Le taux d'entrée dans ce régime a atteint un point haut en 2002

Graphique 3.3. Entrées, sorties et effectifs de nouveaux bénéficiaires, par type d'invalidité



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/140122823175>

1. Population de 20 à 65 ans.

Source : Office fédéral des assurances sociales.

(partie B). La hausse du taux de bénéficiaires est la plus forte parmi les travailleurs d'âge essentiellement actif (35 à 49 ans). La proportion, dans l'ensemble des inactifs, des personnes qui ne recherchent pas un emploi essentiellement à cause d'une maladie ou d'une incapacité a doublé cette dernière décennie, en atteignant 18.5 %, proportion bien supérieure à la moyenne européenne (13 %). Les hommes sont bien plus nombreux (34 %) que les femmes (12 %) à cesser de rechercher un emploi pour des raisons de santé. Les cas où les prestations d'invalidité sont accordées pour maladie mentale atteignent un niveau très élevé, plus de 40 % en 2004, soit plus que dans le reste des pays européens, où cette proportion a elle aussi nettement augmenté. En 2004 également, le nombre de nouveaux bénéficiaires souffrant de troubles mentaux a progressé de 6.3 %, contre 1.1 % pour les autres motifs d'invalidité. En plus de l'impact financier sur les comptes de l'AI, l'économie suisse perd un capital humain qui pourrait être précieux et sa main-d'œuvre se trouve réduite à concurrence du nombre de travailleurs qui cessent leur activité et passent sous le régime de l'invalidité.

Parmi les facteurs *exogènes* à l'origine d'une hausse tendancielle du nombre de bénéficiaires, l'une des possibilités est la dégradation de l'état général de santé de la population. Mais les données d'observation ne paraissent pas confirmer ce phénomène, car le taux de prévalence de l'invalidité tel qu'il ressort des enquêtes reste quasiment stable depuis quelques décennies (OCDE, 2006d). En outre, comme on l'a déjà indiqué, les indicateurs objectifs montrent en fait que la santé s'est constamment améliorée ces dernières décennies¹⁹. Une autre explication pourrait être le vieillissement de la population, car les maladies incapacitantes et les accidents sont probablement plus fréquents parmi les travailleurs âgés. On estime qu'environ un cinquième de l'augmentation annuelle des dépenses pour les pensions d'invalidité au cours de la décennie qui vient de s'écouler résulte de l'évolution de la pyramide des âges (Office Fédéral des Assurances Sociales, 2005), mais le processus de vieillissement ne devrait faire monter que légèrement les taux futurs de bénéficiaires. Parmi les facteurs *endogènes*, l'incitation à demander le bénéfice du régime d'invalidité semble assez forte, car le taux de remplacement est supérieur à celui observé d'un point de vue international (OCDE, 2006e), essentiellement du fait des prestations de l'assurance invalidité professionnelle du second pilier et, également, du traitement fiscal attractif des prestations²⁰. Quoi qu'il en soit, les données et les recherches sur les revenus de remplacement dans l'assurance invalidité en Suisse sont peu nombreuses et il est très judicieux d'avoir lancé sur ce thème un nouveau programme de recherche financé par l'Office Fédéral des Assurances Sociales.

Les sorties du système et les réintégrations sur le marché du travail sont de moins en moins nombreuses

Les taux d'entrée dans l'AI ont légèrement diminué par rapport au point haut de 2002. Mais le stock a continué de s'accroître, car les taux annuels de sortie ont fortement baissé ces quinze dernières années, de 9 % environ en 1992 à 5 % en 2005. Si l'on exclut les sorties pour cause de retraite et de décès, le taux annuel de sortie n'est plus que de 1.1 % (OCDE, 2006e). Par conséquent, il est peu probable qu'un individu entrant dans le système d'assurances sociales *via* l'AI en sorte et exerce de nouveau un emploi. Ce faible taux de sortie tient notamment à ce que les taux effectifs d'imposition en cas de reprise d'un emploi peuvent être très élevés, en atteignant, par exemple, 80 % environ pour un célibataire qui réintègre un emploi à revenu moyen, et près de 100 % pour les personnes qui ont des enfants (OCDE, 2006e)²¹. Certaines de ces « trappes à prestations » font l'objet de

mesures correctrices dans la cinquième révision du régime d'invalidité. Mais, manifestement, on ne s'est pas assez soucié du retour à l'emploi des bénéficiaires et les mesures actuelles d'accompagnement (par reclassement et formation professionnels) paraissent insuffisantes. Non seulement l'effectif a augmenté, mais il est probable que le coût moyen par bénéficiaire s'est durablement accru puisque les troubles mentaux représentent une plus forte proportion des cas d'invalidité. En général, les personnes souffrant d'affections mentales sont relativement jeunes et ont une plus longue espérance de vie que celles atteintes d'autres maladies incapacitantes (Andlin-Sobocki, 2005), une plus faible probabilité de trouver un emploi (Autor et Duggan, 2003; Baumgartner et autres, 2004) et une plus forte probabilité de percevoir une pension à taux plein (OCDE, 2006e).

Une nouvelle révision du système vise avant tout à diminuer le nombre de nouveaux bénéficiaires

La quatrième révision de l'AI, qui a été adoptée en 2004 mais n'est pleinement entrée en vigueur qu'en 2006, s'efforce d'améliorer les instruments médicaux grâce à deux nouveaux éléments : la mise en place de services médicaux régionaux pour assurer une évaluation plus uniforme et plus satisfaisante sur le plan quantitatif, et l'amélioration des services actifs de placement. Elle a aussi introduit une nouvelle prestation des trois-quarts afin de diminuer le nombre des diagnostics incorrects d'invalidité à taux plein. Enfin, elle a atténué la dispersion entre cantons en ce qui concerne les prestations accordées (OCDE, 2006b). Face à la dégradation constante des comptes de l'AI, les autorités ont soumis une nouvelle proposition de réforme du système qui, comme pour l'assurance retraite de base, comporte deux étapes. La première étape, la cinquième révision de l'AI²², a principalement quatre objectifs. *Premièrement*, elle a pour but de réduire le nombre de nouveaux bénéficiaires de 30 % par rapport à son niveau de 2003²³, notamment grâce à une détection précoce de l'incapacité potentielle de travail, afin de prévenir l'invalidité, à une intervention précoce pour éviter la perte de l'emploi, à de nouvelles mesures de réintégration et à un renforcement de l'obligation de coopération (avec de nouvelles sanctions). *Deuxièmement*, cette réforme vise à éliminer les contre-incitations à la réadaptation et à l'exercice d'un emploi, bien que ses dispositions soient floues sur ce point. *Troisièmement*, il s'agit de freiner la croissance des dépenses par une politique d'austérité²⁴, qui devrait se traduire par une économie annuelle de l'ordre en moyenne de 600 millions de CHF, soit environ 30 % du déficit prévisible. Des mesures resteront nécessaires du côté des recettes pour assurer la viabilité de l'AI; elles sont actuellement en discussion au Parlement. Parmi les mesures de financement envisagées, on citera un relèvement du taux de cotisation de 1.4 % à 1.5 % et une hausse ciblée de 0.8 point de la TVA.

Il faut davantage s'efforcer d'obtenir le retour à l'emploi

Les mesures de maîtrise des coûts prévues dans la cinquième révision sont judicieuses, mais il ne faudrait pas renforcer le mécanisme de filtrage pour diminuer le nombre des nouveaux bénéficiaires à un point tel que des invalidités véritablement justifiées ne seraient pas accordées²⁵. L'intervention et la détection précoces en cas d'incapacité potentielle étant généralement considérées comme cruciales, les mesures prises dans le cadre de la cinquième révision vont dans la bonne direction (OCDE, 2006e). Il faudrait non seulement offrir une intervention précoce, mais mettre en place également les incitations nécessaires pour que les travailleurs participent aux dispositifs proposés.

Parfois, cela suppose une certaine forme de sanction pour non-coopération, ce qui sera le cas après la cinquième révision.

Une fois la pension accordée, il faut un suivi et une réévaluation à intervalle régulier afin de déterminer si la situation a évolué du point de vue de la capacité de travail. Un examen obligatoire au cours de la période initiale d'octroi des prestations (par exemple, avec un examen de chaque nouveau bénéficiaire tous les six mois pendant les deux premières années), se doublant de contrôles aléatoires occasionnels par la suite (ce qui se fait déjà, notamment, en Autriche, en Belgique, en France et en Italie), pourrait être une mesure efficiente. Puisque, probablement, la progression des maladies mentales comme cause d'invalidité a eu un effet durable de composition sur l'effectif du régime d'invalidité, il faudrait apparemment intensifier l'effort de réinsertion de cette catégorie de bénéficiaires sur le marché du travail. Une solution serait de faire participer davantage aux dispositifs de réadaptation et de formation professionnelle les personnes souffrant d'affections mentales. À l'heure actuelle, alors que quatre nouveaux bénéficiaires sur dix ont un diagnostic d'incapacité mentale, la participation de cette catégorie aux programmes de réadaptation n'est que d'environ 25 %. On atténuerait la contre-incitation à prendre un emploi si les prestations d'invalidité étaient retirées plus progressivement à mesure que le salaire augmente et si l'on introduisait une prestation pour l'exercice d'une activité lorsque la pension d'invalidité n'est plus accordée. Il faudrait aussi réformer d'autres suppléments sociaux actuels, notamment le supplément pour enfants, dans le cadre du régime du premier pilier, de manière à ne pas créer des « trappes à prestations » renforçant la contre-incitation des bénéficiaires à exercer un emploi (OCDE, 2006e). Il est en outre important que les règles d'octroi des prestations soient aussi souples que possible, de manière que les bénéficiaires puissent tester un retour à l'emploi sans crainte d'annulation automatique de leur pension; c'est ce qui se fait en Suède et au Royaume-Uni, où la pension d'invalidité peut être suspendue durant une période pouvant aller jusqu'à deux ans (Rae, 2005; OCDE, 2007c). Outre les conséquences financières bénéfiques pour les comptes de l'AI, l'exercice même d'un emploi après une invalidité semble bien être profitable du point de vue de l'état de santé.

On pourrait améliorer les institutions du marché du travail

La situation financière de l'assurance chômage s'est elle aussi dégradée ces dernières années. En vertu de la loi sur l'assurance chômage (LACI), si en fin d'année la dette accumulée est égale ou supérieure à 2.5 % de la masse salariale assurée, le Conseil fédéral doit soumettre dans un délai d'un an une révision de la loi qui garantisse le financement de ce régime. On est actuellement proche de cette limite et le Conseil fédéral a d'ores et déjà lancé les travaux en vue d'une réforme. Une commission d'experts a été créée pour étudier les mesures qui permettraient d'assurer le financement à long terme. Cette commission a conclu que, sur la base de la loi actuelle, des ajustements étaient inévitables afin de parer à une évolution négative de la conjoncture. Elle a recommandé de relever le taux de cotisation de 2 à 2.3 % (durablement), ce qui augmenterait les recettes de près de 700 millions de CHF par an, ce relèvement s'accompagnant d'un ensemble de mesures du côté des dépenses qui déboucheraient sur une économie annuelle supplémentaire de l'ordre de 450 millions CHF. De cette manière, la dette accumulée devrait progressivement diminuer en moins d'une décennie.

Les taux de remplacement de l'assurance chômage étant élevés par rapport à d'autres pays (OCDE, 2007a), des mesures efficaces d'activation sont importantes pour réduire la longue durée des périodes de chômage. À l'heure actuelle, le financement et les dépenses

concernant les mesures actives du marché du travail relèvent des différents niveaux d'administration. La Confédération est chargée du financement de ces mesures cantonales et ce financement prend la forme de transferts aux services publics cantonaux de l'emploi, calculés forfaitairement par demandeur d'emploi déclaré résidant dans le canton. La dissociation des compétences pour le financement et pour les dépenses, de même que le lien entre le niveau des transferts et le nombre de chômeurs, nuisent sans doute à l'incitation à mettre en œuvre le plus efficacement possible les mesures actives du marché du travail. En outre, les allocations chômage étant versées par l'assurance chômage fédérale, cela incite d'autant moins à utiliser les fonds pour le retour des chômeurs à l'emploi. Certains cantons ont mis en place et financé des mesures actives du marché du travail à l'intention des chômeurs en fin de droits, de manière à leur permettre de bénéficier à nouveau de l'assurance chômage. C'est souvent ce qu'ils font (Département fédéral de l'économie, 2007), au lieu de réexercer un emploi. Cependant, les cantons sont par ailleurs incités à placer leurs chômeurs, ce qui atténue le problème. *Premièrement*, les résultats des bureaux de placement régionaux sont évalués et comparés chaque année. Lorsque ces résultats sont publiés, les cantons dont les performances laissent à désirer sont politiquement incités à améliorer leur efficacité. *Deuxièmement*, une aide sociale cantonale ou fédérale peut être accordée aux chômeurs en fin de droits. Néanmoins, il reste nécessaire de renforcer les incitations pour encourager les cantons à placer rapidement et durablement les chômeurs. Ainsi, il faudrait limiter la possibilité donnée aux bénéficiaires de certaines mesures d'activation d'acquiescer de nouveau des droits à allocations de chômage. Les autorités fédérales ont fait part de leur intention de prendre des mesures dans ce sens. Si l'on veut améliorer les incitations à maîtriser les dépenses et à accroître l'efficacité des services publics de l'emploi, il faudrait davantage subordonner l'attribution des fonds fédéraux à des considérations d'efficacité.

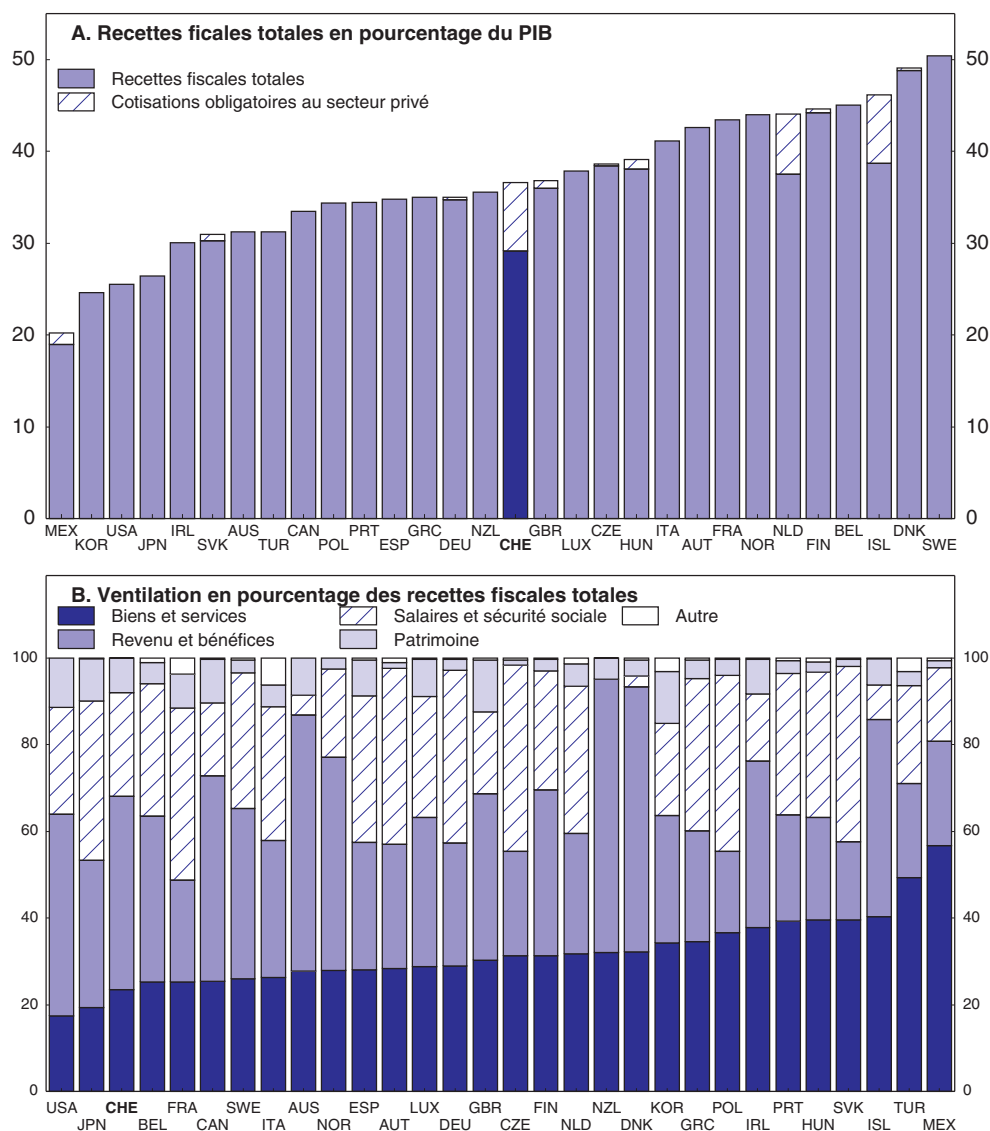

Il faudrait modifier le système fiscal de façon à préserver la compétitivité et à atténuer les distorsions

À juste titre, la Suisse est généralement considérée comme une localisation fiscalement attractive, comme l'indiquent une pression fiscale et un impôt sur les sociétés d'un niveau modéré. Malgré tout, des problèmes se posent sur le plan de l'équité, de l'efficacité et de la complexité. Les autorités suisses engagent actuellement toute une série de réformes pour remédier à ces problèmes. Dans une optique à plus long terme, elles étudient également différentes options en vue d'une réforme fondamentale qui mettrait en place un système simple et efficace avec lequel il serait possible de financer équitablement les dépenses publiques sans nuire à la croissance économique.

Les comparaisons internationales montrent que, même si les recettes fiscales en Suisse comptent parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE en proportion du PIB, dès lors qu'on tient compte des cotisations sociales obligatoires à des comptes privés, la pression fiscale totale est proche de la moyenne pour la zone de l'OCDE (graphique 3.4). De plus, la pression fiscale ne cesse de s'accroître depuis le début de la dernière décennie. Les recettes totales de la fiscalité indirecte sont parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE, probablement en raison d'un taux de TVA qui se situe à un bas niveau. On reconnaît généralement que la complexité de la fiscalité suisse se traduit par des coûts élevés de respect des obligations fiscales et qu'elle rend plus difficiles les réformes (Feld et Frey, 2006). La charge fiscale s'étant alourdie ces dernières années, il est probable que les particuliers et les entreprises s'efforcent davantage d'éviter l'impôt. Du fait de la

Graphique 3.4. **Recettes fiscales**

En pourcentage, 2005

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140223551416>

Source : OCDE (2007), Statistiques des recettes publiques 1966-2006, édition 2007.

complexité du système fiscal, l'administration de l'impôt est de plus en plus coûteuse. Cette complexité tient en partie à la structure fédérale du pays, un certain nombre d'impôts étant très différents d'une région à l'autre. À titre d'exemple, l'impôt sur les bénéfices est proportionnel au niveau de la Confédération, mais progressif dans plusieurs cantons.

Une refonte de la TVA est envisagée

La TVA, impôt relativement nouveau en Suisse, a été instaurée en 1995, plus tard que dans la plupart des pays développés. Le taux normal de TVA compte actuellement parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE. Seuls le Canada et le Japon ont un taux inférieur à celui de la Suisse (OCDE, 2006a). Le taux normal est inférieur en Suisse de près de 10 points

à la moyenne OCDE (non pondérée). Mais lorsqu'on évalue les différences pour la TVA, il faut aussi prendre en compte les taux réduits dont bénéficient divers biens et services, et également la taxation à taux zéro et les exonérations. Presque tous les pays de l'OCDE ont des taux réduits et/ou des exonérations²⁶. La Suisse a pour sa part deux taux réduits, un taux zéro et 25 exonérations (tableau 3.4). Elle a néanmoins l'une des bases d'imposition les plus larges dans la zone de l'OCDE si l'on se base sur le coefficient C d'efficacité (OCDE, 2006a)²⁷, ce qui s'explique probablement par une forte discipline fiscale et un recouvrement efficace.

La différenciation des taux, notamment l'application d'un taux réduit aux produits alimentaires et à d'autres biens essentiels, obéit à des considérations d'équité. Mais utiliser la TVA pour atteindre des objectifs sociaux n'est sans doute pas le moyen le plus efficace de faire en sorte que la population qui a besoin d'une aide en bénéficie effectivement, car cela fausse les choix des consommateurs et entraîne des pertes d'efficacité. L'existence d'instruments de redistribution plus efficaces, notamment l'impôt progressif sur le revenu et les dépenses ciblées (par exemple, pour la santé et l'éducation), justifie d'autant moins une différenciation des taux, qui s'accompagne en outre probablement d'un alourdissement des coûts administratifs et des coûts de respect des obligations fiscales, et qui peut créer une insécurité juridique et fausser les prix relatifs des biens et services. Les exonérations nuisent tout particulièrement à l'efficacité, puisque le produit ou service n'est pas taxé alors que la taxe acquittée en amont n'est pas déductible. À la différence d'un taux réduit, une exonération rompt la chaîne de TVA. Elle aboutit ainsi à la taxation des biens utilisés en amont, de sorte que la TVA n'est plus neutre dans le cas de ces biens, ce qui crée des distorsions en aval puisque la taxe (non déductible) qui frappe les biens utilisés en amont est incorporée par la suite dans le prix de vente. Cet effet de cascade est plus ou moins marqué selon le stade où intervient l'exonération. Si elle a lieu

Tableau 3.4. **Les taux de TVA/TPS dans certains pays de l'OCDE**

| | Année de mise en place | Taux normal | Taux réduits | Taux zéro pour les opérations intérieures ¹ | Taux différent appliqué dans certaines régions |
|---------------------|------------------------|-------------|-------------------|--|--|
| Japon | 1989 | 05.0 | – | Non | Non |
| Canada | 1991 | 06.0 | – | Oui | Oui |
| Suisse | 1995 | 07.6 | 2.4 et 3.6 | Oui | Non |
| Luxembourg | 1970 | 15.0 | 3.0, 6.0 et 12.0 | Non | Non |
| Allemagne | 1968 | 19.0 | 7 | Non | Non |
| Espagne | 1986 | 16.0 | 4.0 et 7.0 | Non | Oui |
| Royaume-Uni | 1973 | 17.5 | 5 | Oui | Non |
| Grèce | 1987 | 19.0 | 4.5 et 9.0 | Non | Oui |
| République slovaque | 1993 | 19.0 | – | Non | Non |
| France | 1968 | 19.6 | 2.0 et 5.5 | Non | Oui |
| Autriche | 1973 | 20.0 | 10.0 et 12.0 | Non | Oui |
| Hongrie | 1988 | 20.0 | 5 et 15 | Non | Non |
| Italie | 1973 | 20.0 | 4.0 et 10.0 | Oui | Non |
| Irlande | 1972 | 21.0 | 4.8 et 13.5 | Oui | Non |
| Portugal | 1986 | 21.0 | 5.0 et 12.0 | Non | Oui |
| Pologne | 1993 | 22.0 | 7 | Oui | Non |
| Danemark | 1967 | 25.0 | – | Oui | Non |
| Suède | 1969 | 25.0 | 6.0 et 12.0 | Oui | Non |
| Moyenne OCDE | | 17.6 | | 17 sur 30 | 7 sur 30 |

1. « Taux zéro pour les opérations intérieures » signifie l'application d'un taux zéro à certaines ventes intérieures. Ne sont pas prises en compte les exportations à taux zéro.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE.

immédiatement avant la vente finale, il n'a pas d'effet de cascade et la conséquence est simplement une perte de recettes. De plus, l'exonération incite à une intégration verticale pour éviter la taxe et décourage l'approvisionnement extérieur, les entreprises ayant intérêt à s'auto-provisionner en biens taxables. D'où une inefficience économique, la structure de la chaîne d'approvisionnement étant faussée. En résumé, le coût économique et administratif ainsi que les charges pour les entreprises appellent une évaluation sceptique de l'impact des exonérations.

Au début de 2006, le Conseil fédéral a décidé d'engager une refonte totale de la TVA. Trois options actuellement en discussion permettraient de diminuer sensiblement le nombre des exonérations et des taux réduits tout en abaissant le taux normal²⁸. Toutes les options examinées visent la neutralité du point de vue des recettes, l'élimination des distorsions actuelles, une plus grande efficacité et un moindre coût d'administration de l'impôt et de respect des obligations fiscales. Le projet de réforme devrait être débattu au Parlement au cours de l'année 2008 et les nouvelles mesures n'entreront probablement pas en vigueur avant 2011. Une telle réforme irait dans la bonne direction. Il est prévu de compenser les faibles effets négatifs de la réforme sur le plan redistributif²⁹ par des mesures compensatoires à caractère social. Éliminer la plupart des nombreuses exonérations actuelles est de nature à élargir l'assiette de la TVA. Transférer une partie de la taxation des revenus sur la taxation de la consommation d'une façon qui soit neutre pour les recettes semble être une solution intéressante à étudier, car cela serait sans doute bénéfique pour l'efficacité du système fiscal en améliorant l'efficacité dynamique.

Une réforme de la taxation des revenus du capital pourrait atténuer les distorsions sans coût budgétaire

Les comparaisons internationales des taux d'imposition montrent qu'en Suisse les impôts sur les bénéfices des sociétés, qui sont perçus à la fois au niveau fédéral et au niveau cantonal, sont relativement faibles. Mais les bénéfices distribués sont doublement taxés, d'abord au niveau de l'entreprise, puis au niveau de l'actionnaire. En conséquence, le taux global d'imposition des dividendes est nettement supérieur à la moyenne dans la zone de l'OCDE et au taux observé dans les pays qui appliquent le système dit « classique » (tableau 3.5), et cette situation paraît due essentiellement au niveau élevé, en Suisse, des taux supérieurs d'imposition des revenus provenant de dividendes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La forte taxation des dividendes risque d'ouvrir des possibilités de l'évasion fiscale par transfert d'épargne à l'étranger, où il est plus difficile de faire appliquer l'impôt suisse sur le revenu des personnes physiques. De plus, la double imposition des bénéfices distribués peut en principe avoir des effets négatifs sur l'investissement et le financement des entreprises. Mais en régime de mobilité des capitaux, ces effets négatifs ne touchent que les entreprises qui n'ont pas accès aux marchés internationaux de titres de capital. Pour ces entreprises, la forte taxation des dividendes peut fausser les décisions de financement, puisqu'en vertu de la législation fiscale suisse, les bénéfices non distribués ne sont taxés qu'une fois, au niveau de l'entreprise, les plus-values étant exonérées d'impôt dans la plupart des cas au niveau de l'investisseur³⁰. Cette différence de traitement diminue le coût relatif du financement interne. De fait, le financement externe des fonds propres a un coût marginal effectif qui est nettement supérieur à celui du financement interne (Keuschnigg, 2004) et ce surcoût peut être attribué en partie au moins à la différence de traitement fiscal. La forte taxation des dividendes peut influencer également sur la forme

Tableau 3.5. **Taux global légal d'imposition des dividendes**¹

| | Taux de l'impôt sur les sociétés | Taux maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les dividendes | Taux global | Taux d'imputation |
|---|----------------------------------|---|-------------|-------------------|
| Suisse | 21.3 | 40.4 | 53.1 | |
| Moyenne OCDE | 28.4 | 30.5 | 43.8 | |
| Valeur moyenne pour l'OCDE avec différents systèmes | | | | |
| Classique | 24.1 | 25.9 | 44.0 | |
| Classique modifié | 31.5 | 21.9 | 46.9 | |
| Imputation totale | 30.7 | 38.2 | 38.2 | 30.7 |
| Imputation partielle | 32.2 | 40.6 | 49.3 | 20.5 |
| Inclusion partielle | 31.5 | 39.9 | 46.0 | |

Note : Avec le système classique, les revenus provenant de dividendes sont taxés au niveau de l'actionnaire de la même manière que les autres types de revenus du capital (par exemple, les revenus provenant d'intérêts). Les pays pratiquant ce système étaient en 2006 l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, l'Islande, les Pays-Bas, la République tchèque, la Suède et la Suisse. Avec le système classique modifié, les revenus provenant de dividendes sont taxés à des taux préférentiels (par rapport, par exemple, aux revenus provenant d'intérêts) au niveau de l'actionnaire; ce système s'applique au Danemark, aux États-Unis, au Japon et en Pologne. Avec un système d'imputation totale, un crédit d'impôt est accordé pour les dividendes au niveau de l'actionnaire à hauteur de l'impôt sur les sociétés correspondant; c'est ce qui se fait en Australie, au Mexique et en Nouvelle-Zélande. De même, avec l'imputation partielle, un crédit d'impôt est accordé pour les dividendes au niveau de l'actionnaire, mais seulement pour une partie de l'impôt sur les sociétés correspondant; c'est le cas au Canada, en Espagne, en Corée et au Royaume-Uni; avec un régime d'inclusion partielle, une partie des dividendes perçus est prise en compte dans le revenu imposable au niveau de l'actionnaire; ce régime est appliqué en Allemagne, en Finlande, en France, en Italie, au Luxembourg, au Portugal et en Turquie. En Grèce et en République slovaque, les dividendes perçus par l'actionnaire ne sont pas taxés (seul s'applique l'impôt sur les bénéfices des sociétés). En Hongrie, les dividendes dépassant un seuil de 30 % de la valeur de l'action sont taxés au niveau de l'actionnaire au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à un taux de 35 %. Pour les dividendes inférieurs à ce seuil, le taux d'imposition est de 25 %. Enfin, en Norvège, les dividendes ne sont pas taxés au niveau de l'actionnaire lorsqu'ils sont égaux ou inférieurs au taux d'intérêt sans risque du marché multiplié par le prix de l'action.

1. Ce tableau indique les taux légaux effectifs d'imposition pour les dividendes de source intérieure distribués à une personne physique résidente, compte tenu de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de tout type d'intégration ou d'allègement visant à atténuer la double imposition.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE.

juridique de l'entreprise, car les bénéficiaires des entreprises qui ne sont pas constitués en société sont uniquement passibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (Heady et Brys, 2006) et des cotisations de sécurité sociale. Il faut néanmoins maintenir une certaine taxation des dividendes pour compenser l'écart entre les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui frappe les entreprises non constituées en société, et les taux de l'impôt sur les sociétés, qui sont généralement plus faibles. De plus, une forte proportion de l'accroissement du patrimoine net des entreprises va aux actionnaires sous la forme de plus-values, et pas sous la forme de dividendes, ce qui atténue l'effet négatif de la taxation des dividendes sur le coût de financement.

Le Conseil fédéral a proposé de ne soumettre à l'impôt sur le revenu des personnes physiques qu'entre 50 et 60 % des dividendes (Département fédéral des finances, 2006)³¹. Pour diminuer le coût budgétaire de cette réforme, l'allègement ne sera accordé qu'aux investisseurs qui détiennent au moins 10 % du capital de la société. Les cantons pourront fixer leur propre niveau de déduction dans le cadre de la loi d'harmonisation fiscale. L'allègement de l'impôt sur les dividendes ne devrait réduire les recettes de la Confédération que de 56 millions de CHF au maximum dans le court terme et pourrait avoir un effet légèrement positif dans le long terme si la réforme parvient à stimuler la croissance.

Un droit de timbre est perçu, entre autres opérations financières³², sur la vente et l'émission d'actions (y compris de la part de sociétés étrangères). Il est perçu au taux de 1 % sur les émissions d'actions et les augmentations de capital, avec franchise pour les premiers 250 000 CHF, quel que soit le montant et le calendrier d'investissement. Dans le cas de la vente d'actions suisses et étrangères, le droit de timbre est respectivement de 0.15 % et 0.3 %. Le Conseil fédéral a récemment soumis une proposition de faible portée visant à relever à 1 million CHF l'exonération du droit de timbre pour l'émission d'actions de sociétés coopératives. Un droit de timbre frappe également des ventes de logements, ce qui peut limiter la mobilité régionale des travailleurs.

La proposition d'allègement de la double imposition des dividendes devrait se traduire par un traitement plus neutre du financement interne et du financement externe et diminuer le coût du capital pour les entreprises qui n'ont pas accès aux marchés internationaux d'actions, ce qui pourrait stimuler la création d'entreprises et l'investissement. Accorder un traitement spécial aux investisseurs détenant une participation supérieure à 10 % pourrait contre-inciter les petites entreprises à accepter des actionnaires extérieurs, en pénalisant ainsi leurs possibilités de croissance; par ailleurs, cela pourrait fausser le gouvernement d'entreprise³³. On pourrait limiter le coût budgétaire de cette réforme en calibrant l'ampleur de l'exonération, ce qui éviterait d'avoir à traiter différemment les petits investisseurs. De plus, un taux proportionnel d'imposition applicable à tous les revenus provenant de dividendes pourrait être plus efficace pour lutter contre l'évasion fiscale qu'une taxation progressive des dividendes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les acheteurs et les vendeurs étant de plus en plus à même d'éviter les droits de timbre en réalisant les transactions financières à l'étranger, l'existence même de ces droits est de nature à compromettre la compétitivité des marchés financiers suisses. Il faudrait donc envisager de supprimer les droits de timbre. On pourrait introduire un faible impôt sur les plus-values dans le cadre d'une plus vaste réforme destinée à compenser les moins-values de recettes découlant de l'allègement partiel de l'imposition des dividendes et de la suppression des droits de timbre, de façon que la réforme dans son ensemble soit neutre du point de vue des recettes³⁴.

Il faudrait que l'imposition des couples mariés incite davantage à l'exercice d'un emploi

Une autre faiblesse de la fiscalité suisse est le régime fiscal des couples et des familles. Outre que la fiscalité suisse est inéquitable pour les couples mariés (et n'est donc pas conforme à la Constitution), elle peut aussi décourager les femmes mariées d'exercer un emploi rémunéré en augmentant le taux marginal effectif d'imposition de leurs revenus du travail (OCDE, 2004). Le Conseil fédéral a proposé un allègement impôt immédiat pour les couples mariés en augmentant l'abattement pour le deuxième apporteur de revenu et en accordant un abattement forfaitaire général pour les couples mariés, ce qui au total réduira sensiblement la contre-incitation à travailler³⁵. Cette réforme représentera pour la Confédération et les cantons un coût³⁶ qui atteint respectivement 540 et 110 millions CHF. L'engagement a été pris de compenser l'effet budgétaire de cette perte de recettes. Les mesures qui seront prises dans l'immédiat pour favoriser l'emploi des conjoints actuellement au chômage devraient se traduire à moyen terme par une augmentation des recettes de l'ordre de 50 millions CHF selon les estimations gouvernementales. Le reste de la baisse de recettes sera compensé par une réduction des dépenses dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération.

De plus, des discussions sont en cours en vue d'une réforme plus fondamentale. Plusieurs options sont à l'étude, notamment la mise en place d'une imposition individuelle ou d'un régime de fractionnement (le « splitting »). Les différents régimes d'imposition des couples mariés peuvent en théorie avoir un large impact sur les taux marginaux d'imposition du couple. Par exemple, si les gains potentiels des conjoints sont très différents, le conjoint qui décide d'exercer un emploi rémunéré peut, avec un modèle de splitting total, être soumis à un taux marginal plus élevé qu'en cas d'imposition individuelle. À l'inverse, le conjoint qui travaille déjà aura un taux marginal plus faible. Par conséquent, il faut soigneusement analyser les effets des modèles envisagés sur les taux marginaux d'imposition si l'on veut faire en sorte de réduire l'écart de taux marginal d'imposition entre le principal apporteur de revenu et l'apporteur secondaire. Outre leurs différences du point de vue de l'incitation à travailler et à fonder un foyer, les diverses options se distinguent également sur le plan de la complexité supplémentaire et des coûts administratifs qu'elles peuvent entraîner. Les cantons ont exprimé leurs craintes quant à une complexité excessive et à des coûts administratifs trop lourds. En effet, les services fiscaux des cantons estiment que leurs coûts administratifs pourraient augmenter de 30 à 50 % par rapport au niveau actuel, selon le modèle retenu. Le coût budgétaire de la réforme pour la Confédération et les cantons sera bien entendu fonction de la formule choisie, mais la perte de recettes pourrait être considérable, puisqu'elle pourrait atteindre environ 3 milliards CHF par an au niveau fédéral. Enfin, des discussions ont eu lieu au sujet de la possibilité d'instaurer un crédit impôt lié à l'exercice d'un emploi pour lutter contre la pauvreté et pour inciter davantage à exercer une activité rémunérée, mais un groupe d'experts nommé par le gouvernement a décidé que la mise en place d'un tel dispositif serait trop coûteuse. Cependant, le groupe a recommandé d'améliorer les mécanismes d'assistance, notamment dans le but d'encourager l'exercice d'un emploi rémunéré.

Fiscalité et politique environnementale

L'engagement de la Suisse, résultant de la ratification du protocole de Kyoto, à réduire les émissions de CO₂ de source énergétique de 10 % à l'horizon 2010 est énoncé dans la loi de 1999 sur le CO₂. Dans un premier temps, la mise en œuvre de la loi sur le CO₂ a privilégié les mesures volontaires de réduction de la consommation de combustibles fossiles, et quelque 1 600 entreprises se sont engagées dans cette voie. Selon les prévisions établies en 2004, les mesures alors en vigueur, qui avaient en grande partie un caractère volontaire, ne devaient pas suffire pour atteindre les objectifs fixés. En 2005, le Conseil fédéral a proposé de taxer les émissions de CO₂ provenant des chaudières et des activités industrielles à un taux augmentant progressivement pour atteindre 35 CHF la tonne, ce qui ferait baisser les émissions de 0.7 million de tonnes en 2010. Les recettes, estimées à 650 millions CHF par an, seraient redistribuées aux ménages en fonction du nombre de personnes par le biais de l'assurance maladie privée et aux entreprises en proportion de leur masse salariale. Les entreprises à forte intensité énergétique et grosses émettrices seront exonérées de cette taxe à condition de prendre des engagements impératifs de réduction des émissions. Sur la base des objectifs de réduction convenus, les entreprises exonérées de la taxe pourront participer à un système de permis négociables mis en place par les autorités. Elles se verraient accorder des droits d'émission, calculés en fonction des plafonds négociés d'émission de CO₂, qu'elles pourraient céder ou mettre en réserve pour l'avenir³⁷. Il est prévu que ce dispositif couvre en définitive près de 40 % des émissions industrielles (OCDE, 2007b). S'agissant des mesures relatives à la circulation, un projet de

taxe frappant les carburants a été abandonné au profit d'un « centime climatique » volontaire sur les carburants. Une redevance de 0.015 CHF par litre est perçue au stade du détail et alimente un fonds pour le financement d'actions de réduction des émissions, qui seront réalisées aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Si les mesures prises dans le cadre du centime climatique ne paraissent pas de nature à atteindre les objectifs fixés, la taxe sur le CO₂ pourra être étendue aux carburants. D'autres mesures ont été adoptées ou proposées pour promouvoir les sources d'énergie renouvelables, notamment des avantages fiscaux en faveur de la production de certains types de bioéthanol afin que sa part de marché atteigne 5.8 % en 2020.

Le gouvernement s'efforce manifestement de réduire les émissions de CO₂, mais certaines mesures pourraient être améliorées. L'exonération dont bénéficient les entreprises à forte intensité énergétique pour la taxe sur le CO₂ nuira probablement à l'effet de cette taxe sur l'effort de réduction des émissions, notamment si les objectifs individuels de réduction ne sont pas suffisamment rigoureux. Pour ne pas entamer la compétitivité internationale des entreprises, il faudrait étendre la taxe aux entreprises à forte intensité énergétique de façon progressive, de manière à leur permettre d'ajuster en conséquence leurs équipements et leurs technologies. Il serait souhaitable que l'attribution des permis d'émission aux entreprises qui choisissent de participer au système de permis négociables au lieu de payer la taxe sur le CO₂ se fasse par voie d'enchères, et pas en fonction des antécédents comme il est actuellement prévu, si l'on veut éviter de créer une incitation à augmenter les émissions à court terme.

Encadré 3.1. **Recommandations en vue d'une politique budgétaire et fiscale plus propice à la croissance économique**

Améliorer le fonctionnement du cadre budgétaire

- Donner un caractère périodique à l'établissement de priorités à moyen terme. Redoubler d'efforts pour achever le Programme de réexamen des tâches. Préparer des rapports sur la viabilité des finances publiques pour les besoins de la budgétisation à long terme et les compléter par l'élaboration de différents scénarios reflétant l'impact de mesures possibles.
- Mettre en place un cadre prenant systématiquement en compte les dépenses extraordinaires qui échappent au frein à l'endettement.
- Veiller à ce que les nouvelles réductions des taux supérieurs d'imposition au niveau des cantons n'allègent pas la charge fiscale globale par transfert des hauts revenus sur les revenus moyens.

Intensifier l'effort de maîtrise des dépenses sociales

- Mettre fin au financement mixte des hôpitaux, en confiant l'ensemble de la couverture collective aux compagnies d'assurance maladie, mais en compensant les effets négatifs en termes de redistribution par des mesures d'accompagnement adéquates.
- Diminuer les dépenses pour les produits pharmaceutiques : i) en n'obligeant plus les pharmaciens à informer le médecin prescripteur lorsqu'un produit de marque est remplacé par un générique meilleur marché; ii) en faisant payer aux patients la différence de prix entre le produit de marque et le générique; iii) en supprimant au niveau des cantons la possibilité pour les médecins de délivrer des médicaments.

Encadré 3.1. **Recommandations en vue d'une politique budgétaire et fiscale plus propice à la croissance économique** (suite)

- Veiller à ce qu'il soit tiré parti des possibilités de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité par voie de concurrence entre les assureurs maladie et aussi entre les prestataires de soins : i) en réformant le mécanisme de compensation des risques par prise en compte des informations diagnostiques pour déterminer les paiements de compensation entre assureurs maladie; ii) en incitant davantage les assurés à participer à des programmes de soins coordonnés, par exemple en autorisant les assureurs à appliquer dans ce cas un ticket modérateur plus faible; iii) en laissant plus de latitude aux assureurs pour contracter avec les prestataires de soins, y compris ceux d'autres cantons.
- Envisager d'indexer l'âge de la retraite pour le régime du premier pilier sur l'évolution de l'espérance de vie moyenne. Assurer pour le reste la viabilité en agissant à la fois sur l'impôt, les prestations et le nombre exigé d'années de cotisation.
- Adopter une approche plus centralisée pour la réglementation applicable aux administrateurs des caisses privées de retraite et leur donner plus de latitude pour fixer le taux de conversion dans les régimes de retraite professionnelle. Indexer le taux d'intérêt minimum sur un indicateur des rendements réalisés sur le marché. Réexaminer si les avantages fiscaux dont bénéficient ces régimes professionnels doivent bien être aussi généreux.
- S'efforcer davantage de réinsérer sur le marché du travail une plus forte proportion des bénéficiaires de l'assurance invalidité : i) en réduisant les taux marginaux effectifs d'imposition de leurs revenus du travail; ii) en contrôlant régulièrement la capacité de travail de tous les bénéficiaires durant les premières années, puis en procédant ultérieurement à des contrôles aléatoires; iii) en envisageant la mise en place d'une prestation pour l'exercice d'une activité en faveur des personnes souffrant d'une incapacité de travail. Faire en sorte que les personnes atteintes d'affectations mentales participent davantage aux dispositifs de réadaptation et de formation professionnelle.
- Inciter davantage les cantons à placer les chômeurs dans des emplois non aidés, en i) limitant la possibilité, pour les bénéficiaires de certaines mesures d'activation, d'accumuler de nouveau des droits à allocations de chômage et ii) en donnant davantage de poids aux considérations d'efficacité pour l'attribution des fonds fédéraux.

Accroître l'efficacité du système fiscal

- Atténuer la double imposition des dividendes, mais éviter de traiter différemment les petits investisseurs.
- Supprimer les droits de timbre sur les transactions financières et les mutations de biens à usage d'habitation; s'il n'est pas possible, pour des raisons budgétaires, de les supprimer totalement, donner priorité à la suppression des droits sur les émissions d'actions. Si nécessaire, financer la réforme par un faible impôt sur les plus-values.
- Veiller à ce que la prochaine réforme de l'imposition des couples mariés incite encore davantage les femmes mariées à exercer un emploi.
- Mettre en œuvre les mesures prévues pour simplifier la TVA et améliorer son efficacité en diminuant le nombre et la portée des exonérations et des taux réduits.
- Mettre fin progressivement à l'exonération de la taxe sur le CO₂ dont bénéficient les entreprises à forte intensité énergétique. Attribuer les permis d'émission aux entreprises par voie d'enchères, au lieu de faire intervenir les antécédents.

Notes

1. Les seules restrictions à la liberté des cantons sont les suivantes : interdiction de la double imposition et des mesures qui entraveraient la libre circulation intérieure des biens, limites concernant les déductions fiscales et compétence fédérale exclusive pour l'impôt indirect. La loi d'harmonisation comporte une série de limites concernant la définition de l'assiette de l'impôt, les déductions et les abattements.
2. Les plans financiers des cantons ne sont pas non plus formellement harmonisés. Tous les cantons n'ont pas de plan financier et il n'est pas possible de comparer les différents plans en raison de différences de classification des dépenses.
3. Le premier rapport devrait être publié au début de 2008. Les autorités prévoient une mise à jour à peu près tous les quatre ans.
4. Le Programme de réexamen des tâches visait à réduire les dépenses totales de 700 millions CHF en 2008, de 950 millions en 2009 et de 1.2 milliard en 2010.
5. La Confédération sera exclusivement compétente pour sept fonctions, les cantons pour 13 fonctions et il y aura compétence conjointe pour 12 autres fonctions. En outre, 9 fonctions relèveront de la compétence intercantonale (Dafflon, 2004).
6. Ce nouvel indicateur sera calculé sur la base du revenu et du patrimoine totaux taxables des personnes physiques de chaque canton (corrigé d'un taux « normal » de rendement) auxquels s'ajouteront les bénéficiaires des entreprises.
7. Face aux problèmes de plus en plus aigus que pose la hausse des coûts de la santé, un groupe d'associations de défense des consommateurs a remplacé de remplacer le système actuel par un système de payeur unique. Cette proposition a fait l'objet d'un référendum en mars 2007 et a été rejetée à une large majorité.
8. Un élément de sélectivité dans les contrats découle des dispositions qui permettent aux assureurs, en vertu des accords collectifs, de prononcer des exclusions en matière de remboursement à l'encontre de médecins si les services de santé qu'ils dispensent sont plus coûteux que les services comparables des autres médecins.
9. Avec le système du médecin référent, le patient doit consulter un généraliste avant de pouvoir s'adresser à un spécialiste.
10. Avec le paiement à la capitation, le médecin est rémunéré en fonction du nombre de patients inscrits à son cabinet.
11. Il y a incitation à l'écrémage du fait que tout assureur a l'obligation d'appliquer la même prime à tous ses assurés. En outre, le refus d'assurance est interdit.
12. Ce coefficient était de 4.6 en 1970 et 3.6 en 2002 (Conseil fédéral, 2005).
13. La plupart des pays de l'OCDE à revenu élevé revalorisent les pensions de retraite en fonction de l'évolution du coût de la vie, afin de préserver le pouvoir d'achat des retraités. Dans d'autres pays, la revalorisation se fait en fonction de la hausse des salaires, de façon à maintenir un rapport constant entre les salaires et les pensions de retraite. La Suisse applique tous les deux ans une indexation pondérée, l'ajustement se faisant pour moitié en fonction des prix et pour moitié en fonction des salaires.
14. Plus concrètement, si le fonds de réserve tombe à un niveau inférieur à 70 % des dépenses annuelles, les pensions de retraite ne seront ajustées que lorsque l'indice de référence dépassera 4 %. S'il tombe à moins de 40 %, les pensions de retraite ne seront pas revalorisées.
15. Rendu obligatoire en 1985, le régime de retraite du second pilier est entièrement capitalisé, obligatoire et à caractère professionnel. Les actifs totaux gérés dans le cadre de ce régime qui se situe au niveau de l'entreprise sont supérieurs à 100 % du PIB.
16. Selon l'indice PICTET LPP 93, qu'on pourra consulter à l'adresse suivante : www.pictet.com/en/home/finance/indices/lpp93.html.
17. Le Conseil fédéral s'est appuyé sur les hypothèses suivantes pour fixer le taux de conversion à 6.4 % : un taux d'intérêt technique de 3.35 %, un rendement annuel de 3.85 % et une évolution démographique reflétant les scénarios démographiques les plus récents.
18. En outre, la Confédération et les cantons financent actuellement la moitié des dépenses totales du système.

19. Par exemple, le nombre d'années potentielles de vie perdues, indicateur synthétique de la mortalité prématurée, a diminué d'environ un tiers par rapport à 1980 (OCDE, Éco-Santé, 2006).
20. Selon les estimations de l'OCDE, pour une épargne moyenne, le taux net de remplacement de 69 % en 2004 était supérieur de près de 10 points au taux brut de remplacement (OCDE, 2006e).
21. Un autre élément peut expliquer les taux comparativement faibles de sortie en Suisse : la possibilité de cumuler une pension partielle et un travail à temps partiel. Dans ce cas, les personnes concernées ne sont pas décomptées dans les sorties en vue de l'exercice d'un emploi.
22. La cinquième révision a été adoptée par le Parlement en octobre 2006 et approuvée par référendum en juin 2007.
23. Cela représente une diminution de 8 100 bénéficiaires environ. Toutefois, en 2005, le nombre d'entrées avait déjà diminué de 61 000 environ, de sorte qu'il n'y a guère de nouveau progrès à accomplir pour atteindre cet objectif.
24. Ces mesures sont les suivantes : i) suppression du supplément de carrière pour les nouveaux bénéficiaires de moins de 40 ans; ii) transfert de la réadaptation médicale sans perspectives d'emploi au régime d'assurance maladie; iii) suppression de la rente complémentaire versée aux conjoints, pour tous les bénéficiaires actuels (et pas seulement pour les nouveaux cas d'invalidité, comme cela était prévu dans la quatrième révision).
25. Aux États-Unis, les procédures plus strictes d'examen et de contrôle mises en œuvre dans les années 80, qui sont parvenues à diminuer le nombre des nouveaux bénéficiaires, ont rencontré une opposition de plus en plus vive de la part du public et du Congrès. Les conséquences politiques ont été telles que les nouvelles procédures ont été annulées et remplacées par des procédures moins strictes, ce qui a entraîné une hausse sensible des effectifs d'invalides (Autor et Duggan, 2006).
26. La taxation à taux zéro signifie que la TVA n'est pas perçue sur les biens et services consommés dans le pays, mais que la déduction de la TVA payée en amont est autorisée (OCDE, 2006a). En revanche, en cas d'exonération, la taxe acquittée précédemment dans la chaîne de production n'est pas déductible.
27. Le coefficient d'efficacité C est égal au rapport entre les recettes de TVA et la consommation, divisé par le taux normal, en pourcentage. En l'absence de taux différenciés et d'exonérations, il doit être proche de 100 (OCDE, 2006a).
28. Trois options principales sont actuellement examinées. La première, dite « loi fiscale », consisterait essentiellement à simplifier la loi et à améliorer la sécurité juridique des contribuables. Les deux autres options vont plus loin : toutes deux élimineraient 20 des 25 exonérations actuelles (seuls les cinq domaines dans lesquels subsistent de sérieuses difficultés techniques seraient encore exonérés : les services de banque et d'assurance, le logement, les produits agricoles et certains services publics). Avec le « module taux unique », un taux uniforme de 6 % s'appliquerait à tous les biens et services (avec une variante qui maintiendrait l'exonération pour les dépenses de santé et comporterait un taux normal de 6.4 %), tandis que le « module deux taux » conserverait le taux actuel de 7.6 %, mais comporterait un taux réduit de 3.4 % pour un certain nombre de biens et services.
29. Selon les estimations officielles, avec un taux unique et un même profil de consommation, les dépenses du ménage moyen à bas revenu augmenteraient de 0.07 % environ du revenu brut mensuel (Fischer et Spicher, 2007).
30. Les plus-values réalisées par les ménages sur des actions de sociétés cotées en bourse ne sont pratiquement jamais imposables, car on peut considérer que ces sociétés ont une durée de vie infinie. La situation est plus complexe dans d'autres circonstances. Les plus-values sur des actions d'autres sociétés détenues par une société par actions ou par un agent n'ayant pas la personnalité juridique sont imposées comme les bénéfices des entreprises ou les revenus des personnes physiques. En outre, en cas de liquidation d'une société privée, toute somme versée au propriétaire au-delà de son investissement initial à titre de capital est soumise à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans tous les cantons, les transactions immobilières sont soumises à un impôt sur les plus-values.
31. L'exonération serait égale à 40 % pour les personnes physiques et 50 % pour les personnes morales.
32. L'émission d'obligations est taxée à un taux qui varie entre 0.06 % et 0.12 % par année restant à courir jusqu'à l'échéance. En outre, certaines primes d'assurance sont taxées à un taux de 5 % de la prime, et les primes d'assurance vie taxables sont soumises à un taux de 2.5 %.

33. Il sera néanmoins maintenant plus intéressant d'acquérir de plus fortes participations. Dans la mesure où les principaux actionnaires surveillent davantage le comportement des gestionnaires, l'effet négatif sur le gouvernement d'entreprise pourrait être atténué.
34. Un tel impôt ne fausserait pas les décisions d'investissement et de financement étant donné que le capital est mobile à l'échelle internationale (mais les décisions d'épargne seraient influencées). Dans la mesure où le capital social n'est pas mobile à l'échelle internationale, et compte tenu de l'imposition des dividendes, un impôt sur les plus-values peut réduire la différence de traitement fiscal entre les bénéfices distribués et non distribués, réduisant par là même les avantages fiscaux dont bénéficient les sociétés qui ne distribuent pas leurs bénéfices par rapport aux entreprises non constituées en sociétés. D'un autre côté, un impôt sur les plus-values incite à différer la réalisation de celles-ci.
35. Actuellement, les concubins peuvent déduire chacun 7 600 CHF de leur revenu imposable annuel, alors que les couples mariés ne peuvent déduire qu'une fois cette somme. Cette déduction de 7 600 CHF sera remplacée par une déduction de 50 % pour le revenu secondaire (le plus faible des deux revenus) avec un minimum de 7 600 CHF et un maximum de 12 500 CHF. De plus, les couples mariés auront droit à une déduction de 2 500 CHF. Cela veut dire que la déduction annuelle pour les couples mariés se situera, en fonction du revenu du deuxième apporteur, entre 10 000 et 15 000 CHF.
36. Le Parlement a approuvé ce projet de loi à sa session de l'automne 2006; il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La diminution des recettes n'interviendra néanmoins qu'en 2010.
37. En cas de non-conformité, la taxe sur le CO₂ s'appliquera rétroactivement sur les émissions totales de l'entreprise.

Bibliographie

- Andlin-Sobocki, P., B. Jönsson, H.U. Wittchen et J. Olesen (2005), « Cost of Disorders of the Brain in Europe », *European Journal of Neurology*, vol. 12, Suppl. 1, pp. 1-27.
- Autor, D. et M. Duggan (2003), « The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, février, pp. 157-206.
- Autor, D. et M. Duggan (2006), « The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding », *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 20, n° 3, pp. 71-96, été.
- Baumgartner, E., S. Greiwe et T. Schwarb (2004), « Labour market integration of disabled persons in Switzerland », *Forschungsbericht Nr. 5/04*, BSV, Berne.
- Conseil fédéral (2005), « Premier Message concernant la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version) », 21 décembre.
- Crivelli, L., M. Filippini et I. Mosca (2006), « Federalism and Regional Health Care Expenditures: an empirical analysis for the Swiss cantons », *Health Economics Letters*, vol. 10, n° 1.
- Dafflon, B. (2004), « Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress », *BENEFRI Centre d'Études en Économie du Secteur Public, Working Paper n° 356*.
- Danninger, S. (2002), « A New Rule: The Swiss Debt Brake », *IMF Working Paper n° 02/18*.
- Département fédéral de l'économie (2007), *Pilotage par les résultats ORP/LMMT/ACT*, Département fédéral de l'économie, Berne.
- Département fédéral des finances (2006), *Deuxième réforme de l'imposition des entreprises*, disponible à l'adresse : www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00632/index.html?lang=fr.
- Ess, S.M., S. Schneeweiss et T.D. Szucs (2003), « European Healthcare Policies for Controlling Drug Expenditure », *Pharmacoeconomics*, vol. 21, n° 2, pp. 89-103.
- Feld, L. et B. Frey (2006), « Tax Evasion in Switzerland: The Roles of Deterrence and Tax Morale », *Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper n° 284*.
- Feld, L. et G. Kirchgässner (2001), « Income tax competition at the state and local level in Switzerland », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, pp. 181-213.
- Feld, L. et G. Kirchgässner (2006), « On The Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss experience », *CREMA Working Paper n° 2006-21*.
- Feld, L., G. Kirchgässner et C. Schaltegger (2003), « Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments », *CESifo Working Paper Series n° 1087*.

- Fischer, C. et B. Spicher (2007), « Simplification de la TVA: principes de base et conséquences », *La Vie économique, Revue de politique économique*, 4-2007.
- FMI (2006), *Switzerland: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*, juin, Washington, D.C.
- Heady, C. et B. Brys (2006), « Fundamental Reform of Corporate Income Tax », CTPA/CFA(2006)42.
- IMS Consulting (2003), *A Comparison of Pharmaceutical Pricing in Switzerland with Selected Countries*, Bristol.
- Keuschnigg, C. (2004), « Réforme de la fiscalité des entreprises, croissance et répartition », *La Vie économique, Revue de politique économique*, 1-2004.
- Mourougane, A. (2007), « Toward a more efficient taxation system in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 557, Paris.
- OCDE (2001), *Études de politique fiscale : fiscalité et économie*, OCDE, Paris
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études de politique fiscale : la politique fiscale dans les pays de l'OCDE : évolutions et réformes récentes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Tendances des impôts sur la consommation : TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions d'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « Projecting OCDE Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, Paris.
- OCDE (2006d), *Examens des systèmes de santé : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 1) : Norvège, Pologne, Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi, édition 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse* ; OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 2) : Australie, Espagne, Luxembourg et Royaume-Uni*, OCDE, Paris (à paraître).
- Office fédéral de la statistique (2006a), *Statistique de l'assurance maladie obligatoire 2005*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2006b), *Coût et financement du système de santé en 2004*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Office fédéral des assurances sociales (2005), « Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision de l'AI) », www.admin.ch/ch/f/ff/2005/4215.pdf.
- Office fédéral des assurances sociales (2007), *Statistique de l'AI 2006*, Office Fédéral des Assurances Sociales, Berne.
- Oliveira Martins, J., F. Gonand, P. Antolin, C. de la Maisonneuve et K.-Y. Yoo (2005), « The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 420, Paris.
- Rae, D. (2005), « How to reduce sickness absences in Sweden: lessons from international experience », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 442, Paris.
- Schluep, K. (2003), « Besoins de financement de l'AVS (PC comprises) », *Aspects de la sécurité sociale*, OFAS, n° 10/03.
- Yoo, K.-Y. et A. de Serres (2004), « Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 406, Paris.

Chapitre 4

Des déficiences subsistent dans la réglementation des marchés de biens et de services

Les mesures visant à rendre la réglementation des marchés de produits plus propice à la concurrence occupent une place de premier plan dans le « programme de croissance » destiné à stimuler l'expansion économique, dont la mise en œuvre a commencé. Le présent chapitre examine les mesures figurant dans ce programme et propose de nouvelles améliorations. Malgré les importantes réformes opérées ces dernières années, la Suisse est encore à la traîne des autres pays de l'OCDE du point de vue du droit de la concurrence et de son application. Beaucoup reste à faire dans les industries de réseau pour rendre la réglementation des marchés de produits plus favorable à la concurrence. Des autorités de régulation sectorielles ont été mises en place mais elles ont besoin d'une plus grande indépendance. La réforme de la législation relative à la fourniture d'électricité jette les bases de l'ouverture de ce secteur à la concurrence, mais séparation verticale plus stricte est nécessaire entre le réseau de transport et les activités de production et de commercialisation. Dans le secteur des télécommunications, les restrictions d'accès des concurrents à la boucle locale limitent les possibilités de baisse des prix et d'amélioration de la qualité du service dans le haut débit. Il y a encore des mesures à prendre afin d'éviter la discrimination à l'encontre des entrants sur le marché des services de transport ferroviaire de passagers et beaucoup reste à faire pour élargir la concurrence dans les services postaux. La législation sur la politique agricole proposée pour la période 2007-11 ne marque qu'un léger progrès en matière de réduction de la protection. L'adoption du principe « Cassis de Dijon » pourrait aussi contribuer à abaisser les obstacles au commerce des produits manufacturés.

Les réformes de la réglementation des marchés de produits peuvent contribuer grandement à rehausser la productivité et à faire baisser les prix élevés pratiqués dans les secteurs peu exposés à la concurrence internationale, à la fois en améliorant les réglementations applicables à tous les secteurs de l'économie – comme le droit de la concurrence – et par le biais des réglementations sectorielles, notamment dans les industries de réseau. Comme il est indiqué au chapitre 1, la levée des obstacles sectoriels à la concurrence procurerait des avantages qui s'étendraient au-delà des secteurs considérés, grâce à la réaffectation des ressources et la diminution des coûts des biens intermédiaires et des services. Par ailleurs, une concurrence accrue peut créer des gains dynamiques en dopant l'innovation, surtout dans les pays et les secteurs qui jouissent d'une avance technologique, comme c'est le cas en Suisse dans un certain nombre de branches manufacturières.

Il faut poursuivre la réforme récente du droit de la concurrence et de son application

Une modification du droit de la concurrence, entrée en application en avril 2005, a renforcé considérablement la possibilité de lutter contre les collusions en introduisant des sanctions directes en cas d'ententes injustifiables et d'abus de position dominante, en mettant en place un programme de clémence et en attribuant des pouvoirs d'enquête plus larges à l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence (la Commission de la concurrence, ComCo). La ComCo s'est vu aussi confier de nouvelles responsabilités en matière de contrôle de l'application de la loi sur le marché intérieur, en vigueur depuis juillet 2006, qui oblige les cantons à supprimer les obstacles aux flux de services entre cantons (voir l'*Étude économique* de 2005)¹.

Ces réformes ont eu des effets sur le plan du contrôle de l'application du droit de la concurrence, la ComCo infligeant sa première sanction directe à un opérateur aéroportuaire pour abus de position dominante. La ComCo a aussi enquêté sur des tarifs excessifs de terminaison d'appel dans les réseaux de téléphonie mobile et sur la fixation de charges de terminaison par l'opérateur en place pour les services ADSL ainsi que sur des ententes dans les marchés publics de construction et elle a pris des mesures pour mettre un terme aux barèmes recommandés dans les services professionnels, tels que les services d'avocat. Il n'y a cependant pas encore eu d'enquêtes sur les violations de la loi sur le marché intérieur, même si la ComCo estime que de telles enquêtes vont être nécessaires.

Les possibilités d'amélioration du droit de la concurrence et de son application sont encore considérables. Actuellement, il faut encore, dans certains cas, apporter la preuve d'un abus pour que des sanctions soient prononcées en cas d'ententes injustifiables, ce qui ralentit la prise de décision. Le principe d'interdiction devrait s'appliquer à toutes les ententes injustifiables. De plus, des représentants du patronat, des syndicats et des agriculteurs continuent d'être nommés à la ComCo, ce qui compromet son indépendance. Ses effectifs restent modestes. L'augmentation des effectifs en 2006 a été limitée à environ

la moitié de l'accroissement jugé initialement nécessaire pour lui permettre de remplir ses nouvelles fonctions, plus larges qu'elles ne l'étaient jusque-là. Par ailleurs, des réformes des réglementations sectorielles contribueraient grandement à faciliter la tâche de la ComCo en matière de détection de pratiques anticoncurrentielles. Des règles opaques dans le domaine des marchés publics, par exemple, et l'absence de cadre réglementaire *ex ante* dans le secteur des télécommunications augmentent les besoins de personnel. Des réformes dans ces domaines, qui seront détaillées plus loin, renforceraient donc aussi l'efficacité du contrôle général de l'application de la loi.

Les obstacles techniques au commerce peuvent être encore abaissés

Les obstacles au commerce résultent de réglementations administratives et techniques qui diffèrent de celles des partenaires commerciaux. Environ 80 % des importations suisses provenant des pays de l'UE, la levée de ces obstacles aux échanges avec les pays européens serait particulièrement bénéfique. Conscient de cela, le gouvernement a ouvert une consultation publique sur un projet de loi proposant d'appliquer unilatéralement le principe dit *Cassis de Dijon* (qui a été adopté par les pays de l'UE), en vertu duquel les produits satisfaisant aux prescriptions techniques en vigueur dans le pays d'origine sont acceptés par le pays importateur, à ceux dans lesquels ces prescriptions ne sont pas encore harmonisées. Le projet de loi prévoit des exemptions à ce principe pour une gamme de produits très limitée, en vue essentiellement d'imposer des normes environnementales et sanitaires plus strictes. Les pressions visant à ne pas limiter les exemptions à un petit nombre de produits pourraient toutefois être fortes. Les autorités ont retardé le calendrier d'adoption de cette règle au vu des nombreuses demandes d'exemption. Il faudrait appliquer le principe « *Cassis de Dijon* » avec une liste d'exemptions aussi restreinte que possible.

Il est encore possible de réduire les prix des biens importés en autorisant des importations parallèles de produits brevetés en Suisse. Actuellement, les fabricants de produits brevetés en Suisse peuvent en général éviter les importations du même produit commercialisé à l'étranger, mais la ComCo peut intervenir au cas par cas si des restrictions à l'importation fondées sur les droits de propriété intellectuelle équivalent à un accord vertical illicite ou à un abus de position dominante. Le gouvernement a réitéré son opposition au principe d'« épuisement international et régional » – qui permettrait des importations dans le monde entier ou en provenance des pays de l'UE, respectivement – en avril 2007. L'adoption du principe d'« épuisement international » aurait des répercussions surtout sur les produits pharmaceutiques, dont le prix en Suisse baisserait de 8 à 18 %, selon les estimations officielles, tandis que l'impact sur la recherche et le développement serait sans doute limité, du fait de la petite taille du marché suisse par rapport aux marchés mondiaux et de l'existence d'une protection des brevets sur les autres grands marchés. Par ailleurs, le remboursement des produits pharmaceutiques par les systèmes d'assurance maladie dans l'ensemble des pays de l'OCDE gonfle fortement les ventes de ces produits, peut-être au-delà du niveau où les avantages marginaux et les coûts marginaux s'équilibrent, ce qui donne encore à penser que l'alignement des prix suisses des produits pharmaceutiques sur les prix mondiaux ne saperait pas indûment les incitations à la recherche. En Suisse, les prix de remboursement par les assurances maladie sont administrés et les modifications apportées aux règles de remboursement ont contribué à modérer les dépenses des assureurs au titre des produits pharmaceutiques en 2006. Cela étant, les prix administrés sont encore beaucoup plus élevés que dans les autres pays

européens, encore que la différence soit en partie imputable à des marges de détail réglementées plus larges. Les autorités s'emploient à mieux aligner les prix de remboursement pratiqués en Suisse sur ceux de certains autres pays industrialisés (voir également le chapitre 3). Néanmoins, le gouvernement estime qu'une modification de la protection des brevets suivant les modalités évoquées plus haut aurait un effet délétère sur la recherche dans le secteur pharmaceutique.

La marge d'intensification de la concurrence dans les industries de réseau est encore grande

Au cours de la décennie écoulée, les pays de l'OCDE ont mis en œuvre de vastes réformes de la réglementation dans les industries de réseau. De nombreux pays ont mis en place des autorités indépendantes chargées de la réglementation sectorielle dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie et, pour certains, dans le secteur des chemins de fer, dotées de pouvoirs importants pour assurer l'accès de nouveaux entrants aux réseaux (notamment par une réglementation *ex ante*), permettant ainsi à la concurrence de se développer. Les services postaux se sont aussi ouverts de plus en plus à la concurrence. Dans de nombreux pays, ces réformes se sont accompagnées de la privation des entreprises en place. Une réglementation proconcurrentielle dans les télécommunications, par exemple, a contribué à faire baisser les tarifs dans ce secteur (Hoj *et al.*, 2007, par exemple) et à améliorer la productivité dans la production d'électricité (voir Hunt, 2002, par exemple). Certaines données d'observation semblent aussi indiquer que des réformes séquentielles dans le secteur des chemins de fer ont rehaussé l'efficacité (Friebel *et al.*, 2004), même s'il n'y a pas encore de consensus sur la question de savoir dans quelle mesure il faut opérer une séparation verticale dans cette branche d'activité et comment réglementer au mieux d'accès au réseau (OCDE, 2006b). L'on estime que l'ouverture totale des services postaux, effective en Suède depuis 1993, a stimulé la croissance économique (Trinkner et Jaag, 2007, et références se trouvant dans leur étude). En outre, des politiques réglementaires favorables à la concurrence dans les industries de réseau entraînent des gains de productivité dans les secteurs qui utilisent les produits de ces industries comme moyens de production. De fait, les données d'observation laissent penser que l'orientation de la réglementation dans les industries de réseaux influe notablement sur la capacité des économies de rattraper les niveaux de productivité des pays qui sont à la pointe de la technologie dans tous les secteurs de l'économie (Conway *et al.*, 2006²).

Le rythme de la réforme dans ce domaine a été relativement lent en Suisse. Des autorités de régulation sectorielles ont été créées pour les télécommunications, les services postaux et les chemins de fer, et une autre prendra ses fonctions dans le secteur de l'électricité en 2008, mais leur indépendance à la l'égard des pouvoirs publics est assez faible. Les responsables de la réglementation sont généralement nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable (OCDE, 2006a), ce qui limite leur indépendance. Les pouvoirs des autorités de régulation sont moins étendus en Suisse que dans les autres pays de l'OCDE, de sorte qu'il est plus difficile d'empêcher les opérateurs en place d'user de leur pouvoir de marché pour restreindre l'entrée. L'autorité de régulation des services postaux, PostReg, par exemple, ne peut pas infliger d'amendes aux entreprises pour violation des décisions réglementaires, et ses décisions en matière de régulation des prix doivent être approuvées par le ministère de l'Énergie, des Transports, de l'Environnement et des Communications. Les pouvoirs dont dispose la nouvelle autorité de régulation du marché de l'électricité pour empêcher la discrimination hors prix sont également limités à certains

égard. Ces limitations aggravent les effets nocifs des incitations et des possibilités abondantes qu'ont les opérateurs intégrés verticalement d'exercer une discrimination à l'égard des nouveaux entrants sur le marché en l'absence d'obligations strictes de séparation des activités dans ce secteur (voir plus loin). Par exemple, aucune règle ne limite les motifs pour lesquels les opérateurs du réseau peuvent annuler des contrats avec de nouveaux entrants qui souhaitent utiliser le réseau pour des activités de négoce ou de vente au détail, tandis que les effectifs de personnel de l'autorité de régulation sont peu élevés par rapport à ceux des autres pays (OCDE, 2006a).

Renforcer l'indépendance des autorités de régulation et leur donner des pouvoirs suffisants peut aider à faire en sorte que les entrants potentiels sur le marché perçoivent la réglementation comme neutre et prévisible, facilitant leur entrée et la rendant plus crédible. Les opérateurs en place seront par là même incités à faire preuve de plus de discipline en matière de fixation des prix. Il faudrait accroître l'indépendance des autorités sectorielles. Le mandat des hauts responsables de la réglementation devrait être allongé, sans renouvellement possible. Les autorités de régulation sectorielles devraient être habilitées à infliger des amendes aux participants au marché qui ne respectent pas leurs décisions, et les ministères ne devraient pas pouvoir intervenir dans ces décisions.

La participation de l'État dans les industries de réseau est toujours importante (encadré 4.1), ce qui nuit à la concurrence et à l'efficacité. *En premier lieu*, la participation de l'État donne l'impression qu'il existe des conflits d'intérêt. D'un côté, l'État doit s'assurer que les conditions cadres sont réunies pour permettre aux opérateurs en place et nouveaux entrants de se concurrencer dans des conditions d'égalité sur le marché. D'un autre côté, l'accès d'entreprises privées au réseau peut réduire les bénéfices des opérateurs publics en place. Ces conflits d'intérêt surgissent, par exemple, du fait que les actifs de production d'électricité appartiennent aux cantons, qui délivrent les autorisations pour la construction de nouvelles centrales. *En deuxième lieu*, la privatisation – des actifs de production d'électricité, notamment, qui sont la propriété des cantons et des communes – peut, dans certains cas, être utile pour parvenir à une séparation verticale plus efficace des activités de réseau de celles dans lesquelles la concurrence peut être instaurée (voir plus loin). *En troisième lieu*, comme les entreprises publiques sont censées être moins axées sur la recherche de profits que celles du secteur du privé, cela peut compromettre l'efficacité de la fourniture de services. De plus, les

Encadré 4.1. **Participation de l'État dans les industries de réseau**

L'État détient d'importantes participations dans toutes les industries de réseau :

- L'État conserve une part de 58,4 % dans le capital de l'opérateur de télécommunications *Swisscom*. La Fédération est tenue par la loi de conserver une part d'au moins 50 % dans l'entreprise en place.
- L'opérateur en place de services postaux, *La Poste Suisse*, appartient entièrement à l'État.
- Les principaux opérateurs de chemins de fer – entreprises cantonales et société des Chemins de fer fédéraux – appartiennent en totalité à l'État.
- Le secteur de l'électricité se caractérise par un degré élevé de participation publique à tous les stades de la chaîne de valeur ajoutée. La majeure partie de la production et du transport d'électricité à haute tension est aux mains d'entreprises appartenant entièrement ou majoritairement aux cantons et aux communes. Les entreprises de distribution et de vente au détail de l'électricité appartiennent principalement aux communes.

entreprises publiques étant probablement disposées à utiliser les bénéfices tirés des activités monopolistiques pour offrir des services dans les segments concurrentiels du marché à des prix inférieurs au coût marginal, il se peut que les prix reflètent mal les coûts dans les deux segments du marché. L'État devrait privatiser ses parts dans les industries de réseau, notamment les services postaux et les télécommunications. Il faudrait encourager les autorités infranationales à privatiser leurs intérêts dans les segments du marché de l'électricité susceptibles d'être ouverts à la concurrence, notamment celui de la production.

Le nouveau cadre réglementaire du marché de l'électricité est nettement plus propice à la concurrence

Les tarifs de l'électricité restent supérieurs à la moyenne dans la zone OCDE, en dépit de l'abondance de l'hydroélectricité, peu coûteuse, et de l'énergie nucléaire, qui ont rendu les prix de l'électricité en Suisse moins sensibles qu'ailleurs aux hausses des prix du pétrole et du gaz enregistrées ces dernières années. Les prix sont particulièrement élevés pour les petites et moyennes entreprises qui n'ont guère de pouvoir de négociation sur le marché (OCDE, 2006a). Jusqu'à présent, le cadre réglementaire n'était pas favorable à la concurrence. Pour pouvoir accéder aux réseaux des opérateurs en place, les fournisseurs concurrents devaient s'appuyer sur les dispositions du droit général de la concurrence relatives à la lutte contre l'abus de position dominante. Ce cadre permettait seulement aux grandes entreprises clientes de choisir leur fournisseur. Les services de vente au détail aux petits consommateurs sont soumis aux obligations de service universel, ce qui oblige les fournisseurs à fournir de l'électricité aux tarifs réglementés.

La réforme du cadre réglementaire du secteur de l'électricité est une priorité de la stratégie mise en œuvre par le gouvernement en vue d'améliorer les perspectives de croissance économique à long terme. Après l'échec, lors d'un référendum organisé en 2002, de la première tentative de mise en place d'un cadre de réglementation sectorielle, un nouveau cadre réglementaire a été approuvé par le Parlement et entrera en vigueur en octobre 2008. Ce dispositif prévoit la création d'une autorité de régulation sectorielle indépendante, des règles concernant la séparation verticale des activités de réseau et de celles qui peuvent être assujetties à la concurrence, notamment la production d'électricité, le commerce de gros et le commerce de détail. La nouvelle législation donne à toutes les grandes entreprises le droit de choisir leur fournisseur d'électricité dès le départ, tandis que les ménages et les petites entreprises pourront le faire en 2013.

Le nouveau cadre de réglementation de l'énergie représente un pas en avant majeur, mettant en place les principaux dispositifs institutionnels pour l'ouverture à la concurrence de la production et du commerce de l'électricité. De fait l'expérience acquise dans les pays de l'OCDE montre qu'il faut un cadre réglementaire efficace pour parvenir à une concurrence viable après la libéralisation des marchés de l'électricité. Les avantages économiques se sont révélés les plus importants dans la production d'électricité, alors que, dans les activités de vente au détail, les possibilités de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité paraissent limitées.

Il est toutefois possible d'améliorer la réglementation des tarifs d'accès au réseau. La législation prévoit une réglementation du taux de rendement qui fixe les prix en fonction des coûts observés *ex post* jusqu'en 2013. Un système de plafonnement, consistant à fixer des plafonds de prix pour plusieurs années à l'avance, pourra être adopté par la suite. La réglementation par plafonnement des prix incite davantage à réduire les coûts, et l'expérience acquise en la matière au Royaume-Uni, par exemple, laisse penser que les économies réalisées

sur les coûts peuvent être considérables. Il faudrait mettre en place dès que possible un système de réglementation par plafonnement. Cependant, la réglementation par plafonnement entraîne un arbitrage entre l'efficacité statique et l'efficacité dynamique, étant donné qu'un plafond à plus long terme incite plus efficacement à réduire les coûts mais entraîne des pertes d'efficacité du fait que les prix s'écartent davantage du coût marginal. Cet arbitrage peut être réduit, permettant ainsi de limiter des pertes d'efficacité, par une réglementation comparative, à savoir que les prix réglementés sont fixés par référence aux coûts des autres opérateurs, ce qui permet de séparer les prix réglementés des propres coûts de chaque opérateur (voir Weyman-Jones *et al.*, 2006, pour une description des pratiques de réglementation comparative). De plus, du fait de cette déconnexion, la réglementation comparative évite toute incitation à faire de fausses déclarations de coûts (Shleifer, 1985) qui peuvent entraver le fonctionnement de la réglementation par plafonnement. L'Allemagne utilise un système combinant la réglementation par plafonnement et la réglementation comparative. En Suisse, en raison du grand nombre d'opérateurs de réseau locaux et nationaux, il est parfaitement possible d'appliquer la réglementation comparative. Ce système devrait être mis en place pour la réglementation des prix d'accès au réseau.

Il faut renforcer les règles de séparation verticale

Il est indispensable d'établir des règles efficaces en matière de séparation verticale pour assurer une concurrence viable sur les marchés de l'électricité. Cela vaut tout particulièrement pour la Suisse, où la structure de l'actionnariat dans ce secteur se caractérise par une forte intégration verticale, qui incite les propriétaires du réseau à opérer une discrimination à l'encontre des concurrents qui souhaitent accéder à leurs réseaux (voir encadré 4.2). En outre, la législation impose un régime de réglementation léger, avec de faibles effectifs de personnel et des pouvoirs d'intervention restreints. Avec ce cadre réglementaire limité, il faut que les incitations et les possibilités qu'ont les opérateurs en place d'opérer une discrimination à l'encontre des concurrents soient limitées par des obligations plus strictes de séparation verticale, ce qui réduira la nécessité d'une intervention de l'autorité de régulation.

Encadré 4.2. Le marché suisse de l'électricité

Le marché de la production d'électricité se caractérise par un degré élevé de concentration, un groupe de cinq entreprises (les *Überlandwerke*) contrôlant 80 % de la production. L'interconnexion internationale est vaste, créant la possibilité pour des producteurs d'électricité étrangers de concurrencer les opérateurs sur le marché suisse. Cependant, l'émergence de la concurrence étrangère dépend toujours de la mise en place de règles efficaces afin d'éviter toute discrimination résultant de l'intégration verticale (voir encadré 4.3 ci-dessous). L'intégration verticale est elle aussi importante, les *Überlandwerke* étant propriétaires du réseau de transport de l'électricité en Suisse. Les *Überlandwerke* ont également des participations dans les services locaux d'utilité publique et prennent part à la vente au détail de l'électricité. Sur les cinq *Überlandwerke*, trois appartiennent entièrement aux cantons et aux communes, un est sous le contrôle majoritaire d'un canton et un appartient en majorité au secteur privé. Le réseau de distribution d'électricité est aux mains d'une multitude de services locaux d'utilité publique appartenant pour la plupart aux communes (voir OCDE, 2003 et 2006, pour des descriptions détaillées de la structure du marché).

Le nouveau cadre réglementaire exige une séparation juridique, gestionnelle et comptable de la production d'électricité et des opérations de transport à haute tension ainsi qu'une séparation comptable du commerce de détail et de la distribution. Afin de rendre effective la séparation gestionnelle du transport et de la production d'électricité, un opérateur des systèmes de transport à haute tension a été mis en place (encadré 4.3).

Encadré 4.3. Séparation verticale de la production et du transport de l'électricité à haute tension

Une nouvelle société, *Swissgrid*, a été créée en 2006 afin de gérer les opérations du réseau de transport de l'électricité à haute tension. Le réseau et *Swissgrid* appartiennent aux cinq *Überlandwerke*. Ces derniers sont censés, en 2012, transférer leurs actifs de transport à haute tension à la société *Swissgrid*, dans laquelle ils conserveront une part proportionnelle. Les *Überlandwerke* étant contrôlés essentiellement par les cantons, *Swissgrid* appartient principalement au secteur public. Les *Überlandwerke* sont représentés au conseil d'administration de *Swissgrid*, même s'ils ne doivent pas intervenir dans ses activités, et les membres du conseil d'administration ne sont pas autorisés à occuper des postes de direction dans les *Überlandwerke*. Cependant, en tant que société, *Swissgrid* devra agir dans l'intérêt de ses propriétaires, dont les bénéfices sont accrus par la discrimination exercée à l'encontre des nouveaux entrants sur le marché. Le conseil d'administration de *Swissgrid* comprend aussi des représentants des cantons qui détiennent des parts importantes dans la production d'électricité, ce qui affaiblit encore leur indépendance.

Il existe dans les pays de l'OCDE deux modèles de séparation de la propriété entre les activités de production et de transport d'électricité à haute tension (AIE, 2001). Selon le premier modèle, les opérateurs du système de transport sont propriétaires du réseau mais ne sont pas autorisés à détenir des actifs de production d'électricité (modèle appliqué au Royaume-Uni et dans les pays nordiques, par exemple). Selon le second modèle, la propriété des actifs de production et de transport reste intégrée, mais l'opérateur du système de transport n'a pas de liens de propriété avec les entreprises intégrées qui détiennent les actifs de production et de transport à haute tension. C'est le modèle suivi, par exemple, par certains États des États-Unis. Le premier modèle est préférable car l'unification des opérations du système de transport avec la propriété des actifs de transport contribue à l'efficacité des décisions en matière d'investissement concernant le réseau de transport. Le second peut cependant être préféré si la séparation de la propriété des actifs de production et de transport est jugée trop difficile à réaliser.

Dans le contexte actuel de la Suisse, pour pouvoir mettre en œuvre le modèle préféré de séparation verticale de la production et du transport d'électricité à haute tension, il faudrait que les *Überlandwerke* se défassent des actifs de production. Cela permettrait d'éliminer les incitations à la discrimination à l'encontre des producteurs concurrents, tandis que la propriété des actifs de transport et les opérations de transport seraient unifiées. La prépondérance des participations publiques dans les *Überlandwerke* pourrait rendre cette option politiquement viable, même si cela nécessiterait la coopération des cantons et des communes, qui sont totalement autonomes à cet égard. Une autre solution serait que les *Überlandwerke* restent propriétaires de leurs actifs de production d'électricité. Dans ce cas, afin d'éviter toute incitation à la discrimination à l'encontre des nouveaux entrants sur le marché, il ne faudrait pas que *Swissgrid* appartienne aux *Überlandwerke*. Dans l'un et l'autre cas, les cantons ne devraient être autorisés à participer à *Swissgrid* que s'ils se défont de leurs actifs de production.

La séparation juridique, gestionnelle et comptable peut être un moyen efficace d'éviter la discrimination exercée par les opérateurs en place à l'égard des nouveaux entrants sur le marché si l'autorité de régulation est en mesure d'observer et de sanctionner les comportements discriminatoires. L'expérience acquise par les pays de l'OCDE montre cependant que les responsables de la réglementation n'ont pas la possibilité de détecter et de faire cesser la discrimination à l'encontre des producteurs d'électricité concurrents qui cherchent à accéder au réseau de transport à haute tension car ce réseau doit être géré activement en temps réel³. La séparation gestionnelle et comptable entre l'opérateur du système de transport à haute tension et les producteurs n'est donc pas suffisante. Il faut supprimer les incitations à la discrimination en séparant la propriété de la production et des opérations de transport (voir, par exemple, Hunt, 2002; AIE, 2001). De fait, sans cette séparation de la propriété, il sera probablement difficile de concrétiser les avantages potentiels attendus du nouveau cadre réglementaire. Il faut donc rendre effective la séparation de la propriété des opérations de production et de transport à haute tension.

L'efficacité de la séparation comptable dépend de l'adoption de règles de comptabilisation des coûts qui soient adaptées aux besoins d'information de l'autorité de régulation. De fait, comme la séparation comptable est la seule obligation de dégroupage imposée aux réseaux de distribution, il est particulièrement important qu'elle soit mise en œuvre de façon efficace. Or, la nouvelle législation ne prévoit pas de règles de comptabilisation des coûts aux fins de réglementation. La comptabilisation des coûts dans les comptes financiers des entreprises n'est guère adaptée aux besoins de la réglementation (OCDE, 2006a).

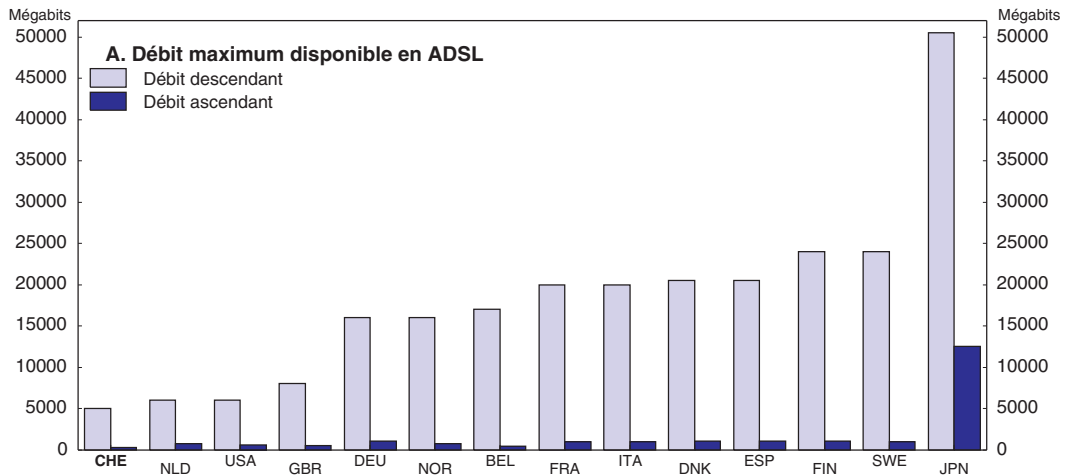
Le fait que les *Überlandwerke* détiennent des participations dans les services d'utilité publique locaux risque de nuire à l'indépendance entre l'offre et la demande sur le marché. Les services d'utilité publique locaux seront dans une position clé lorsqu'il s'agira de faire jouer la concurrence entre les fournisseurs d'électricité, surtout pendant la période de transition allant jusqu'à 2013, au cours de laquelle les ménages ne pourront pas choisir librement leur fournisseur. La faiblesse des obligations de séparation verticale imposées aux réseaux de distribution offrira aux grandes entreprises en place de production d'électricité de nouvelles possibilités de discrimination à l'encontre des concurrents, ce qui aura des effets négatifs sur l'entrée sur le marché et sur les possibilités de concurrence étrangère. En Allemagne, par exemple, le renforcement de l'intégration verticale qui a fait suite à la libéralisation du marché a contribué à la faiblesse de la concurrence, comme en témoigne, par exemple, le petit nombre de clients ayant changé de fournisseur et la hausse des prix (OCDE, 2006d). Il faudrait empêcher les *Überlandwerke* d'acquérir des parts supplémentaires dans les réseaux de distribution d'électricité.

Le manque de concurrence fait baisser la qualité et monter les prix dans les services de télécommunications

L'accès au haut débit est plus répandu en Suisse que dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans une certaine mesure, le taux élevé de pénétration du haut débit reflète sans doute le niveau de revenu relativement élevé des habitants. De plus, le large accès aux réseaux de télévision câblés, auxquels presque tous les ménages suisses sont connectés, donne une plateforme permettant d'offrir des services à haut débit sans avoir besoin d'utiliser le réseau de téléphonie fixe. Cependant, les prix des services à haut débit sont élevés en comparaison des autres pays de l'OCDE, tandis que la vitesse de transmission des données est bien moindre (graphique 4.1).

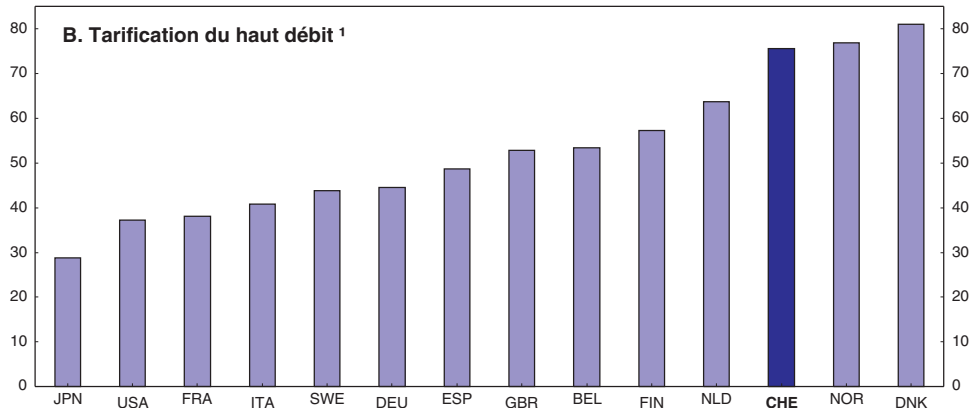

Graphique 4.1. Vitesse et prix de l'ADSL : comparaison internationale

Octobre 2006



Tarif forfaitaire, USD par mois

Tarif forfaitaire, USD par mois

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140226325131>

1. Offre la moins chère pour la vitesse maximum disponible en Suisse, ou plus rapide.

Source : OCDE (2007), Perspectives des communications, Édition 2007, OCDE, Paris.

Si les marchés de télécommunications ont été ouverts à la concurrence dès 1998, les entrants n'avaient, jusqu'à ces derniers temps, pas accès à la boucle locale dégroupée sur le réseau téléphonique. L'absence d'accès réglementé à la boucle locale a permis à Swisscom, l'opérateur en place qui possède le réseau de téléphonie fixe, de conserver une part de près de 100 % sur le marché de gros pour les connexions ADSL⁴. Même si des services de haut débit concurrents peuvent être fournis par le biais du réseau de télévision câblé, les possibilités de concurrence sont limitées du fait que la moitié seulement de l'ensemble des connexions à la télévision par câble sont équipées de services vocaux (Économiesuisse, 2005), et la part des connexions haut débit fournie par le câble est tombée à moins d'un tiers (Commission des communications, 2006). De plus, le marché de la télévision par câble est dominé par une seule entreprise, Cablecom, ce qui limite la concurrence, au plus, à un duopole. Les offres de haut débit par l'intermédiaire de la télévision par câble sont tout à fait similaires aux offres ADSL de Swisscom du point de vue de la vitesse et des prix (OCDE, 2007a). Les autres technologies à haut débit ne sont pas encore assez bien établies pour offrir des possibilités suffisantes de concurrence.

Face à l'insuffisance d'accès des concurrents à la boucle locale, le Parlement a adopté une législation donnant à ces derniers accès à la boucle locale non dégroupée à partir du 1^{er} avril 2007. Bien que ces droits d'accès aient été accordés beaucoup plus tard que dans les autres pays de l'OCDE, ils sont soumis à des limitations considérables, en particulier pour ce qui concerne les modes d'accès qui nécessitent un investissement relativement modeste des concurrents en équipements. Le partage de lignes⁵ n'est pas disponible et l'accès « bitstream »⁶ est limité à une période de quatre ans. L'accès « bitstream » et le partage de lignes ont joué un rôle important dans de nombreux pays en favorisant la concurrence dans l'accès Internet à haut débit (OCDE, 2005). Par ailleurs, comme l'indique la Commission des communications (ComCom, 2006), la définition étroite des droits d'accès empêchera les concurrents d'accéder aux réseaux en fibre optique au cas où l'opérateur en place déciderait de remplacer les fils de cuivre par des fibres. De plus, la ComCom a noté que les conditions dans lesquelles les concurrents peuvent obtenir l'accès physique aux commutateurs locaux (colocalisation) n'étaient pas précisées de manière transparente (Commission des communications, 2006). Alors que l'opérateur historique a publié une offre de colocalisation lors de l'entrée en vigueur des nouvelles règles de dégroupage, allant dans le sens de la transparence, l'autorité de régulation n'a pas, actuellement, le pouvoir d'assurer la transparence de l'accès. Il faudrait lever les restrictions légales à l'accès des concurrents à la boucle locale. L'accès « bitstream » ne devrait pas être limité dans le temps. Le partage de lignes devrait être offert aux fournisseurs de services concurrents. L'autorité de régulation devrait être obligée d'assurer la colocalisation selon des modalités transparentes.

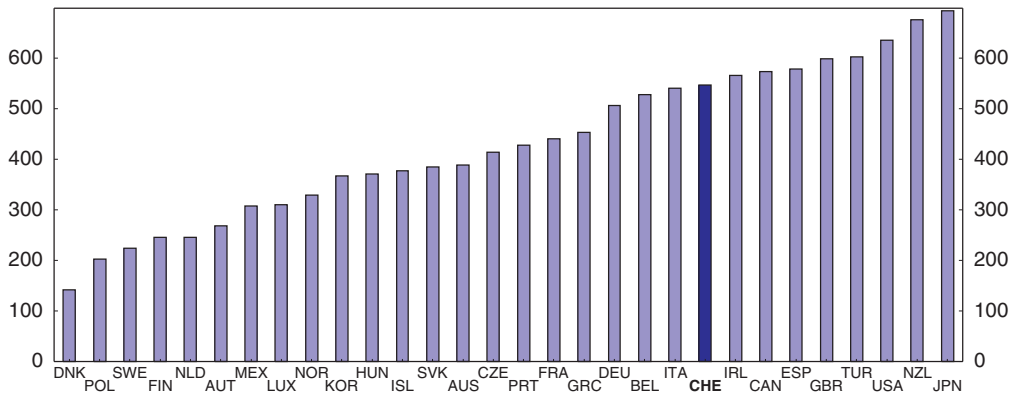

La réglementation ex post renforce le pouvoir de marché

Les tarifs d'accès à la boucle locale restent soumis à une réglementation *ex post* et non *ex ante*, contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE. En particulier, la ComCom n'applique de mesures correctrices réglementaires qu'en cas de plainte d'un acteur du marché, l'autorité de régulation sectorielle devant alors conclure avec la Commission de la concurrence à l'existence d'une position dominante sur le marché en question. Le résultat de cette procédure étant difficile à prédire, la réglementation *ex post* a accru le degré d'incertitude parmi les entrants potentiels sur le marché et a causé des retards, ce qui entraîne de lourdes pertes de bien-être, surtout dans ce secteur, où le progrès technologique est rapide. L'absence de réglementation *ex ante* en matière de fourniture d'accès au réseau de téléphonie fixe réduit donc sans doute les avantages du dégroupage de la boucle locale du point de vue des prix et de la disponibilité. De plus, le régime actuel de réglementation *ex post* peut affaiblir les incitations qu'ont les entreprises réglementées à réduire leurs coûts du fait que leurs prix sont fondés sur les coûts du moment, alors que l'utilisation de plafonds de prix dans la réglementation *ex ante* pour une période définie au préalable permettrait aux entreprises de retenir une partie des gains obtenus de la réduction des coûts.

Si les tarifs de terminaison d'appel sont soumis à une réglementation *ex ante* dans de nombreux pays depuis plusieurs années au motif que chaque réseau d'opérateur mobile constitue un monopole naturel, les mesures correctrices réglementaires contre les tarifs élevés de terminaison d'appel ont été retardées en Suisse car il n'était pas dans l'intérêt des opérateurs mobiles de porter plainte au sujet des prix pratiqués par d'autres opérateurs de réseau. Ces tarifs coûteux ont contribué au niveau relativement élevé des prix dans la téléphonie mobile (graphique 4.2), même si les opérateurs sont convenus de

Graphique 4.2. **Prix du téléphone mobile : comparaison internationale**

Dépense annuelle calculée sur un panier d'utilisateurs moyens, TVA comprise, USD, mai 2007

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140238586284>

Source : OCDE, Base de données sur les télécommunications.

baisser progressivement ces tarifs entre 2005 et 2009 après enquête de la Commission de la concurrence. Le système de réglementation *ex post* a aussi retardé la réduction des frais d'interconnexion dans la téléphonie fixe (Copenhagen Economics, 2005). De fait, il est particulièrement important de réguler *ex ante* ces frais car l'interconnexion favorise le développement de réseaux concurrents, ce qui encourage l'investissement et l'innovation⁷. Une réglementation *ex ante* devrait être mise en place pour les conditions d'accès à la boucle locale ainsi que pour les tarifs d'interconnexion.

La réforme visant à autoriser une plus large concurrence dans le transport ferroviaire de passagers doit avoir une assise solide

Le réseau ferroviaire a été ouvert pour la première fois aux opérateurs concurrents en 1999. Une certaine concurrence s'est installée dans le transport de fret, la part de marché des nouveaux entrants atteignant 25 % en 2007, soit un niveau plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Dans ce segment du marché, la concurrence a été favorisée par le fait qu'une entreprise privée suisse est propriétaire de l'infrastructure, à une échelle certes modeste, ce qui a probablement renforcé son pouvoir de négociation pour obtenir accès au réseau de l'opérateur en place dominant.

Les décisions concernant l'accès des concurrents au réseau sont prises par une société (*Trasse Schweiz AG*) appartenant presque entièrement aux entreprises de chemin de fer en place, intégrées verticalement⁸, même si ses décisions sont liées par l'obligation que lui fait la loi de fournir un accès non discriminatoire, tandis que les prix d'accès au réseau sont fixés par le gouvernement. Il subsiste certaines restrictions à l'accès des entreprises étrangères au réseau. Les opérateurs étrangers ne peuvent offrir de services nationaux de transport de fret que s'ils créent une filiale en Suisse, conformément à un accord signé avec l'UE en 2002. Les entreprises étrangères doivent se joindre à un partenaire suisse pour offrir des services transfrontières illimités de transport ferroviaire de passagers et de marchandises⁹. Sur le marché du transport de passagers, il n'y a pas de concurrence dans le transport interurbain, tandis que la concurrence par voie d'appels d'offres est limitée pour ce qui est des services régionaux.

Le gouvernement a établi un projet de loi qui alignerait la réglementation suisse du secteur des chemins de fer sur la législation équivalente de l'UE¹⁰. La nouvelle législation, si elle est adoptée, améliorera les conditions d'accès au réseau pour les nouveaux entrants sur le marché, renforçant les pouvoirs de l'autorité de régulation (voir OCDE, 2006a). Par ailleurs, le lancement d'appels d'offres pour les obligations de service public concernant les services régionaux de transport de passagers serait encouragé s'il devenait obligatoire en cas de mauvaises performances mises en évidence par des études comparatives. L'expérience acquise par les autres pays de l'OCDE semble indiquer que la procédure d'appel d'offres pour les services de transport ferroviaire de passagers peut permettre de développer la concurrence et de réduire les coûts si les fournisseurs de services concurrençant l'opérateur en place peuvent avoir accès au matériel roulant. Les opérateurs en place ayant généralement un monopole de fait sur le matériel roulant¹¹, il faut faire appliquer les règles de non-discrimination pour permettre l'accès de concurrents. Assurer l'accès de concurrents au matériel roulant ne fait pas partie des responsabilités de l'autorité de régulation. Il faudrait assurer un accès non discriminatoire au matériel roulant. À cette fin, l'autorité de régulation des chemins de fer devrait obliger l'opérateur en place à louer son matériel roulant à des conditions non discriminatoires. Une autre solution consisterait à séparer la propriété du matériel roulant de l'opérateur de services en place, comme l'a fait le Royaume-Uni. En outre, le fait de limiter les appels à la concurrence aux cas dans lesquels les coûts de l'opérateur historique en question sont supérieurs à ceux des autres opérateurs historiques risque d'empêcher l'entrée d'une société offrant ses services à des coûts inférieurs à ceux de tous les opérateurs historiques. Il y aurait lieu d'envisager de rendre obligatoire dans tous les cas le lancement d'appels d'offres pour les services de transports régionaux de passagers.

La concurrence résultant de la mise en adjudication des services régionaux de transport de passager pourrait aussi être sapée si l'opérateur historique de chemins de fer SBB (*Schweizerische Bundesbahnen*), à travers sa filiale spécialisée dans l'infrastructure, réalisait moins d'investissements en infrastructure ferroviaire lorsqu'un marché de services est attribué à un concurrent. Ces préoccupations se sont exprimées, par exemple, en Allemagne, lors de la mise en place d'un système d'appel d'offres concurrentiel (OCDE, 2006d). Actuellement, SBB reçoit un budget fixe pour entreprendre les petits investissements et les travaux de maintenance qu'il juge nécessaires. Cet arrangement pourrait permettre à l'opérateur en place d'investir moins dans les lignes de chemins de fer sur lesquelles des concurrents ont obtenu des marchés de services de transport de passagers. Il faudrait prendre des mesures pour éviter la discrimination à l'encontre des opérateurs concurrents dans les décisions d'investissement. Pour cela, il faudrait donner à ces derniers le droit de proposer des projets d'investissement. En tout cas, les coûts et avantages de tous les projets d'investissement devraient être évalués de façon indépendante.

Les services postaux sont toujours en grande partie fermés à la concurrence

Comme les autres pays européens, la Suisse autorise progressivement de nouvelles entreprises à fournir des services postaux réservés jusque-là à l'opérateur en place *La Poste Suisse*. La gamme de services dans laquelle ce dernier conserve un monopole légal est cependant encore relativement étendue, couvrant la totalité des lettres de moins de 100g, qui représentent le gros de l'activité de courrier. Par ailleurs, pour les services dans lesquels l'opérateur en place est exposé à la concurrence – notamment la livraison de colis – la part

de marché de la *La Poste Suisse* reste importante, dépassant 80 %. L'opérateur historique est soumis à des obligations de service universel dans les activités de courrier protégées par un monopole ainsi que pour divers services marchands dans lesquels il est exposé à la concurrence¹². La loi interdit le financement par péréquation de services qui ne sont pas soumis à des obligations de service universel avec des recettes tirées de services qui sont soumis à des obligations de service universel, mais permet les subventions croisées parmi ces derniers. De fait, les tarifs de livraison des colis – activité qui est soumise à une obligation de service universel mais dans laquelle l'entrée de concurrents est autorisée – sont parmi les plus bas d'Europe, tandis que les prix de certains services postaux protégés par un monopole sont relativement élevés, surtout dans le segment des lettres de moins de 20g. La limite de poids jusqu'à laquelle les activités de distribution de courrier de l'opérateur en place sont protégées par un monopole légal est plus élevée que dans les autres pays d'Europe, ce qui laisse penser que la concurrence pourrait être étendue à davantage de services de courrier. Le gouvernement envisage de réformer le cadre réglementaire correspondant.

Il faut réformer les dispositifs de financement des obligations de service universel

La Poste Suisse peut utiliser les bénéfices réalisés sur les services fournis dans le cadre du monopole pour financer les coûts liés à ses obligations de service universel, en particulier les coûts d'entretien des guichets postaux où les recettes ne couvrent pas les dépenses. Elle jouit aussi d'un certain nombre d'avantages, du point de vue des coûts, par rapport à ses concurrents. Elle est soumise à moins de contrôles coûteux à la frontière et est exemptée de l'interdiction de transport par camions la nuit. De plus, l'État fournit des fonds propres à la Poste sans exiger de contrepartie ni de transfert de bénéfices au budget. Les avantages en termes de coûts accordés à l'opérateur en place pour chaque service n'ont guère de rapport avec les coûts des obligations de service universel et manquent de transparence, si bien qu'il est plus difficile de déterminer si les activités dans les segments concurrentiels du marché bénéficient d'un financement par péréquation. Dans ces conditions, la concurrence avec les entrants sur le marché est inégale. Il faudrait supprimer les avantages en termes de coûts dont jouit l'opérateur en place par rapport à ses concurrents. Dans cette optique, le gouvernement a annoncé son intention d'exiger de *La Poste Suisse* une contrepartie à compter de 2008. Cependant, pour éviter le risque de subvention implicite que représente l'apport de capitaux par les pouvoirs publics, le mieux serait de privatiser la poste. La privatisation pourrait aussi réduire les incitations à la péréquation entre les services (vois ci-dessus).

La réduction du segment du marché bénéficiant d'un monopole pose la question du financement des obligations de service universel. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE – tels que la Suède et la Finlande – on a estimé que les obligations de service universel dans les services postaux n'imposaient pas de coûts importants aux fournisseurs en place (Hoj *et al.*, 2007). L'opérateur de services postaux suédois reçoit des subventions destinées à compenser les coûts additionnels uniquement pour les obligations de service universel dans les services de paiement et pour certains services en zones rurales. *La Poste Suisse* fait valoir qu'elle est soumise à des obligations de service universel relativement strictes quant à la densité de son réseau de bureaux de poste, ce qui contribue sans doute au coût élevé des services. Le financement des obligations de service universel par le budget offrirait un mécanisme transparent pour couvrir ces coûts¹³. Il conviendrait de procéder à une évaluation indépendante du coût net de ces obligations.

La réglementation relative à l'emploi fausse la concurrence

Les opérations commerciales de *La Poste Suisse* sont soumises à des restrictions auxquelles échappent ses concurrents. L'opérateur en place est lié, par exemple, par les règles de personnel applicables aux salariés du secteur public et assujetti à l'obligation d'offrir des emplois dans tout le pays. Si l'on veut que la concurrence soit effective, il faut supprimer ces charges réglementaires qui pèsent sur *La Poste Suisse*.

Les entrants sur le marché des services postaux sont tenus d'offrir des contrats d'emploi aux mêmes conditions que ceux qui sont offerts d'habitude sur le marché. L'opérateur en place occupant une position dominante, cette règle oblige en fait les nouveaux entrants à offrir les mêmes salaires que *La Poste Suisse*, ce qui peut éliminer les avantages potentiels de la concurrence, à savoir des niveaux d'emploi plus élevés et des prix plus bas. Même si les salaires des agents des postes risquent de baisser si cette réglementation est libéralisée, le pouvoir d'achat des salaires dans les autres secteurs augmenterait du fait de la baisse des prix des services postaux, pourvu que des mesures soient prises pour assurer l'ouverture effective du marché à de nouveaux entrants. De plus, le fait d'imposer des conditions d'emploi aux fournisseurs de services concurrents peut affaiblir les incitations pour ces derniers à utiliser de nouvelles technologies permettant de réduire les coûts, par exemple, si ces nouvelles technologies réduisent les besoins de formation pour les travailleurs ou améliorent les conditions de travail (grâce à une sécurité accrue, par exemple), ce qui permettrait aux concurrents d'abaisser leurs coûts salariaux en l'absence de la réglementation restrictive concernant les conditions d'emploi qui caractérise les services postaux. Il faudrait supprimer la réglementation relative à la fixation des rémunérations et des conditions de travail propre à ce secteur.

La régulation des prix peut être améliorée

Tous les services pour lesquels *La Poste Suisse* a un monopole garanti par la loi sont soumis à la régulation des prix. Cependant, comme l'entrée de concurrents sur le marché peut se révéler difficile dans certains segments dont l'accès est autorisé par la loi, en raison de l'existence de rendements croissants à l'échelle, par exemple, le champ d'application actuel de la régulation des prix est peut-être trop restreint. Par conséquent, tous les services dans lesquels l'opérateur en place a une position dominante sur le marché devraient faire l'objet d'une intervention réglementaire. Par ailleurs, la pratique consistant à limiter la régulation des prix aux demandes de hausses de prix de l'opérateur en place permet d'améliorer le bien-être des consommateurs. De fait, si les gains de productivité dans la fourniture de services réglementés sont plus importants que dans les autres secteurs de l'économie¹⁴, les possibilités de réduction des prix ne seront pas mises à profit, ce qui laissera à l'opérateur en place les avantages du monopole. En revanche, si les gains potentiels de productivité sont relativement faibles, de sorte que des hausses de prix nominales sont nécessaires, l'opérateur en place ne sera pas incité à réduire ses coûts car les décisions réglementaires sont fondées sur les coûts. Une réglementation plafonnant les prix *ex ante* pourrait éviter ces problèmes en fixant les prix plusieurs années à l'avance. Il faudrait recourir à des plafonds de prix pour réguler les prix des services dans lesquels *La Poste Suisse* occupe une position dominante. Par ailleurs, un organisme indépendant devrait être chargé de l'application de la régulation des prix.

Les marchés publics restent géographiquement fragmentés

Les marchés publics représentant 9 % du PIB et 26 % des dépenses publiques, la concurrence dans ce domaine est essentielle si l'on veut éviter tout gaspillage de dépenses publiques et elle peut contribuer grandement à favoriser les gains de productivité. Quarante-vingts pour cent des produits et services achetés par l'État sont acquis par les cantons et les communes, et les règles régissant les marchés publics diffèrent d'un canton à l'autre. Les entreprises locales recueillent 90 % du total des marchés attribués par les administrations infranationales, ce qui donne à penser que la fragmentation de la législation relative aux marchés publics protège notablement ces entreprises. Le fait de limiter les fournisseurs potentiels aux entreprises locales facilite aussi les ententes. De plus, 60 % de la valeur des marchés sont attribués de gré à gré ou avec des appels d'offres limités à des entreprises présélectionnées qui sont réputées satisfaire aux prescriptions techniques¹⁵. La responsabilité dans la passation des marchés publics est affaiblie car les autorités ne sont pas obligées de rendre publics les critères suivant lesquels les fournisseurs sont choisis ni de donner d'informations sur leurs procédures pour les achats qui ne font pas l'objet d'appels d'offres publics. La Commission de la concurrence est chargée d'évaluer la concurrence dans les marchés publics. Il n'existe cependant pas de statistiques nationales qui permettraient une évaluation comparative de coûts. Les règles de passation des marchés devraient être harmonisées entre les cantons, les valeurs seuils pour les appels d'offres publics devraient être abaissées et la responsabilité pour les actions dans la passation de marchés devrait être améliorée. Il faudrait procéder à une évaluation comparative des coûts des marchés publics aux niveaux inférieurs de l'administration.

La politique agricole génère des coûts élevés pour l'économie

Les mesures de protection agricole en Suisse ont un coût élevé en termes de bien-être. Les prix à la consommation des produits de base agricoles sont, en moyenne, environ 2 fois plus élevés que les prix mondiaux (OCDE, 2006e) et environ 65 % plus chers que dans les pays de l'UE. De plus, les aides très élevées versées à l'agriculture – représentant 1.3 % du PIB, soit 63 % des recettes agricoles brutes – préservent des structures d'exploitation inefficaces et entraînent ainsi des pertes de bien-être supplémentaires. Les subventions à l'agriculture, qui ont baissé de 17 % (0.5 point de PIB) depuis 2000, sont versées en majeure partie en fonction des intrants utilisés ou de la production, même si l'on a pu observer une augmentation du soutien aux revenus (tableau 4.1).

Tableau 4.1. **Estimations du soutien agricole**

Millions de CHF

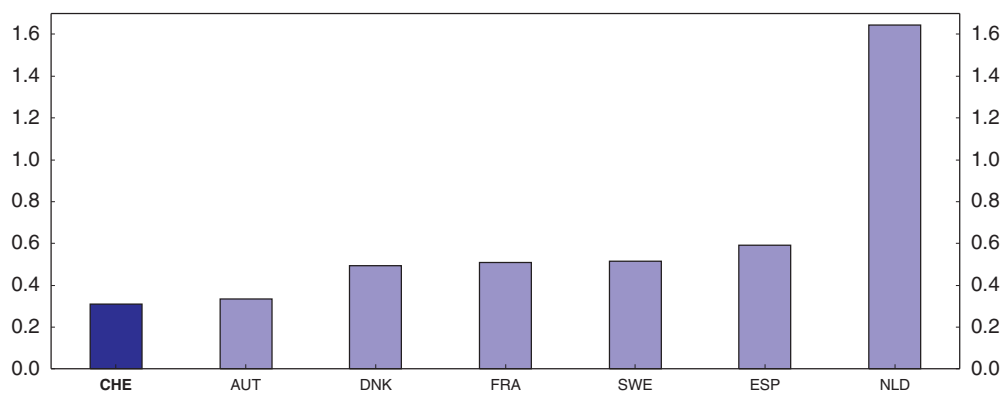
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Estimation du soutien aux producteurs | 7 656 | 7 439 | 7 076 | 7 032 | 7 032 | 7 221 | 6 958 | 6 280 |
| <i>dont : paiements au titre :</i> | | | | | | | | |
| de la production | 5 045 | 4 758 | 4 276 | 4 570 | 4 113 | 4 292 | 4 013 | 3 325 |
| <i>dont : Soutien des prix du marché</i> | 4 784 | 4 427 | 3 896 | 4 206 | 3 763 | 3 960 | 3 683 | 2 983 |
| de l'utilisation d'intrants | 203 | 213 | 237 | 250 | 220 | 224 | 223 | 226 |
| de la superficie cultivée/du nombre d'animaux, production requise | 893 | 920 | 881 | 957 | 977 | 983 | 992 | 998 |
| de la superficie cultivée/du nombre d'animaux, production non requise (droits antérieurs) | 1 163 | 1 187 | 1 304 | 1 316 | 1 318 | 1 318 | 1 320 | 1 320 |
| <i>Pour mémoire :</i> | | | | | | | | |
| Soutien aux producteurs en pourcentage du PIB | 1.9 | 1.8 | 1.6 | 1.7 | 1.6 | 1.6 | 1.5 | 1.3 |

Source : OCDE, Base de données sur les ESP/ESC.

Les prix élevés sont dus principalement à l'impact des obstacles tarifaires et non tarifaires. Les salaires élevés et les conditions géographiques difficiles qui pèsent sur la productivité pourraient aussi être considérés des facteurs notables. Cependant, étant donné que les produits agricoles font l'objet d'échanges internationaux, un démantèlement des barrières commerciales inciterait les exploitants à limiter la production aux branches et aux zones géographiques qui sont viables même avec des salaires élevés, ce qui libérerait des ressources pour des utilisations plus productives, et les prix tomberaient aux niveaux observés dans les autres pays. En outre, le haut degré de protection interagit avec une réglementation qui permet les ententes entre producteurs – sous la forme, par exemple, de barèmes de prix recommandés publiés par les associations de producteurs –, ce qui fait encore monter les prix. De fait, le niveau élevé de protection et de subventions se traduit par une faible productivité¹⁶, par rapport au secteur manufacturier, en comparaison des autres pays (graphique 4.3). Même si des initiatives ont été prises pour remplacer une partie des subventions par des mesures de soutien des revenus, qui créent moins de distorsions, la majeure partie des subventions est encore liée à l'utilisation d'intrants, à la production ou aux prix (tableau 4.1 et OCDE, 2006e).

Graphique 4.3. Niveau relatif de la productivité du travail dans l'agriculture dans certains pays

Valeur ajoutée nominale par heure travaillée pour le secteur manufacturier, 2003 ou dernière année disponible¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140245526237>

1. Par équivalent travailleurs à temps plein pour l'Autriche, la France et l'Espagne; 2004 pour la Suisse, 2002 pour la France.

Source : OCDE, Base de données STAN.

Le rythme de la réforme reste lent

Les dispositions législatives adoptées en juin 2007 marquent un nouveau progrès, en exposant progressivement le secteur agricole à une concurrence accrue. Elles prévoient de nouvelles réductions du soutien des prix, notamment pour le lait et les céréales, et la suppression des subventions restantes en faveur des industries de transformation en aval et de la plupart des subventions à l'exportation. Les dépenses budgétaires nominales semblent néanmoins devoir rester à peu près constantes jusqu'en 2011, avec une légère diminution des dépenses au titre du soutien des prix au profit d'autres formes d'aide, notamment le soutien aux revenus. La diminution attendue des écarts entre les prix à la production en Suisse et ceux qui prévalent sur les marchés non subventionnés est faible. De fait, les nouvelles dispositions prévoient des réductions limitées de la protection

tarifaire et non tarifaire¹⁷. Pour poursuivre la réforme, le gouvernement a aussi l'intention de proposer à l'UE un accord de libre-échange sur les produits agricoles qui serait mis en œuvre en 2015. L'objectif serait de supprimer les droits de douane, les quotas et les autres obstacles non tarifaires au commerce.

La lenteur de la réduction de la protection accordée à l'agriculture en Suisse continuera de grever lourdement le budget de l'État et de maintenir élevés les prix à la consommation. Les conditions favorables qui règnent actuellement sur le marché du travail suisse seraient propices à une accélération du retrait de la protection offerte à ce secteur. Un accord de libre-échange avec l'Union européenne sur les produits agricoles procurerait de gros avantages du point de vue du bien-être en faisant baisser notablement les prix à la consommation. Cela accélérerait le changement structurel, les recettes agricoles diminuant alors fortement, selon les estimations de l'administration fédérale. Cependant, les gains de bien-être résultant de la baisse des prix à la consommation pourraient, dans une certaine mesure, être compensés par un creusement de l'écart entre les prix à l'importation de produits agricoles en provenance des pays de l'UE et ceux des importations en provenance de pays n'appartenant pas à l'UE, où les coûts de la production sont, dans bien des cas, inférieurs à la fois à ceux de la Suisse et à ceux de l'UE. Par exemple, la suppression des obstacles au commerce avec les pays de l'UE pourrait entraîner une diminution des importations agricoles en provenance de pays à bas coûts, au profit d'importations en provenance des pays de l'UE où les coûts sont peut-être plus élevés¹⁸.

Il faut lever les obstacles au changement structurel

Les perspectives de réduction de la protection commerciale pouvant résulter de l'accord de libre-échange envisagé avec l'UE ou de l'avancement des négociations commerciales multilatérales, en faveur desquelles la Suisse s'est résolument engagée, rendent importante la levée des obstacles au changement structurel, d'autant plus que ces derniers pourraient renforcer les demandes de subventions supplémentaires pour compenser l'impact de la réduction des obstacles commerciaux sur le revenu agricole. Un certain nombre de dispositions de la réglementation applicable aux terres agricoles ralentissent l'évolution structurelle. Les règles actuelles régissant la transmission par héritage de terres agricoles et d'actifs fixes disposent qu'un héritier qui souhaite maintenir une exploitation en activité a la préférence par rapport aux autres héritiers et peut dédommager ces derniers de la part d'héritage à laquelle ils renoncent sur la base d'une évaluation des terres et des actifs fixes inférieure au prix du marché. De plus, les contrôles de prix sur les terres agricoles empêchent les agriculteurs de vendre leurs terres aux prix du marché. Les dispositions relatives aux successions faussent les décisions des héritiers en les incitant à rester dans l'agriculture, bloquant des ressources dans des exploitations non rentables sur le long terme. Les contrôles de prix sur les terres agricoles ont eux aussi pour effet d'immobiliser des ressources. De surcroît, aussi bien les dispositions en matière de succession que les contrôles de prix entraînent une perte de richesse dans les ménages agricoles, aggravant les pertes de revenu qui peuvent résulter de la réduction de la production agricole.

En vertu des dispositions récemment approuvées, le champ d'application des règles spéciales relatives à la transmission de terres agricoles par héritage a été réduit, le seuil d'emploi au-delà duquel elles s'appliquent ayant été porté de 0.75 à 1 travailleur à plein-temps. Le contrôle des prix sur les terres agricoles a été assoupli. Il faudrait lever les obstacles au changement structurel dans le droit foncier et, en particulier, supprimer les règles successorales favorisant la transmission d'exploitations agricoles entre les

Encadré 4.4. **Recommandations visant à rendre la réglementation des marchés de produits plus favorable à la concurrence**

Améliorer l'application du droit général de la concurrence et de la réglementation sectorielle

- Le principe d'interdiction devrait être appliqué à toutes les ententes injustifiées. Il faudrait assurer l'indépendance de la ComCo en excluant les membres qui représentent des intérêts économiques. Les ressources de la ComCo devraient être augmentées.
- Il faudrait renforcer l'indépendance des autorités de régulation sectorielles. Il conviendrait d'allonger le mandat des hauts responsables de la réglementation et d'en interdire le renouvellement. Toutes les autorités de régulation sectorielles devraient être habilitées à infliger des amendes aux participants qui ne respectent pas leurs décisions réglementaires. Les ministères ne devraient pas avoir la possibilité d'intervenir dans les décisions réglementaires.
- Les participations de l'administration fédérale dans les industries de réseau, notamment dans le capital des opérateurs en place de services postaux et de télécommunications, devraient être privatisées. Les administrations infranationales devraient privatiser leur participation dans les segments potentiellement concurrentiels du marché de l'électricité, notamment la production.

Lever les obstacles géographiques à la concurrence en Suisse et à l'étranger

- Il faudrait harmoniser les règles de passation des marchés publics entre les cantons, abaisser les valeurs seuils pour les appels d'offres publics et améliorer la responsabilité dans la passation de marchés. Il faudrait procéder à une évaluation comparative des coûts des marchés publics aux niveaux inférieurs de l'administration.
- Il faudrait mettre pleinement en œuvre la Loi sur le marché intérieur.
- Le principe « Cassis de Dijon » devrait s'appliquer avec une liste d'exemptions aussi restreinte que possible.

Donner suite à la réforme du cadre réglementaire pour le secteur de l'électricité

- Il faut rendre plus strictes les obligations de séparation verticale. La séparation de la propriété entre la production et les opérations de transport d'électricité à haute tension devrait être instaurée. L'acquisition de nouvelles participations dans les réseaux de distribution d'électricité par les *Überlandwerke* devrait être interdite. Il faudrait mettre en place une comptabilisation réglementaire des coûts.
- Il faudrait renforcer le pouvoir qu'a l'autorité de régulation du marché de l'électricité d'empêcher la discrimination hors prix, notamment en fixant des règles limitant la possibilité pour les opérateurs du réseau d'annuler les contrats d'accès et en accroissant ses effectifs.
- Il faudrait mettre en place dès que possible des plafonds de prix et une réglementation relative à l'évaluation comparative afin de déterminer les prix d'accès au réseau.

Continuer d'améliorer le cadre réglementaire dans le secteur des télécommunications

- Les restrictions légales d'accès de concurrents à la boucle locale devraient être supprimées. L'accès « bitstream » ne devrait pas être limité dans le temps. Le partage de lignes devrait être offert aux fournisseurs de services concurrents. L'autorité de régulation devrait être obligée d'assurer la colocalisation à des conditions transparentes.
- Il faudrait mettre en place une réglementation *ex ante* fixant les conditions d'accès à la boucle locale ainsi que les redevances d'interconnexion.

Empêcher la discrimination à l'encontre des entrants dans le secteur des chemins de fer

- Il conviendrait d'envisager de rendre obligatoire le recours à des appels d'offres pour les services de transport régional de passagers.

Encadré 4.4. **Recommandations visant à rendre la réglementation des marchés de produits plus favorable à la concurrence** (suite)

- Il faudrait assurer un accès non discriminatoire au matériel roulant. À cette fin, l'autorité de régulation des chemins de fer devrait obliger l'opérateur en place à louer le matériel roulant à des conditions non discriminatoires.
- Les opérateurs de services concurrents devraient avoir le droit de proposer des projets d'investissement. Les décisions d'investissement devraient être prises sur la base d'une évaluation des coûts et avantages indépendante de l'opérateur en place.

Créer les conditions d'une concurrence durable dans les services postaux

- Il faudrait que les coûts nets des obligations de service universel soient évalués en toute indépendance vis-à-vis de l'opérateur historique. Le cas échéant, les coûts liés aux obligations de service universel devraient être financés sur le budget.
- Il faudrait créer des conditions de concurrence uniformes entre l'opérateur en place et les entrants sur le marché. Il faudrait lever les règles restrictives en matière de personnel qui s'appliquent à l'opérateur en place, telles que l'obligation d'offrir des emplois dans tout le pays. Les privilèges administratifs réservés à l'opérateur en place devraient être supprimés.
- Il faudrait supprimer la réglementation, propre à ce secteur, concernant la fixation des rémunérations et des conditions de travail, dans le cadre d'une stratégie d'ouverture du marché à la concurrence.
- Tous les services dans lesquels *La Poste Suisse* occupe une position dominante devraient être assujettis à une régulation des prix par une autorité de régulation indépendante. Il faudrait établir des plafonds pour réguler les prix de ces services.

Accélérer la réforme dans l'agriculture

- Il faudrait lever les obstacles au changement structurel qui résident dans le droit foncier. En particulier, les règles de succession qui favorisent la transmission d'exploitations agricoles entre générations devraient être abolies et les contrôles de prix supprimés.
- Le remplacement des subventions liées aux activités de production par un soutien direct des revenus devrait être accéléré et le soutien des revenus devrait être accordé aux agriculteurs en place à titre personnel et non aux exploitations.
- Les ententes entre producteurs agricoles, sous la forme par exemple de barèmes de prix recommandés, devraient être supprimées.

générations et mettre un terme aux contrôles de prix. Le changement structurel pourrait aussi être facilité par un remplacement plus rapide des subventions liées aux activités de production par un soutien direct des revenus en faveur des agriculteurs en place, à titre personnel et non pour les exploitations, de manière à éviter que les subventions ne faussent les décisions des héritiers en les incitant à préserver des exploitations non rentables.

Notes

1. La Loi sur le marché intérieur a institué le « principe d'origine » dans les échanges de services entre cantons, en vertu duquel les entreprises ou les particuliers qui satisfont à toutes les conditions préalables imposées par la loi pour l'offre de services dans un canton peuvent offrir les mêmes services dans les autres cantons sans avoir besoin d'une autorisation supplémentaire. Voir l'Étude économique de 2005.

2. Cette étude analyse l'impact d'un indicateur synthétique de la réglementation dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie, des chemins de fer, des services postaux, du transport aérien et du transport routier.
3. Afin, par exemple, d'égaliser l'offre et la demande d'électricité.
4. Même si les opérateurs concurrents ont obtenu une part de marché d'environ un tiers sur le marché de détail, l'absence de dégroupage de la boucle locale a limité les concurrents aux offres de revente de l'opérateur en place qui sont aussi restées non réglementées.
5. Dans la formule de partage de lignes, l'opérateur en place continue de fournir le service téléphonique, tandis que le nouvel entrant fournit les services de données à grande vitesse sur la même boucle locale.
6. L'accès « bitstream » donne aux concurrents l'accès en gros aux lignes ADSL de l'opérateur en place et leur permet d'influer dans une certaine mesure sur la qualité du service. L'accès désigne la situation dans laquelle l'opérateur en place installe une liaison d'accès à grande vitesse aux locaux du client et met ensuite cette liaison à la disposition de tierces parties.
7. Shelanski (2007) souligne les risques inhérents à l'utilisation d'une réglementation *ex ante* pour corriger les inefficiences liées au pouvoir de marché mais il insiste sur la nécessité d'une réglementation *ex ante* de l'interconnexion.
8. À part la SBB, il s'agit de BLS (qui coopère avec la Deutsche Bahn) et de *Südostbahn* (SOB), opérateur appartenant principalement aux trois niveaux de l'administration. L'association de sociétés de transports publics suisses, qui n'est pas propriétaire des infrastructures de réseau, détient 25 % de *Trasse Schweiz AG*, comme les trois autres actionnaires de cette société.
9. Dans le transport combiné rail-route, des services transfrontières peuvent être sociétés étrangères à titre individuel.
10. Une première proposition de promulgation de cette législation a été rejetée par le Parlement à l'automne 2003.
11. Les prescriptions techniques applicables au matériel roulant diffèrent selon les pays et les contrats de services attribués par voie d'adjudication sont à assez court terme, de sorte que les entrants sur le marché doivent généralement louer le matériel roulant des opérateurs en place. Voir Hoj et al. (2007). En Suisse, cela est encore accentué par l'exclusion prévue du matériel roulant du principe *Cassis de Dijon*.
12. Les obligations de service universel hors du monopole légal dans le domaine de la distribution de courrier national sont la distribution de courrier étranger, la livraison de colis, la distribution de journaux et les services de paiement.
13. Quatre-vingt-dix pour cent de la population doit pouvoir se rendre à un bureau de poste à pied ou par les transports publics.
14. À strictement parler, si la croissance de productivité est plus forte que la croissance de la productivité dans les autres secteurs augmentée de l'inflation tendancielle.
15. Selon une analyse de la Commission de la concurrence (2006) établie sur la base des données de 1999.
16. La comparaison des niveaux de productivité étant basée sur la valeur ajoutée nominale, les prix élevés en Suisse créent un biais vers le haut dans les chiffres de la productivité dans ce pays.
17. Les droits de douane sur les aliments pour animaux seront abaissés. Cette mesure élèvera cependant la protection effective des produits à base de viande.
18. Actuellement, ces pertes de bien-être seraient faibles car la Suisse importe peu de produits agricoles en provenance de pays extérieurs à l'UE, en raison notamment des subventions accordées par l'UE à ses exportations agricoles. La perte de bien-être consisterait en un manque à gagner de recettes de droits de douane.

Bibliographie

Commission des communications (2006), *Rapport annuel*, Berne.

Commission de la concurrence (2005), *Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2011*, Berne.

Commission de la concurrence (2006), *Wettbewerb und Vergaberecht – Wettbewerbspolitische Analyse des Vergaberechts der Schweiz, insbesondere des Vergaberechts des Bundes*, RPW/DPC 2006/2, Berne.

- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, competition and productivity convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509.
- Copenhagen Economics (2005), *The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland*, Copenhague.
- Économiesuisse (2005), *Réglementation du marché des communications*, dossier politique 33.
- Friebel, G., M. Ivaldi et C. Vibes (2004), « Railway Deregulation: A European Efficiency Comparison », document non publié, Université of Toulouse, Toulouse.
- Hoj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product market competition in OECD countries: Taking stock and moving forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575.
- Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons, New York.
- AIE (2001), *Competition in Electricity Markets*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques, Suisse*, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives des communications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *La réforme de la réglementation en Suisse*, Autorités de régulation du transport aérien, des chemins de fer, des télécommunications et des services postaux, Paris.
- OCDE (2006b), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé*, Suisse, Paris.
- OCDE (2006c), *Structural Reform in the Railways Industry*, Paris.
- OCDE (2006d), *Études économiques, Allemagne*, Paris.
- OCDE (2006e), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation – Suisse*, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives des communications*, Paris.
- OECD (2007b), *L'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires*, à paraître.
- Secrétariat d'État à l'Économie (2005), *Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU*, Berne.
- Shelanski, H. (2007), « Adjusting Regulation to Competition: Toward a New Model for US Telecommunications Policy », *Yale Journal on Regulation*, hiver.
- Schleifer, A. (1985), « A Theory of Yardstick-Competition », *Rand Journal of Economics*, vol. 16, pp. 319-327.
- Trinkner, U. et C. Jaag (2007), « L'ouverture du marché postal suédois : un modèle pour la Suisse ? », *La Vie Économique*, mai.
- Weyman-Jones, T., J. Boucinha, C. Godinho, C. Feteira Inacio, P. Martins et J. Latore (2006), « Efficiency Analysis for Incentive Regulation », in T. Coelli et D. Lawrence (dir. pub.) (2006), *Performance Measurement and Regulation of Network Utilities*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.

Chapitre 5

L'immigration peut contribuer davantage à la prospérité

Située au centre de l'Europe, la Suisse figure parmi les pays de l'OCDE où la proportion de population étrangère est la plus élevée. Cette immigration, étroitement liée à l'attrait économique du pays, s'est fortement diversifiée ces dernières décennies avec l'arrivée par exemple de population issue de l'ex-Yougoslavie. Ces travailleurs, souvent peu qualifiés, ont cependant des difficultés d'insertion sur le marché du travail ou sur le plan social. La politique migratoire suisse a été réorientée depuis quelques années avec l'adoption de l'accord de libre circulation des personnes pour les pays de l'UE/AELE et un recrutement en provenance des pays tiers privilégiant les personnes qualifiées. Des efforts ont aussi été engagés pour améliorer l'intégration du stock de travailleurs étrangers résidant dans la Confédération. Ce chapitre, qui analyse l'impact économique de l'immigration en Suisse, évalue les mesures récentes et propose des pistes de réforme, notamment sur le plan éducatif et social, pour mieux valoriser le potentiel de cette main-d'œuvre étrangère.

Principales caractéristiques de l'évolution des stocks et flux migratoires

L'immigration est de grande ampleur...

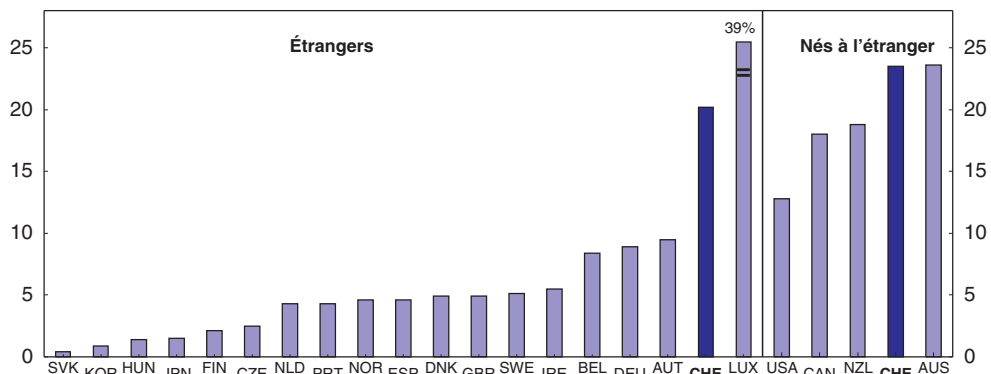
En 2004, un peu plus de 20 % de la population résidente permanente, représentant environ 1.5 million de personnes, était étrangère en Suisse, soit la proportion la plus élevée des pays de l'OCDE après le Luxembourg. Quelque 24 % de cette population était née à l'étranger (certaines personnes ayant été naturalisées), à peu près la même proportion qu'en Australie (graphique 5.1). Les titulaires d'un permis de séjour de courte durée (inférieure à un an) et les frontaliers, qui ne sont pas inclus dans la population résidente permanente, représentaient en outre respectivement 0.9 % et 2.4 % de la population totale et 1.5 et 4.3 % de la population active en 2005.


Cette forte proportion d'étrangers résulte de flux bruts d'immigration de grande ampleur (graphique 5.2) qui ne sont ni la conséquence d'une immigration de peuplement, ni de liens étroits avec d'anciennes colonies comme dans d'autres pays de l'OCDE. Si de nombreux étrangers sont venus en Suisse au cours des décennies passées, nombreux sont aussi ceux qui sont repartis après des séjours plus ou moins longs, de sorte que des phases d'immigration ont succédé à des phases d'émigration et de retour au pays en raison de l'évolution de la conjoncture et du marché du travail. Depuis la fin des années 70, le poids de cette population étrangère n'a toutefois plus cessé de croître (graphique 5.3) et la Suisse n'a pas échappé à l'augmentation des pressions migratoires enregistrée dans la zone de l'OCDE ces dernières années.

Plusieurs facteurs expliquent la forte présence d'étrangers en Suisse. La Confédération offre l'attrait d'un cadre de vie agréable et constitue un carrefour au centre de l'Europe

Graphique 5.1. Effectifs de la population étrangère dans certains pays de l'OCDE¹

Pourcentage de la population totale, 2004



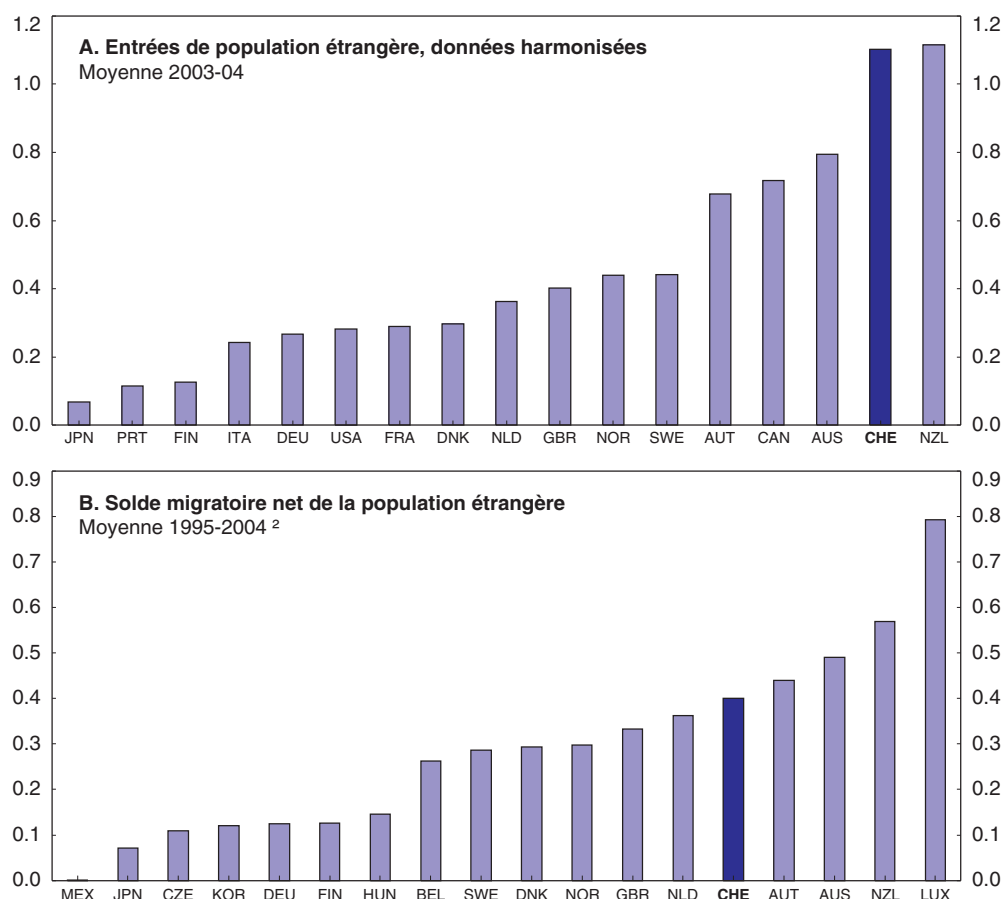
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140271367772>

1. À partir des registres de population ou des registres d'étrangers sauf pour le Portugal (permis de résidence), l'Irlande et le Royaume-Uni (Enquête sur la population active).

Source : OCDE (2006), données sur les migrations internationales.

Graphique 5.2. Flux de population étrangère dans certains pays de l'OCDE¹

Pourcentage de la population totale



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140501602677>

1. Les entrées et sorties sont basées sur les registres de population pour l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la République slovaque, l'Espagne, la Suède et la Suisse. Les entrées sont basées sur les permis de résidence pour les autres pays.

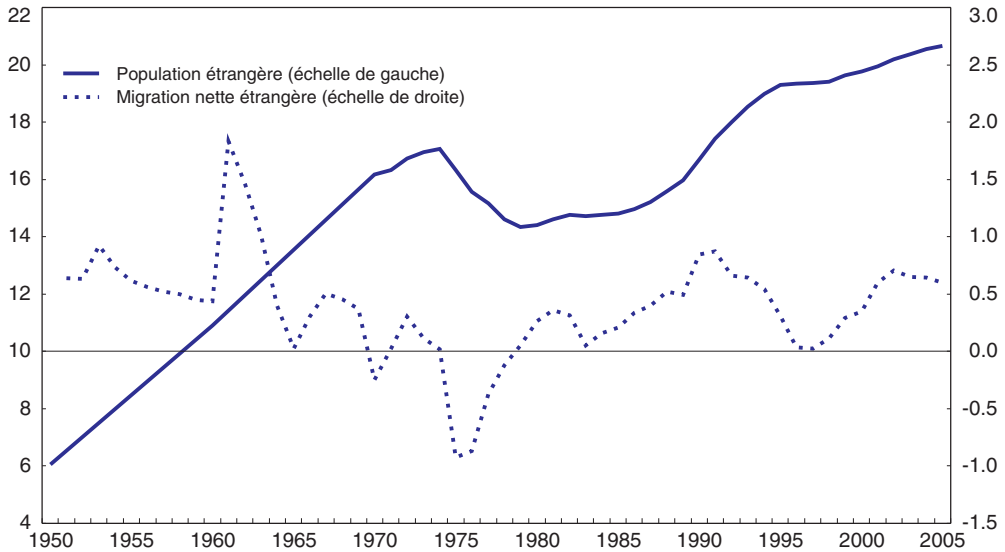
2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE (2006), données sur les migrations internationales et base de données des Principaux Indicateurs Économiques.

avec une tradition de multilinguisme favorisant la circulation des personnes. Toutefois, l'importance de l'immigration résulte avant tout de la situation économique d'ensemble, caractérisée par des salaires élevés et un besoin récurrent de main-d'œuvre de la part des entreprises. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse, dont l'appareil productif avait été épargné, a été confrontée à une pénurie de main-d'œuvre dans un contexte de forte demande stimulée par la reconstruction en Europe, puis la guerre de Corée. Ceci a conduit à une immigration massive, principalement italienne, dans les années 50 et 60. L'importance de ces facteurs d'attraction est restée très forte pendant les décennies suivantes comme le met en évidence, par exemple, l'inversion du solde migratoire lors de la récession du premier choc pétrolier, avec le retour de nombreux étrangers dans leur pays

Graphique 5.3. Évolution de la population étrangère

Pourcentage de la population totale



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/140515145181>

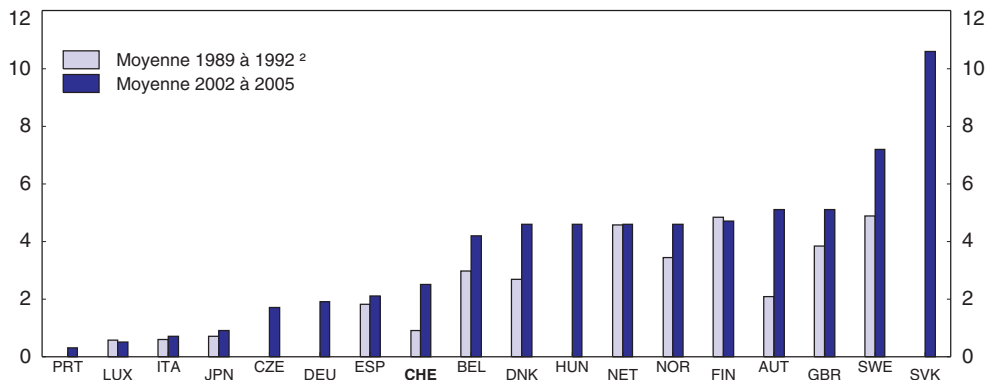
Source : Office fédéral de la statistique.

d'origine. Depuis le début des années 80, la corrélation entre écart de production et solde migratoire est restée étroite (graphique 1.14), même si ce lien paraît plus faible depuis 2001.

Un régime de naturalisation relativement restrictif constitue un autre facteur qui a favorisé l'augmentation tendancielle de la population étrangère dans la Confédération. Bien qu'en nette progression depuis quelques années, le taux de naturalisation reste en effet assez bas en comparaisons internationales (graphique 5.4). Ni un mariage avec un(e) Suisse(sse), ni la naissance sur le territoire helvétique ne confèrent la nationalité suisse. La

Graphique 5.4. Acquisition de la nationalité dans certains pays de l'OCDE¹

Pourcentage de la population étrangère, par année



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/140541253576>

1. Pour les pays privilégiant la distinction national/étranger.

2. Ou années disponibles.

Source : OCDE (2006), données sur les migrations internationales.

naturalisation peut être habituellement obtenue au terme d'un processus témoignant d'une bonne intégration, ce qui implique notamment l'accoutumance aux lois, usages et modes de vie ainsi qu'une durée minimum de résidence de 12 ans, la procédure étant néanmoins simplifiée pour les conjoints de nationaux suisses. Des simulations indiquent qu'un système de naturalisation fondé sur le droit du sol, qu'utilisent d'autres pays, augmenterait le taux de naturalisation et réduirait d'environ 5 points de pourcentage la proportion d'étrangers, à environ 15 % de la population résidente (Piguet, 2005), ce qui resterait néanmoins plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

... et a eu des conséquences importantes sur le plan démographique

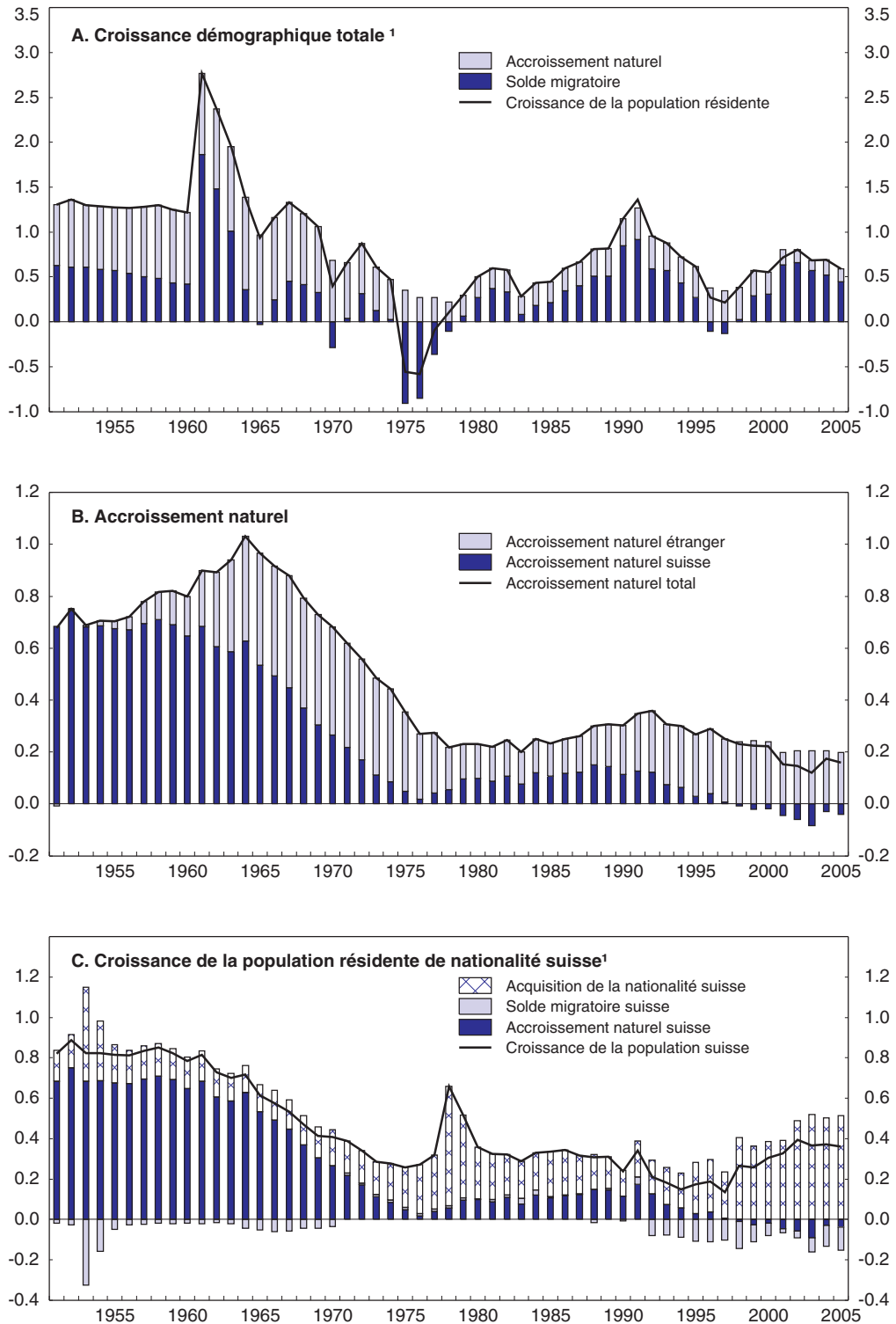
L'immigration a un impact démographique considérable. Depuis le milieu des années 80, elle joue un rôle plus grand que l'accroissement naturel de la population pour expliquer sa progression (graphique 5.5). De plus, si ces mouvements naturels restent un facteur d'augmentation de la population, c'est grâce aux naissances d'enfants étrangers : la part des femmes en âge de procréer dans la population étrangère est sensiblement plus importante que pour les Suissesses et leur taux de fécondité est plus élevé (1.9 contre 1.3 en 2004). En outre, depuis le début des années 90, la progression de la population résidente de nationalité suisse résulte des naturalisations, qui compensent un solde migratoire négatif et l'excédent des décès par rapport aux naissances. L'immigration affecte aussi la distribution par âge de la population. Près de 40 % des étrangers avaient entre 20 et 39 ans à la fin de 2005, contre seulement 25 % des autochtones, et 70 % d'entre eux étaient en âge de travailler, soit 10 points de pourcentage de plus que les nationaux.

La diversification géographique des flux d'immigration s'est accrue

Les flux d'immigration se sont fortement diversifiés sur le plan géographique au cours des décennies passées. Alors que 75 % des immigrants étaient originaires des quatre grands voisins de la Confédération en 1970, ce chiffre est tombé à 37 % en 2005. Les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, dont le nombre a fortement augmenté entre la fin des années 80 et le milieu des années 90 avant de se stabiliser, forment désormais le groupe le plus important (graphique 5.6). Le nombre d'étrangers extra-européens a aussi beaucoup progressé depuis 1990, tandis que l'on a récemment observé une poussée de l'immigration issue d'Allemagne et du Portugal, en liaison avec l'ouverture vers l'UE (voir *infra*) et l'affaiblissement temporaire de ces deux économies. La superposition de ces différentes cohortes de migrants a accru l'hétérogénéité de la population étrangère, dont une part importante n'a plus pour langue maternelle l'une des langues officielles du pays : près de 38 % de cette population était dans ce cas en 2000 contre seulement 10.5 % en 1960. De façon générale, une différenciation marquée existe entre les caractéristiques socio-économiques des migrants d'Europe germanophone, francophone et du monde anglophone d'une part et ceux issus des autres pays d'autre part (Wanner, 2004). L'implantation de cette population étrangère, bien qu'inégale sur le territoire, est restée assez stable au cours du temps : plus forte dans les zones frontalières et urbaines ainsi qu'en Suisse romande et italienne que dans la zone alémanique¹.

Graphique 5.5. Impact de l'immigration sur la croissance démographique

En pourcentage de la population totale résidente au 1^{er} janvier

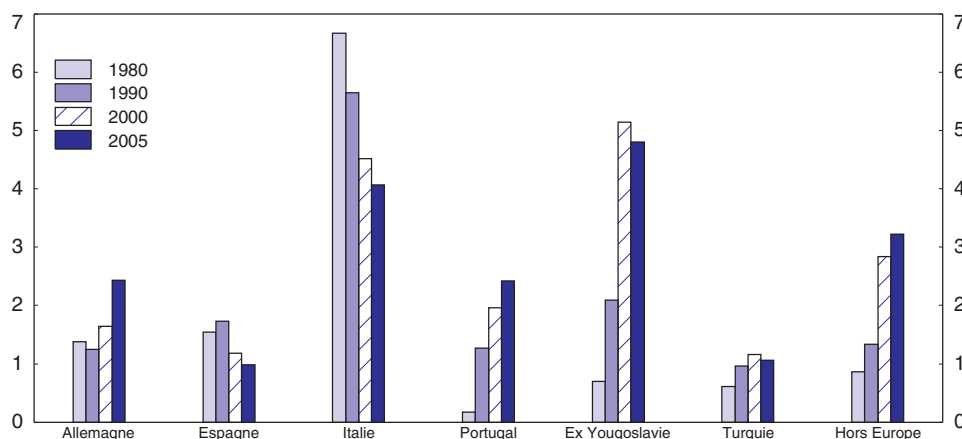



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/140582223040>

1. À partir de 1991, l'écart statistique a été réparti entre les différentes composantes.

Source : Office fédéral de la statistique.

Graphique 5.6. **Évolution de la population étrangère par nationalité**
Pourcentage de la population totale



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140652832746>

Source : Office fédéral de la statistique.

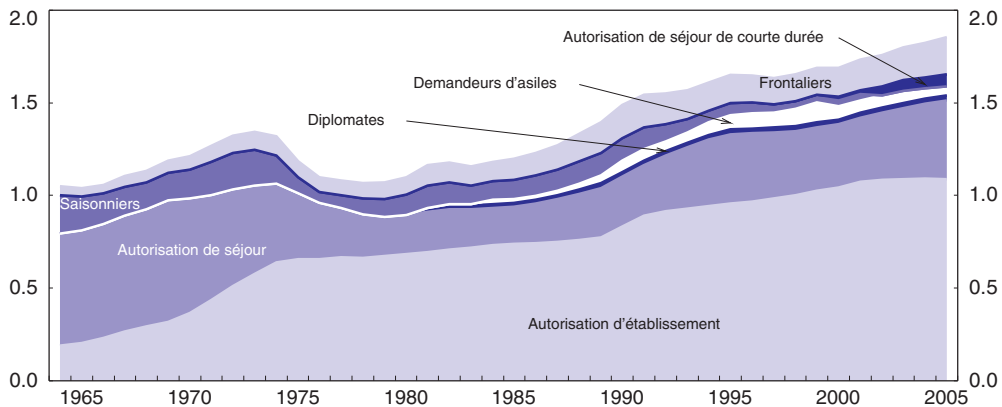

Politique migratoire : à la recherche d'un équilibre

Les priorités de la politique migratoire ont évolué

Les migrations influençant fortement la société et l'économie, les questions qui y sont liées occupent naturellement une place importante dans les débats en Suisse, comme le montrent les référendums régulièrement consacrés à ce thème. Au cours des dernières décennies, les modifications de la politique d'immigration ont reflété une recherche d'équilibre entre trois objectifs parfois contradictoires, à savoir :

- satisfaire les besoins de l'économie, lesquels ont évolué au cours du temps ;
- répondre aux demandes d'amélioration du statut des travailleurs étrangers soutenues par leurs pays d'origine ;
- faire face aux inquiétudes d'une partie de la population jugeant la présence étrangère excessive et difficile à intégrer.

Schématiquement, la politique migratoire suisse est passée par quatre phases successives depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La première a été caractérisée par une politique libérale favorisant une immigration temporaire de saisonniers, sans restriction quantitative, pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre de l'immédiat après-guerre. Le nombre d'immigrants s'est alors fortement accru au cours des deux décennies qui ont suivi. Mais cette évolution a aussi engendré des pressions politiques croissantes visant à l'interrompre. Dans une 2^e phase, les autorités ont adopté une « politique de stabilisation » du nombre d'étrangers à l'aide d'un système de quotas instauré en 1970. Ce système, joint au caractère temporaire de l'immigration, a atteint initialement cet objectif de stabilisation, dans un contexte conjoncturel défavorable dû à la crise pétrolière, car on a cessé de délivrer de nouveaux permis temporaires et on n'a pas renouvelé les permis temporaires de ceux qui avaient perdu leur emploi. Toutefois, cette politique a perdu de son efficacité dans les années ultérieures (De Wild, 1999). Dans les années 80, seulement 20 % environ des nouveaux entrants étaient soumis aux contingents². Les étrangers titulaires d'un permis de longue durée étant de plus en plus nombreux (permis de séjour et autorisations d'établissement; voir plus loin en ce qui concerne les différents types de permis) (graphique 5.7), la capacité des autorités d'ajuster la population étrangère lors des

Graphique 5.7. **Population résidente selon l'autorisation de résidence**Millions de personnes à fin décembre¹StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140700023828>

1. Chiffres du mois d'août pour les saisonniers et pour les frontaliers avant 1970.

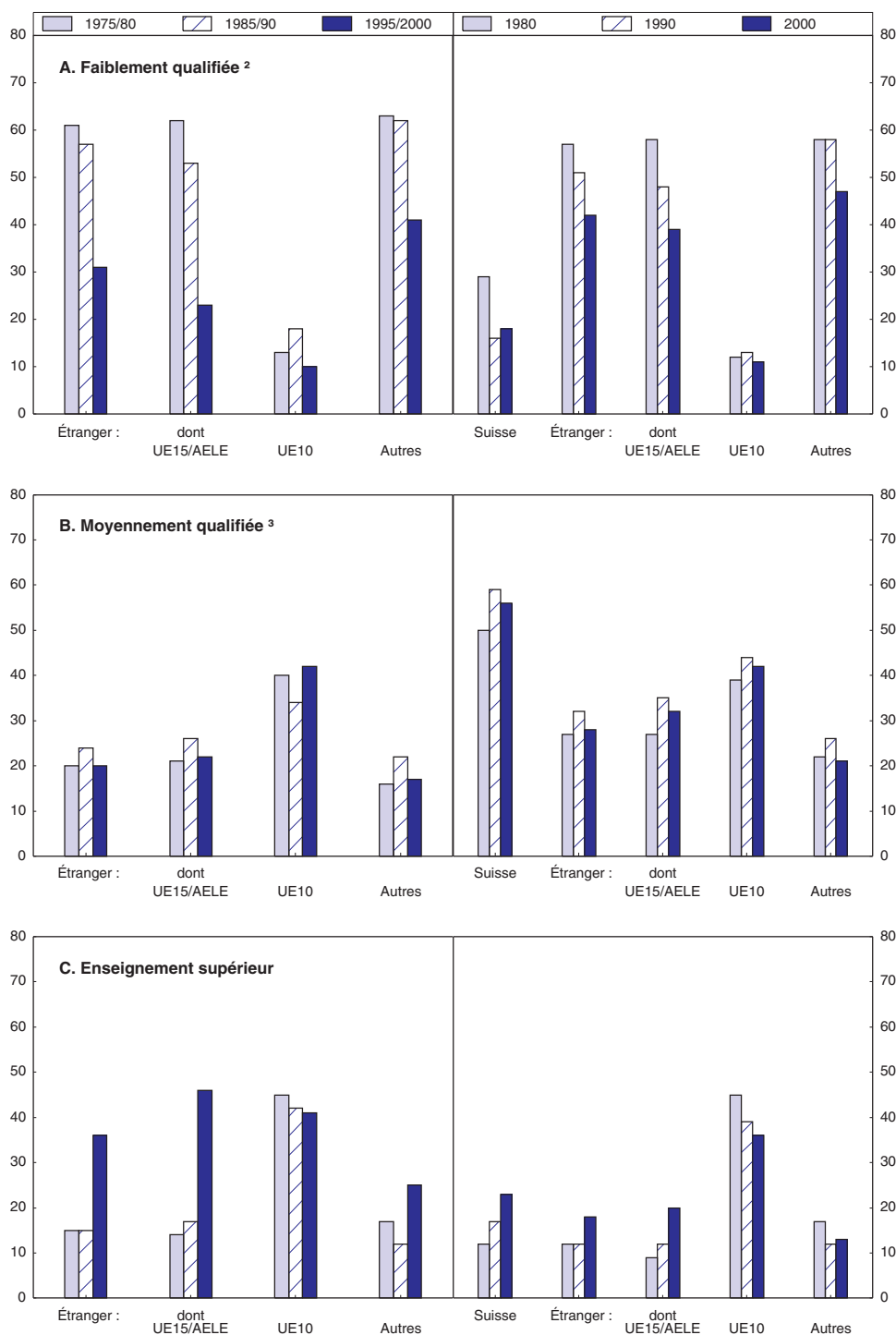
Source : Office fédéral de la statistique.


périodes de hausse du chômage s'est progressivement réduite. La mise en place d'une assurance chômage obligatoire a également freiné l'incitation à réémigrer en période de ralentissement économique.

À la fin des années 80, le souci d'éviter l'isolement de la Suisse par rapport au processus d'intégration européenne dans le domaine du marché du travail tout en répondant aux réticences d'une partie de la population face à un nouvel accroissement d'étrangers difficiles à intégrer a ouvert la voie à une troisième phase de la politique migratoire. Les autorités ont ainsi adopté en 1991 une politique fixant une priorité de recrutement en fonction de zones géographiques. Le « modèle des trois cercles », distinguait un premier cercle englobant l'Union européenne (UE) et l'Association européenne de libre échange (AELE) par rapport auquel il s'agissait d'arriver à terme à la libre circulation. Suivait un cercle médian incluant les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, puis un cercle extérieur couvrant le reste du monde. Les ressortissants de ce 3^e cercle, culturellement moins proches des Suisses, ne pouvaient être admis qu'à titre exceptionnel. Par ailleurs, les autorités ont graduellement limité le recrutement des ressortissants des pays tiers aux personnes qualifiées, moins exposées au risque de chômage, alors que les permis saisonniers ont été restreints aux pays de l'UE/AELE (Becker *et al.*, 2007). Selon le recensement de 1980, 57 % des travailleurs étrangers étaient en effet non qualifiés et ils étaient encore 51 % en 1990, alors que pour les travailleurs suisses la proportion des non-qualifiés est tombée de 29 à 16 % au cours de cette période (graphique 5.8, partie A).

Ce modèle, critiqué pour son caractère discriminatoire, a été remplacé en 1998 par le système « binaire d'admission », ne distinguant plus que les pays UE/AELE des pays tiers, puis par l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'UE, après son approbation par référendum en 2000. L'application de cet accord en juin 2002 a ouvert la quatrième grande phase de la politique migratoire avec la suppression progressive des quotas et l'assouplissement des contrôles des salaires applicables aux travailleurs immigrants (encadré 5.1). Il faut y ajouter les révisions en 2006 de la loi sur les étrangers (LEtr) concernant les pays tiers, et la loi sur l'asile qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Graphique 5.8. **Population active par nationalité et niveau d'éducation**
En pourcentage de la population active par nationalité¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140765528341>

1. Pour chaque groupe de nationalité, la répartition de la population active entre personnes faiblement, moyennement ou très qualifiées ne s'additionne pas à 100 car pour une partie de cette population, on ne dispose pas de l'information nécessaire.
2. 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire ou aucune formation achevée.
3. 2^e cycle de l'enseignement secondaire.

Source : Office fédéral de la statistique.

Encadré 5.1. L'accord de libre circulation des personnes avec l'Union européenne

L'accord de libre circulation, entré en vigueur en juin 2002 pour l'UE15, comportait un certain nombre de mesures transitoires. Jusqu'en juin 2007, l'accès au marché du travail est resté limité par des quotas pour les autorisations de travail supérieures à quatre mois. Par ailleurs, jusqu'en juin 2004, la règle de la préférence nationale ainsi que des contrôles systématiques des salaires et des conditions de travail étaient appliqués*. Depuis la suppression de ces contrôles *ex ante*, des mesures d'accompagnement ont été introduites contre le dumping salarial et social avec des contrôles *ex post* réalisés par des commissions tripartites représentant les pouvoirs publics, les syndicats et les employeurs. Ces mesures imposent, par exemple, aux travailleurs détachés par un employeur ayant son siège à l'étranger pour une prestation fournie en Suisse de respecter les réglementations minimales impératives de travail et de rémunération de la Confédération. En cas de sous-enchère abusive et répétée par rapport aux conditions de travail habituelles, l'extension des conventions collectives de travail peut être facilitée, et, en l'absence de convention, des contrats-types imposant des salaires minima obligatoires peuvent être adoptés. L'ALCP a aussi libéralisé progressivement le statut des frontaliers : depuis 2002, tous les ressortissants de l'UE15/AELE peuvent s'établir dans la zone frontalière d'un État voisin, venir travailler en Suisse et ne rentrer à leur domicile qu'une fois par semaine et non plus tous les soirs; ils peuvent changer librement d'emploi sur tout le territoire suisse et ont le libre choix de leur activité économique y compris les activités indépendantes ; et, depuis juin 2004, ils ne sont plus soumis à la règle de préférence nationale, comme les autres travailleurs de l'UE15/AELE. L'ALCP pourra être contesté par référendum facultatif au premier semestre de 2009, dès lors que le quorum de 50 000 signatures aura été réuni.

L'extension de l'ALCP aux dix États ayant accédé à l'UE en 2004 a été approuvée par référendum en septembre 2005 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006. Elle permet à la Suisse de maintenir jusqu'en mai 2011 des contingents qui augmenteront progressivement, la règle de la préférence nationale et les contrôles systématiques des salaires et des conditions de travail des immigrants. Comme pour les anciens pays de l'UE, la Suisse a la possibilité de réintroduire des quotas jusqu'au 31 mai 2014 en cas de forte demande de permis de courte durée et de permis de séjour. Les négociations sur l'extension de l'ALCP aux deux nouveaux membres de l'UE27 ont débuté en 2007.

* D'autre part depuis juin 2004, les personnes venant travailler en Suisse pour une durée de dépassant pas 90 jours n'ont plus besoin d'autorisation. Elles doivent seulement annoncer leur présence aux autorités compétentes par inscription électronique.

Des réformes récentes ont favorisé l'immigration des travailleurs de l'UE et des travailleurs hautement qualifiés d'autres origines

Deux cadres juridiques distincts régissent actuellement l'admission et le séjour des immigrants : l'Accord de libre circulation des personnes (ALCP) pour les pays de l'UE/AELE et la LEtr pour les pays tiers. Cette politique, qui est conjointement mise en œuvre par l'Office Fédéral des Migrations et les cantons, distingue plusieurs catégories de permis qui diffèrent essentiellement par leur durée de validité (annexe 5.A1). Les permis de courte durée, de frontalier et de séjour, sont temporaires, mais renouvelables. Les permis de séjour permettent de séjourner plus d'un an. Les autorisations d'établissement sont indéfinies. Ces dernières ne peuvent être délivrées qu'après cinq ans (respectivement 10 ans) de présence ininterrompue en Suisse pour les ressortissants de l'UE/AELE (respectivement des pays tiers) déjà titulaires d'un permis de séjour. Tous ces permis

permettent un accès au marché de l'emploi dans les conditions qui résultent du statut de l'intéressé. Ceci s'applique aussi aux personnes bénéficiant d'un regroupement familial, que prévoient la plupart de ces permis.

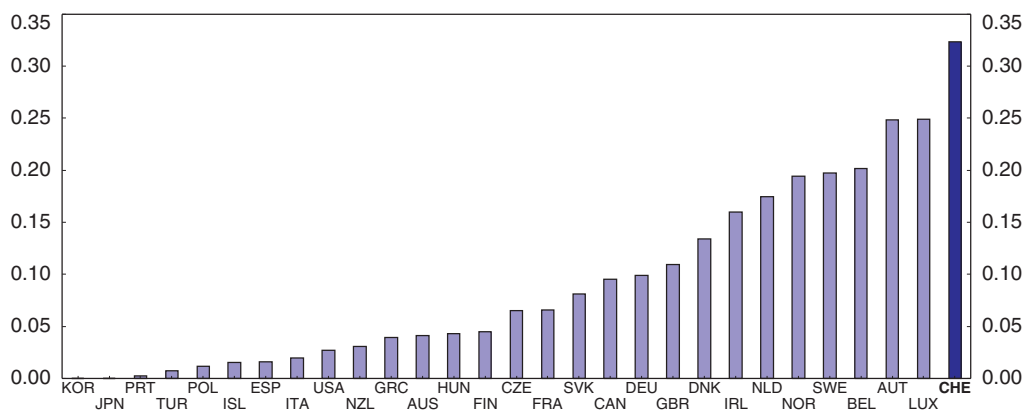
À la différence de l'approche antérieure, la politique actuelle n'impose plus de contingent pour les permis de travail des citoyens des anciens membres de l'UE et de ceux de l'AELE depuis juin 2007. Cette disposition, mise en œuvre à l'issue d'une période transitoire de cinq ans, sera progressivement étendue aux nouveaux États de l'UE. Elle est cependant assortie de mesures d'accompagnement visant à éviter le dumping salarial et social (encadré 5.1). Par ailleurs, l'application de l'ALCP a aussi entraîné l'abolition en 2002 du statut des saisonniers, dont le séjour ne pouvait excéder neuf mois consécutifs³.

L'entrée des ressortissants des pays tiers, que régit la LEtr, reste restreinte par un système de quotas. Seuls les travailleurs disposant d'un bon niveau de qualification, d'une capacité à s'intégrer en Suisse et d'un employeur disposé à les engager, peuvent immigrer. De fait, la révision récente de la loi, qui comprend certaines améliorations du statut des étrangers pour favoriser leur intégration⁴ ainsi que de nouvelles dispositions pour lutter contre l'immigration illégale (voir infra), a essentiellement institutionnalisé la gestion menée depuis 1991 et le passage à un système de sélection basé sur des critères de qualification. Ceux-ci sont définis de façon assez large et ils sont variables entre les cantons. Ils ne reposent pas seulement sur les diplômes et ne dépendent pas non plus d'un système à points comme en Australie ou au Canada. Ceci laisse des marges d'appréciation aux cantons, qui jouent un grand rôle dans l'octroi des autorisations de séjour et sont aussi responsables de la délivrance des autorisations d'établissement qui ne sont pas contingentées⁵.

Un autre aspect important de la gestion migratoire concerne la politique d'asile. Les demandes d'asile sont en effet proportionnellement élevées par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 5.9). Elles sont ainsi passées de 20 % de l'immigration totale au milieu des années 90 à plus de 35 % pendant la crise du Kosovo en 1999, pour diminuer ensuite à 10 % en 2004-05. Le taux moyen de reconnaissance du statut de réfugié se situe un peu au-dessus de 10 % des requêtes depuis dix ans. Toutefois, une partie des personnes déboutées

Graphique 5.9. **Entrées des demandeurs d'asile dans les pays de l'OCDE**

Pourcentage de la population totale, moyenne 1995-2005¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140823286604>

1. 1995-2004 pour la Corée.

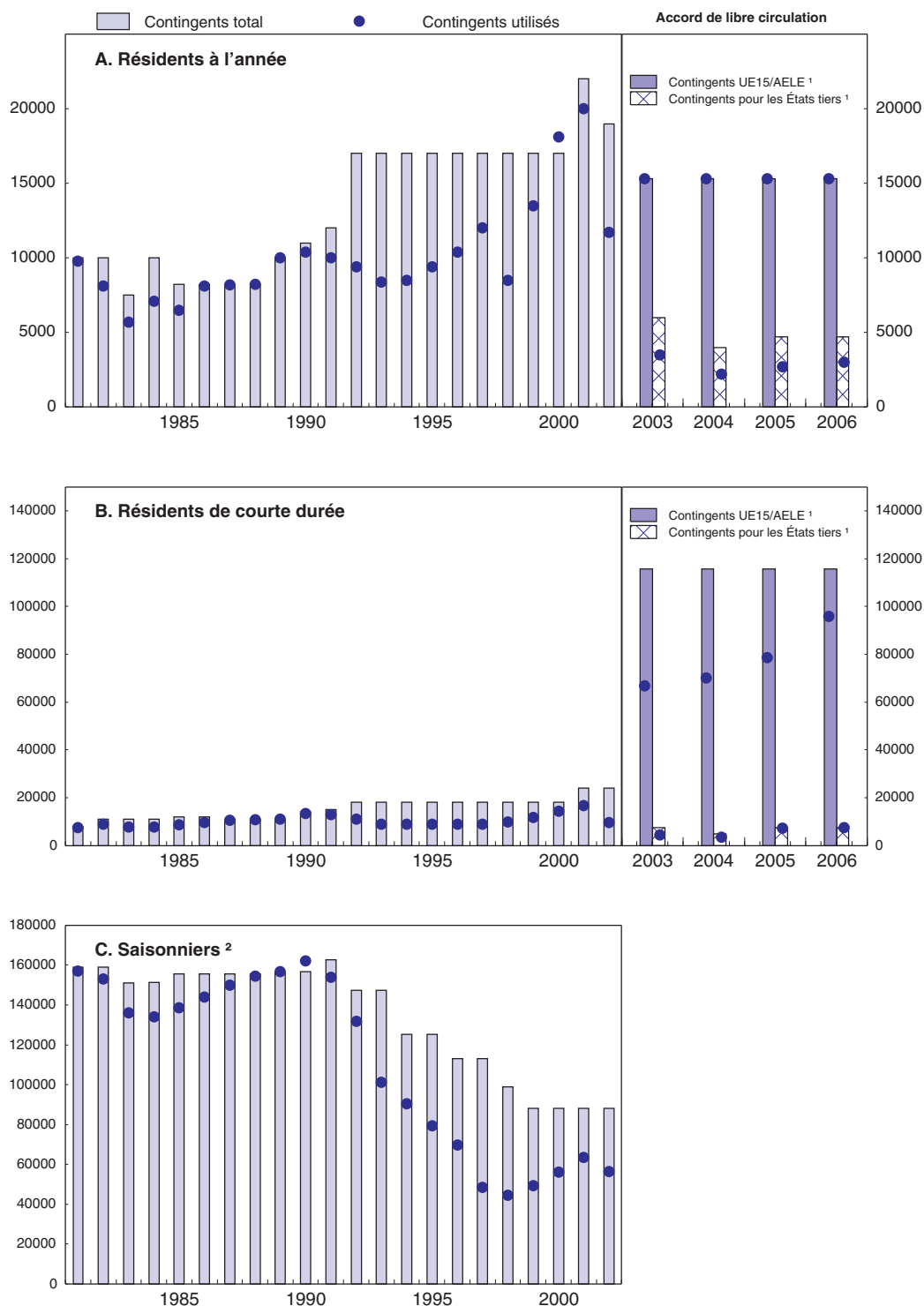

Source : OCDE (2006), données sur les migrations internationales et base de données des Principaux Indicateurs Économiques.

restent dans la Confédération au titre de l'admission provisoire, quand l'exécution de l'expulsion est illicite ou impossible, de sorte, qu'à long terme, un tiers des requérants restent en Suisse. Depuis plusieurs années, l'un des enjeux de la politique d'asile a été de réduire les abus d'utilisation du système, ce qui a donné lieu à l'adoption de diverses mesures restrictives⁶. Ce problème rencontré par de nombreux autres pays de l'OCDE, lié en partie aux limitations imposées à l'immigration des pays tiers, est à l'origine de la dernière révision de la loi adoptée en 2006. Celle-ci durcit les conditions d'accès à la procédure d'asile et vise à raccourcir les délais d'examen des requêtes⁷. D'un autre côté, les mesures favorisant l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes bénéficiant de l'admission temporaire sont renforcées, de même que celles concernant l'expulsion des demandeurs déboutés. La nouvelle loi permet l'accès immédiat au marché du travail et le regroupement familial après un délai de trois ans pour les personnes admises à titre temporaire, ainsi que la possibilité d'obtenir un permis de séjour après cinq ans. Mais, elle renforce aussi les mesures de contrainte et supprime les aides sociales aux requérants déboutés dont la décision de renvoi est exécutoire.

Des mesures ont également été prises pour durcir la lutte contre l'immigration illégale, qui, bien que par essence difficile à mesurer, paraît assez limitée. Selon les estimations les plus récentes (Longchamp *et al.*, 2005), 80 000 à 100 000 sans-papiers vivaient en Suisse en 2004, soit environ 6 % du stock d'étrangers en situation régulière. Cette immigration illégale paraît surtout liée au marché de l'emploi et non à l'entrée dans la clandestinité des demandeurs d'asile déboutés, contrairement à une idée assez répandue en Suisse. Les sans-papiers exercent le plus souvent une activité rémunérée dans des conditions précaires dans des secteurs comme l'hôtellerie/restauration, la construction, les services domestiques ou l'agriculture. Les mesures récentes, qui devraient entrer vigueur au début 2008, incluent un durcissement des sanctions dans le cadre de la LEtr et de la loi sur l'asile; une simplification du système d'enregistrement auprès des assurances sociales et un renforcement des contrôles auprès des employeurs (De Coulon, 2006). Enfin, des mesures ont été adoptées pour améliorer la coordination entre les agences cantonales et fédérale chargées de lutter contre ce phénomène alors que la participation de la Suisse aux accords de Dublin/Schengen permettra aussi de mieux coordonner les efforts européens pour combattre l'entrée illégale d'étrangers. L'efficacité de la lutte contre l'embauche illégale d'étrangers pourrait sans doute être encore renforcée si elle impliquait des pénalités infligées de façon asymétrique, c'est-à-dire seulement aux employeurs mais pas aux travailleurs, s'ils dénoncent de tels procédés.

La nouvelle politique d'immigration pourrait augmenter l'immigration à moyen terme

L'évolution de l'immigration depuis l'application de l'ALCP en 2002 a répondu aux attentes du gouvernement. Cet accord ayant été introduit dans une phase de basse conjoncture, l'immigration nette totale n'a pas été très forte, même si, au regard des relations passées, le dynamisme limité de l'activité depuis 2002 aurait pu affaiblir davantage la demande de main-d'œuvre étrangère (voir graphique 5.3). Les contingents de permis de longue durée réservés aux pays de l'UE15/AELE ont été totalement épuisés et l'on a observé une certaine hausse du taux d'utilisation des quotas de séjour de courte durée du fait en partie d'un report de la demande non satisfaite de permis de longue durée⁸ (graphique 5.10). Pour les pays tiers, les personnes hautement qualifiées sont privilégiées et le faible niveau des contingents ne semble pas avoir eu d'effet restrictif dans la mesure

Graphique 5.10. **Contingents utilisés par durée de résidence**StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140282334115>

1. À partir de 2002, la période de contingentement pour l'UE15 est comprise entre le 1^{er} juin et le 31 mai; pour les États tiers, elle va du 1^{er} novembre au 31 octobre.

2. Le statut de saisonnier a disparu en 2002.

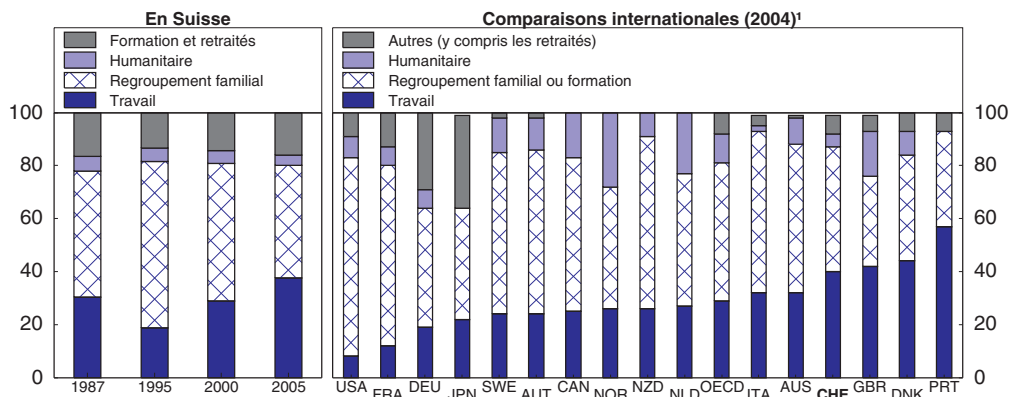
Source : Office Fédéral des Migrations.


où ils n'ont pas été remplis. Dans le même temps, les demandes d'asile ont continué de reculer conformément à la tendance générale observée dans les pays développés et en raison des restrictions introduites.

L'application de l'ALCP a d'autre part entraîné une hausse de la proportion des ressortissants de l'UE15/AELE, en particulier de l'Allemagne⁹ et du Portugal. Alors qu'entre 1996 et 2001, environ 50 % de l'immigration provenait de l'UE25/AELE, cette proportion a dépassé 60 % en 2005. En revanche, l'ALCP n'a pas eu d'impact très marqué sur le niveau de qualification des immigrés, qui était en hausse avant même l'entrée en vigueur de l'ALCP (graphique 1.15). Cet accord a aussi peu affecté les motifs d'immigration, qui sont de plus en plus liés à la recherche d'un travail depuis plus d'une dizaine d'années (graphique 5.11). Ce motif, qui représentait près de 40 % du total de l'immigration en 2005, joue un rôle plus important que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006a). Des différences existent cependant entre nationalités : les immigrants de l'UE viennent très majoritairement pour travailler alors que ceux des pays tiers ont tendance à venir en raison d'un regroupement familial¹⁰.

Graphique 5.11. Immigration selon les motifs d'entrées

Pourcentage du total



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140306380287>

1. Les statistiques standardisées diffèrent de la définition suisse (notamment en excluant les étudiants).

Source : Office fédéral de la statistique et OCDE (2006), données sur les migrations internationales.

Cette nouvelle politique d'immigration, qui n'est désormais plus entravée par des quotas pour l'UE à 15 et l'AELE et dont bénéficient les travailleurs de l'UE ou les immigrants qualifiés de pays tiers, soulève néanmoins certaines questions. Bien que les contingents n'aient eu qu'une efficacité limitée pour contrôler le stock de population étrangère, ils ont joué un rôle important sur le plan politique pour assurer une bonne acceptation de la gestion migratoire. La capacité de la nouvelle politique à limiter les conflits d'objectifs rencontrés par le passé entre la satisfaction des besoins de l'économie et l'opposition à une présence étrangère excessive va donc dépendre notamment de l'impact de l'extension de l'ALCP aux nouveaux pays membres de l'UE et de l'effet de la levée des contingents depuis le 1^{er} juin 2007.

Les analyses quantifiant le potentiel migratoire des nouveaux membres de l'UE vers la Suisse indiquent que le nombre de ressortissants de ces pays pourrait augmenter de 4 000 à 6 000 par an en moyenne jusqu'en 2010 (Fluckiger *et al.*, 2005a). De tels flux ne suffiraient

pas à épuiser le total des contingents de séjours courts et de séjours durables, tels qu'ils sont prévus par les dispositions transitoires¹¹. Au-delà de 2010, les analyses suggèrent une certaine modération de ces flux en partie pour des raisons démographiques. Le réservoir migratoire, qui concerne principalement des personnes jeunes (entre 20 et 34 ans), va en effet diminuer, comme l'indique la baisse attendue de 3 % (soit 500 000 personnes) des effectifs de cette tranche d'âge dans ces pays entre 2004 et 2011. D'autre part, les enquêtes disponibles suggèrent que les immigrants provenant des nouveaux membres de l'UE auront des caractéristiques similaires à ceux du reste de cette zone en termes de qualification, comme le confirme la structure de l'immigration issue de ces pays à la fin des années 90 (graphique 5.8).

L'impact de la levée des contingents devrait être influencé par plusieurs facteurs. À court terme, il est probable que cette suppression entraîne une augmentation de la demande de permis de séjour (valables cinq ans) du fait de la conjoncture actuellement favorable. Cette hausse pourrait cependant rester modérée : les permis de courte durée, qui ont dans une certaine mesure servi de substitut aux permis ordinaires, n'ont pas été épuisés pendant la période transitoire d'application de l'ALCP avec l'UE15. La demande de permis de courte durée devrait donc diminuer à mesure que sont supprimés les contingents pour les permis de longue durée. Les immigrants, qui sont de plus en plus qualifiés, sont aussi moins susceptibles de s'installer en Suisse de façon permanente et de recourir au regroupement familial, comme en témoigne l'immigration allemande récente¹².

À titre indicatif, le scénario central des dernières projections démographiques de long terme de l'OFS (Office fédéral de la statistique) table sur une réduction progressive de l'immigration étrangère à 20 000 personnes par an en moyenne à partir de 2020 (tableau 5.1). Ce chiffre, proche de la moyenne des 25 dernières années, tient compte de l'effet de vieillissement des pays de l'UE et de la perte potentielle d'attractivité de la Suisse du fait du rattrapage progressif du niveau de vie dans les autres pays. Selon ce scénario, la population étrangère (résidente permanente) devrait augmenter de près de 200 000 personnes, soit un peu plus de 1 point de pourcentage, à 21.7 % de la population jusque vers 2020, puis diminuer régulièrement ensuite pour se situer un peu au-dessous de 21 % en 2050. Cette évolution résulterait de la baisse du solde migratoire et du solde naturel de la population étrangère du fait de son vieillissement ainsi que du maintien d'un nombre

Tableau 5.1. **Scénario d'évolution à long terme de la population**

En milliers, sauf exception

| | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Population résidente permanente | 7 466 | 7 692 | 7 883 | 8 003 | 8 143 | 8 151 | 8 061 |
| Accroissement annuel (en %) ¹ | 0.7 | 0.6 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | -0.1 | -0.2 |
| <i>dont :</i> | | | | | | | |
| dû au solde migratoire | 0.5 | 0.4 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| dû à l'excédent des naissances | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | -0.1 | -0.2 | -0.3 |
| Solde migratoire des étrangers (unité) | 44 666 | 41 300 | 32 200 | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 |
| Proportion d'étrangers (%) | 20.7 | 21.2 | 21.7 | 21.6 | 21.1 | 20.9 | 20.8 |
| Population d'âge actif (15-64 ans) | 5 077 | 5 211 | 5 268 | 5 257 | 5 051 | 4 845 | 4 785 |
| Rapport de dépendance des personnes âgées (%) ² | 25.7 | 28.0 | 30.7 | 33.5 | 42.6 | 48.9 | 50.9 |

1. Taux de croissance pour les années indiquées.

2. Rapport entre les personnes de 65 ans et plus et celles de 20 à 64 ans.

Source : OFS, « Office fédéral de la statistique », Scénario moyen.

assez élevé de naturalisations¹³. La population totale atteindrait son maximum vers 2035, tandis que la population en âge de travailler reculerait à partir de 2020 du fait de départs à la retraite devenus trop nombreux pour être compensés par le solde migratoire.

Aspects économiques de la migration

L'incidence positive de l'immigration sur la production et les revenus est considérable

Compte tenu de son ampleur, l'immigration influe fortement sur l'activité économique en Suisse à travers plusieurs canaux. Une décomposition comptable permet, par exemple, d'évaluer son impact direct sur la croissance de la production et du revenu par habitant via son effet positif sur la hausse de la population totale, la proportion des personnes en âge de travailler et l'évolution du taux d'emploi (encadré 5.2). On peut ainsi estimer que par ces voies l'immigration est directement à l'origine d'environ 60 % de l'augmentation de la production et du PIB par tête entre 1982 et 2005, et cette contribution a eu tendance à augmenter depuis 1990. Ce calcul partiel et mécanique de l'apport de main-d'œuvre étrangère surestime cependant les gains de production et de PIB par habitant, car il ne tient pas compte des écarts de productivité entre immigrants et nationaux, ni des phénomènes de substitution ou de complémentarité entre emploi étranger et autochtone, qui sont analysés plus en détail ci-dessous. Il ne distingue pas non plus entre les gains de revenu par habitant des nationaux et des immigrants. De ce point de vue, il n'y a guère de doute que la hausse du PIB par tête associée à la progression de

Encadré 5.2. L'impact direct de l'immigration sur la croissance de l'activité et du revenu par tête

L'impact direct de l'immigration sur la croissance de l'activité et du PIB par tête peut être évalué grâce à une approche comptable. En effet, la croissance du PIB peut être décomposée comme la somme d'un effet démographique et d'un effet revenu, selon l'identité suivante :

$$\ln(Q) = \ln(\text{POP}) + \ln(Q/\text{POP})$$

où Q représente le PIB et POP la population totale.

La croissance du PIB par tête peut aussi être calculée comme la somme de trois effets mesurant les gains de productivité, l'évolution du taux d'emploi et celle de la population en âge de travailler relativement à la population totale (effet de composition démographique) :

$$\ln(Q/\text{POP}) = \ln(Q/\text{ET}) + \ln(\text{ET}/\text{POPW}) + \ln(\text{POPW}/\text{POP})$$

où POPW est la population en âge de travailler et ET l'emploi total.

La connaissance de l'ampleur des flux migratoires, de la structure par âge et du taux d'emploi de la main-d'œuvre étrangère permet de déterminer à l'aide de ces identités la contribution directe de l'immigration à la croissance de la population totale, à celle du taux d'emploi et à l'effet de composition démographique*. Cette décomposition, qui est présentée dans le tableau 5.2, permet de mettre en évidence les points suivants :

- Entre 1982 et 2005, l'immigration a contribué positivement à la croissance du PIB suisse en stimulant l'augmentation de la population résidente. Cet effet, qui s'élève à 0.4 point de pourcentage, est plus élevé que celui induit par l'accroissement de la population de nationalité suisse. Cette estimation sous-estime l'impact de l'immigration, car elle ne tient pas compte des naturalisations.

Encadré 5.2. L'impact direct de l'immigration sur la croissance de l'activité et du revenu par tête (suite)

- L'apport de la main-d'œuvre étrangère a aussi été positif pour la croissance du revenu moyen par tête des personnes résidant dans la Confédération. Cette hausse a résulté pour moitié de gains de productivité et pour moitié de l'évolution de la composition démographique par âge et du taux d'emploi. Ce second effet est totalement imputable à l'apport de la main-d'œuvre étrangère en âge de travailler, qui a un taux d'emploi élevé. L'impact de la population suisse du point de vue de la composition démographique et du taux d'emploi a par contre été légèrement négatif.
- Au total, cette décomposition indique que l'immigration est directement à l'origine de 0.9 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de 1.5 % enregistrée entre 1982 et 2005 et de 0.5 point de pourcentage de la hausse moyenne du PIB par tête de 0.9 % au cours de cette période.

Tableau 5.2. **Décomposition de la croissance du PIB par tête**
Taux de croissance annuel

| | | 1982-90 | 1991-2000 | 2001-05 | 1982-2005 |
|---|------------------------|------------|------------|-------------|------------|
| Croissance du PIB | (1) + (2) | 2.3 | 1.1 | 1.1 | 1.5 |
| <i>dont :</i> | | | | | |
| 1. Croissance de la population | (1a) + (1b) | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.7 |
| <i>dont :</i> | | | | | |
| 1a. Suisses | | 0.3 | 0.2 | 0.4 | 0.3 |
| 1b. Étrangers | | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.4 |
| 2. Croissance du PIB par tête | (2.1) + (2.2) + (2.3) | 1.6 | 0.4 | 0.4 | 0.9 |
| <i>dont :</i> | | | | | |
| 2.1. Croissance de la productivité | | 0.7 | 0.1 | 0.6 | 0.4 |
| 2.2. Effet de composition démographique | (2.2a) + (2.2b) | 0.6 | -0.1 | 0.2 | 0.2 |
| <i>dont :</i> | | | | | |
| 2.2a. Suisses | | 0.2 | -0.4 | -0.1 | -0.1 |
| 2.2b. Étrangers | | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.3 |
| 2.3. Croissance du taux d'emploi | (2.3a) + (2.3b) | 0.4 | 0.4 | -0.4 | 0.2 |
| <i>dont :</i> | | | | | |
| 2.3a. Suisses | | -0.1 | 0.3 | -0.5 | 0.0 |
| 2.3b. Étrangers | | 0.4 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| Effets démographiques et taux d'emploi | (2.2) + (2.3) | 0.9 | 0.3 | -0.2 | 0.4 |
| <i>dont :</i> | | | | | |
| Suisses | (2.2a) + (2.3a) | 0.1 | -0.1 | -0.5 | -0.1 |
| Étrangers | (2.2b) + (2.3b) | 0.8 | 0.4 | 0.3 | 0.5 |
| Effets population, démographiques et taux d'emploi | (1) + (2.2) + (2.3) | 1.6 | 0.9 | 0.5 | 1.1 |
| <i>dont :</i> | | | | | |
| Suisses | (1a) + (2.2a) + (2.3a) | 0.4 | 0.1 | -0.2 | 0.2 |
| Étrangers | (1b) + (2.2b) + (2.3b) | 1.1 | 0.8 | 0.7 | 0.9 |

Source : Calculs de l'OCDE à partir de statistiques de l'OFS et de la base de données analytiques.

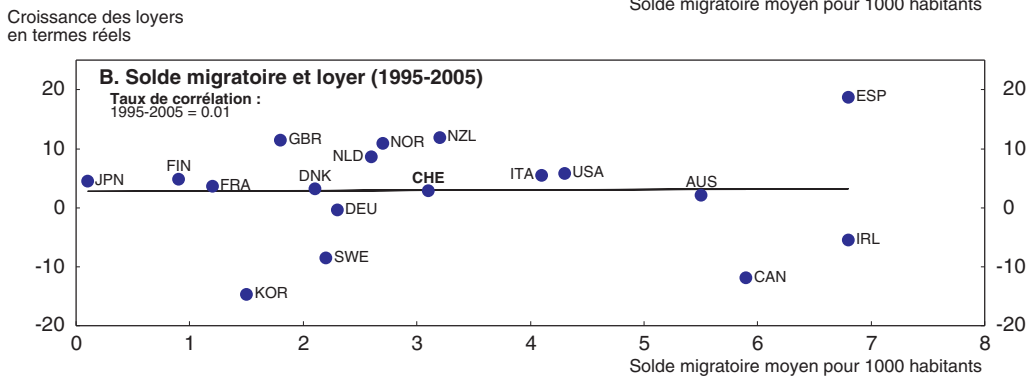
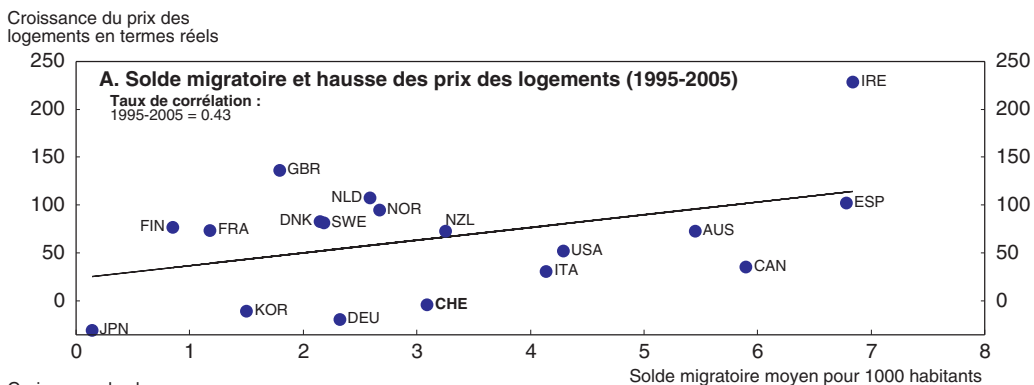
* L'impact de la main-d'œuvre étrangère sur la croissance de la productivité est plus difficile à identifier, car il dépend du niveau et de l'évolution de l'efficacité moyenne des travailleurs étrangers par rapport aux Suisses. Or ces paramètres ne sont pas connus.


l'emploi des étrangers a essentiellement profité aux immigrés et aux frontaliers, dont une partie des revenus a été rapatriée vers leur pays d'origine, ce qui a réduit l'excédent de balance courante¹⁴. Toutefois, la demande persistante de main-d'œuvre étrangère des entreprises suisses témoigne aussi de l'effet bénéfique que celles-ci en tirent.

L'immigration est en effet susceptible d'avoir une influence favorable sur le niveau de vie des autochtones, bien que ce phénomène soit de moindre ampleur et pas nécessairement équitablement réparti. En stimulant le dynamisme global de l'économie, l'immigration tend à accroître le revenu par habitant grâce, par exemple, à l'existence d'économies d'échelle associées à l'élargissement de certains marchés permettant, entre autres, des réductions de marges et de prix. D'un autre côté, l'immigration tend aussi à stimuler l'effet de richesse immobilière au profit des propriétaires qui sont très majoritairement des Suisses de souche. En l'absence d'immigration, une faible croissance démographique, comme celle que connaît par exemple le Japon, affecterait sans doute négativement les prix des logements, dont la hausse est très modérée en Suisse depuis 1995. À cet égard, il est intéressant de noter que les pays ayant bénéficié d'une forte immigration depuis le début des années 90 sont aussi ceux où le niveau des prix des logements a le plus augmenté (graphique 5.12, partie A). Cet effet de richesse ne paraît pas avoir été associé à une hausse des coûts pour les locataires, qui sont nombreux en Suisse (graphique 5.12, partie B).

Un autre aspect à prendre en compte pour mesurer l'impact de l'immigration sur la production et le revenu concerne son incidence sur la productivité. De façon générale, le niveau moyen de qualification des étrangers est plus faible que celui des Suisses de même

Graphique 5.12. Immigration et marché du logement



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140317164814>

Source : Office fédéral de la statistique.

que, sans doute, leur productivité, dans la mesure où celle-ci se reflète dans leur niveau de salaire, qui était en moyenne 18 % plus faible que celui des natifs en 2004. Cet écart, qui traduit aussi une probable discrimination et la concentration de l'emploi étranger dans des secteurs à faible valeur ajoutée, abaisse le niveau moyen d'efficacité de l'économie et donc celui du PIB par tête par un effet de composition. Cet effet n'explique cependant qu'en partie le niveau de productivité horaire plus bas en Suisse que dans la zone euro¹⁵. Il ne permet pas non plus de déduire que l'entrée d'étrangers relativement peu qualifiés a directement pesé sur le niveau ou la croissance de la productivité de la population autochtone. Une telle relation négative, si elle existe, est nécessairement indirecte.

De fait, il semble exister un certain consensus parmi les experts en Suisse pour estimer que l'immigration non qualifiée a freiné la modernisation de l'économie dans le passé¹⁶. L'effet de substitution capital/travail associé à l'immigration, qui pourrait expliquer ce phénomène en induisant une baisse relative des salaires et en freinant les investissements de rationalisation, ne paraît pourtant pas particulièrement marqué (voir ci-dessous). Un second mécanisme à l'œuvre, sans doute plus important, résulterait de la complémentarité existant entre le développement des secteurs à forte valeur ajoutée et le travail qualifié, dont la disponibilité aurait été limitée par l'afflux d'une main-d'œuvre étrangère peu formée (Sheldon, 2003). Il est effectivement probable que de nombreuses entreprises ont investi à l'étranger dans des secteurs où cette main-d'œuvre qualifiée a manqué, comme dans le cas des activités de recherche et développement (OCDE, 2005a). Toutefois, cet argument renvoie au moins autant à la politique d'éducation qu'à celle d'immigration. Cette insuffisance de main-d'œuvre qualifiée n'a d'ailleurs pas empêché la Suisse de figurer parmi les leaders mondiaux en termes de développement et de diffusion des nouvelles technologies (OCDE, 2005a).

Les rares études quantifiant l'impact de l'immigration sur la croissance de la productivité décèlent une influence négative, mais très faible¹⁷. Mais ces analyses, qui sont en outre assez anciennes, ne tiennent pas compte de la réorientation de la politique d'immigration en faveur de l'entrée de travailleurs qualifiés depuis le début des années 90. Les travaux empiriques récents mettent en évidence une nette amélioration du niveau de qualification de l'immigration depuis quelques années, qui paraît désormais en moyenne équivalent ou supérieur à celui des autochtones (voir graphique 5.8). Une part croissante de ces travailleurs étrangers a d'ailleurs été embauchée dans des secteurs à forte intensité de connaissance, comme les services financiers, informatiques ou éducatifs (tableau 5.3), où la demande de main-d'œuvre qualifiée a progressé y compris pour les autochtones (Becker *et al.*, 2007). Une telle évolution devrait avoir eu un effet positif sur les gains de productivité, même si ceux-ci ont été faibles en comparaison internationale depuis le début des années 80. D'autres facteurs, comme l'insuffisance des pressions concurrentielles dans le secteur abrité de l'économie, jouent en effet un rôle certainement plus important que l'immigration pour expliquer la faiblesse de ces gains d'efficacité (OCDE, 2003a et chapitre 4).

L'immigration influence aussi l'évolution cyclique de l'économie. Historiquement, la politique mise en place après la Seconde Guerre mondiale en faveur d'une immigration saisonnière visait justement à limiter l'impact des fluctuations conjoncturelles sur l'emploi des Suisses (Golder et Straubhaar, 2002). Cet objectif a été atteint lors de la première crise pétrolière, en provoquant cependant une chute record de la production du fait en partie de l'absence de stabilisateurs automatiques du côté des dépenses publiques¹⁸. En particulier, faute d'assurance chômage obligatoire, de nombreux

Tableau 5.3. **Emploi étranger par secteur d'activité selon leur durée de résidence en Suisse**¹

En pour cent, 2006

| Secteurs | Durée de résidence en Suisse | | | | |
|---|------------------------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| | Plus de 10 ans | Moins de 10 ans | dont : | | |
| | | | 0-2 ans | 2-5 ans | 5-10 ans |
| Agriculture, sylviculture | 1.0 | 1.6 | 1.8 | 2.0 | 0.9 |
| Industries manufacturières | 22.2 | 15.7 | 14.8 | 13.7 | 18.6 |
| Construction | 12.5 | 7.2 | 8.5 | 8.5 | 4.7 |
| Commerce ; réparation | 11.5 | 10.8 | 11.0 | 10.1 | 11.2 |
| Hôtellerie et restauration | 7.6 | 10.3 | 10.4 | 11.4 | 9.1 |
| Transport et communications | 4.7 | 3.3 | 2.7 | 2.9 | 4.3 |
| Activités financières ; assurances | 2.3 | 6.0 | 6.4 | 5.3 | 6.5 |
| Immobilier, location, informatique; R-D | 9.5 | 15.9 | 18.9 | 14.6 | 14.1 |
| Administration publique | 3.5 | 2.8 | 2.9 | 2.1 | 3.5 |
| Enseignement | 4.2 | 8.2 | 7.9 | 9.8 | 7.1 |
| Santé et activités sociales | 13.8 | 10.6 | 7.6 | 12.2 | 11.9 |
| Autres services ; ménages privés | 6.9 | 7.3 | 6.9 | 7.3 | 7.7 |
| Sans indication/ne sait pas | 0.1 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.5 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

1. Personnes actives occupées étrangères ayant immigré à l'âge adulte.

Source : Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active, 2006.

immigrants étaient incités à retourner dans leur pays d'origine même s'ils n'en avaient pas l'obligation. La nature de plus en plus durable de l'immigration depuis cette période, avec la création d'une assurance chômage obligatoire en 1982, a progressivement réduit cette fonction « stabilisatrice » de l'immigration lors des cycles¹⁹. Au cours des dernières décennies, la gestion des quotas paraît avoir été assez étroitement corrélée au cycle, bien que les quotas aient *de facto* joué un rôle asymétrique, plus contraignant lors des pics conjoncturels que des creux cycliques afin d'éviter d'entraver la reprise. Leur suppression pour les ressortissants de l'UE/AELE depuis juin 2007 pourrait rendre plus difficile l'évaluation de l'évolution des conditions d'offre, et donc du cycle conjoncturel, ce qui pourrait compliquer quelque peu la gestion de la politique macroéconomique, en particulier monétaire.

Les conséquences sur les conditions d'emploi des autochtones semblent limitées

Dans la perspective de l'application de l'ALCP, l'une des questions les plus débattues a concerné l'impact de l'immigration sur les conditions de travail de la population native. Des craintes sont en effet nées dans le public de voir les travailleurs étrangers évincer une partie de la main-d'œuvre native du marché de l'emploi et les chômeurs peiner davantage pour retrouver un poste dans un contexte de concurrence accrue après l'abandon de la priorité donnée aux travailleurs locaux (Crevoisier *et al.*, 2006). Un tel risque est cependant limité. Il repose en effet sur une hypothèse de forte substituabilité entre main-d'œuvre autochtone et étrangère, sans prise en compte de la réaction endogène induite sur les salaires par l'arrivée de nouveaux travailleurs et consommateurs, lesquels ont aussi une influence positive sur la croissance de l'économie et la demande de main-d'œuvre.

C'est ce que confirment les analyses empiriques menées tant au niveau international qu'en Suisse. Les travaux récents de l'OCDE ne détectent en effet qu'une influence faible de

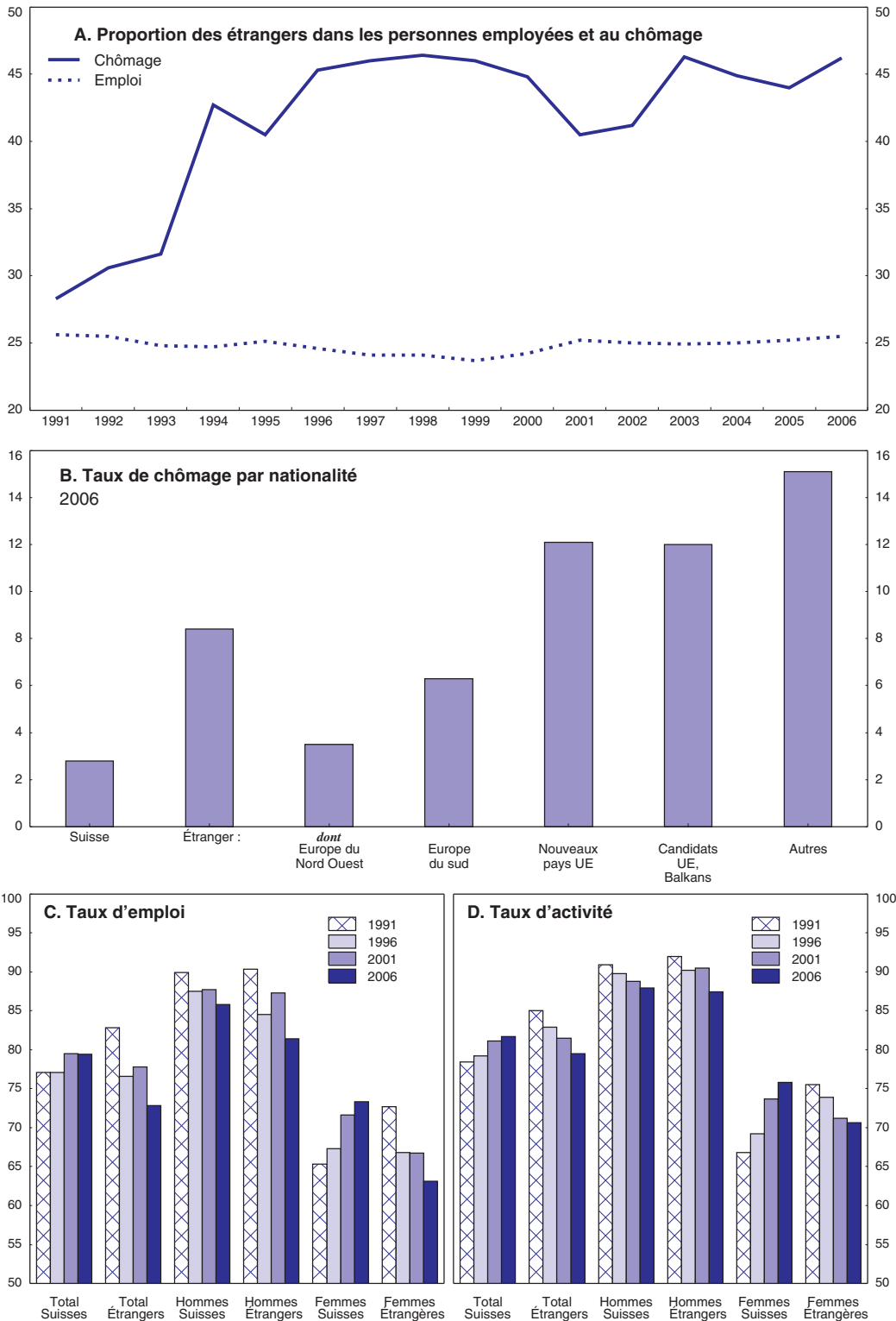
l'immigration sur le chômage des autochtones dans les pays membres²⁰, et cet effet est plus réduit dans les pays dotés d'un marché du travail flexible, comme la Suisse (OCDE, 2006b). Ces résultats concordent avec ceux obtenus pour la Confédération par Flückiger *et al.* (2005b) pour la période 1991-2003. Cette étude, qui tient compte des écarts importants des taux d'immigration entre régions et de l'influence différenciée des vagues d'immigrants, dont le niveau de formation s'est amélioré depuis plusieurs années, ne décèle pas de lien négatif significatif entre l'emploi des travailleurs étrangers et celui des natifs, une fois prise en compte la réaction endogène de l'immigration à l'évolution cyclique du marché du travail²¹. L'évaluation initiale de l'application de l'ALCP paraît d'ailleurs corroborer ces résultats, bien que l'on ne dispose pas encore d'un recul suffisant pour évaluer pleinement les conséquences de cet accord (Seco *et al.*, 2006). L'application de cet accord ne paraît, par exemple, pas avoir modifié l'écart de taux de chômage entre les Suisses et les étrangers (graphique 5.13, panel A), ni généré d'augmentation plus marquée du nombre de demandeurs d'emploi dans les branches enregistrant l'immigration la plus forte. Enfin, il n'est pas non plus possible de déceler une corrélation directe entre la hausse de l'immigration et celle du chômage au niveau régional.

L'emploi des autochtones paraissant peu affecté par la présence de travailleurs étrangers, des études ont cherché à évaluer l'influence de l'immigration sur leur salaire. À court terme, une augmentation de l'offre de main-d'œuvre immigrée est en effet susceptible d'induire un recul de ces rémunérations, en particulier si elle s'accompagne d'une baisse du rapport capital/travail. Les travaux empiriques pour la Suisse sont toutefois unanimes à conclure que cette influence est très faible, conformément aux résultats des études internationales²² (OCDE, 2006b). Dans la mesure où l'immigration constitue une caractéristique de l'économie suisse depuis de nombreuses années, ses effets limités sur les salaires ne doivent guère surprendre. Cette immigration est en effet largement déterminée par les besoins des entreprises et donc associée à leurs décisions d'investissement, ce qui limite les risques d'une baisse du rapport capital/travail. Par ailleurs, travailleurs étrangers et autochtones ont souvent été complémentaires dans le passé en raison de leur différence de niveau de qualification, bien que ce phénomène tende à s'estomper. La forte concentration de l'emploi immigré dans certains secteurs délaissés par la main-d'œuvre locale témoigne de ce phénomène (graphique 5.14). Selon une étude de Sheldon (2003) couvrant la période 1980-1998, les effets de substitution, s'ils existent, comme par exemple avec les frontaliers, sont très réduits, puisqu'une hausse de 1 point de pourcentage de la proportion d'étrangers diminue au maximum les salaires des autochtones de 0.3 %, avec une valeur plus probable de 0.1 %. Des résultats similaires ressortent des travaux de Flückiger *et al.* (2005b), qui estiment qu'une augmentation de 1 point de pourcentage du taux d'étrangers ou de frontaliers par canton et secteur réduit en moyenne de 0.2 % le niveau des rémunérations individuelles. Küng (2005) ne détecte en revanche aucun effet négatif significatif de la présence des travailleurs immigrés sur les salaires des Suisses au niveau sectoriel²³.

Ces analyses conduisent à s'interroger sur le rôle des mesures d'accompagnement de l'ALCP visant à éviter le dumping social et salarial. La quasi-absence d'effet global défavorable sur l'emploi et les salaires des Suisses n'exclut bien sûr pas la possibilité d'un impact négatif de l'immigration sur certains segments du marché, de sorte que l'adoption de ces mesures s'est avérée nécessaire pour assurer l'approbation de l'ALCP par la population suisse. Ces dispositions, qui élargissent les possibilités d'extension des conventions collectives et d'utilisation de contrats de travail assortis d'un salaire

Graphique 5.13. **Taux d'emploi, de chômage et d'activité des Suisses et des étrangers**

Pourcentage

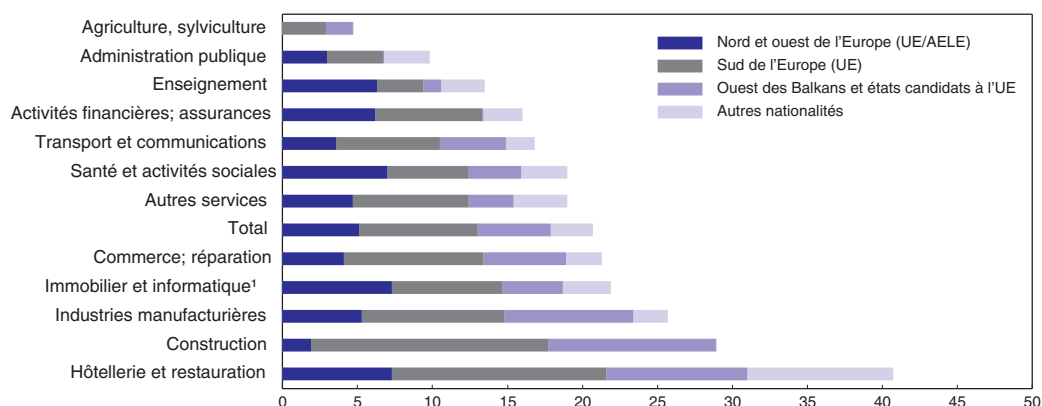


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/140356576805>

Source : Office fédéral de la statistique, Statistiques pour l'emploi et Enquête suisse sur la population active.

Graphique 5.14. **Emplois occupés par des étrangers, par secteur**

En pourcentage, 2006

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140374530021>

1. Plus Location et R-D.

Source : Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active.

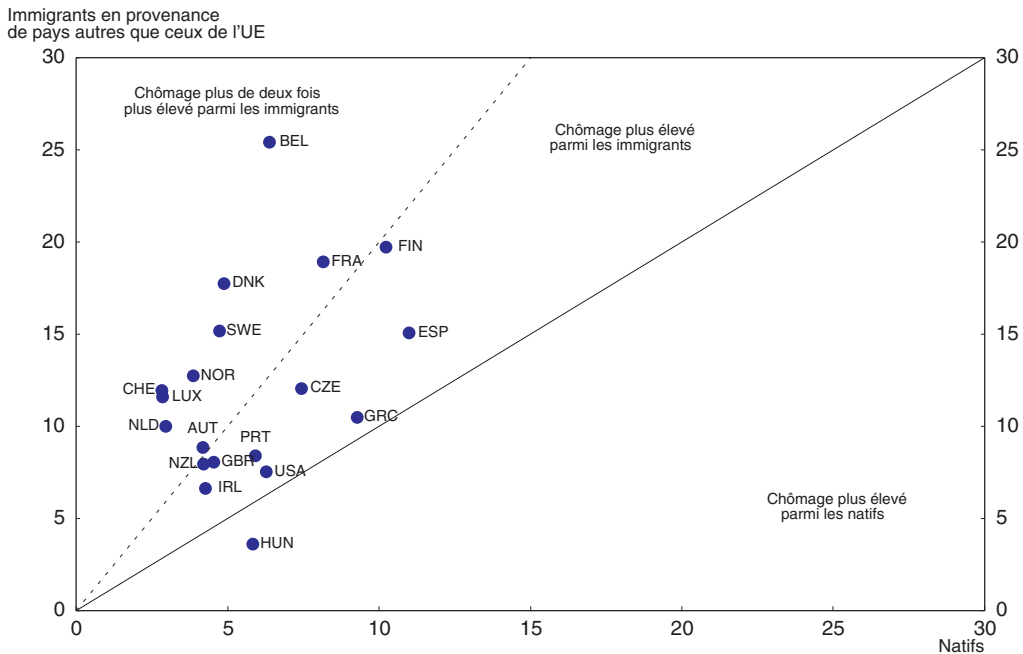
minimum, pourraient cependant amoindrir la flexibilité du marché de l'emploi. Mais ce risque devrait être limité grâce aux modalités pratiques et aux marges d'interprétation attachées à l'application de ce dispositif²⁴. De fait, aucune convention collective n'a été étendue au titre des mesures d'accompagnement et un seul contrat type de travail assorti d'un salaire minimum est entré en vigueur dans le secteur des services aux ménages dans le canton de Genève jusqu'à la mi-2006. Les contrôles effectués, qui mettent en évidence des conditions minima de travail très majoritairement respectées²⁵, pourraient aussi résulter d'un effet préventif des mesures d'accompagnement.


Certains obstacles freinent l'entrée des étrangers sur le marché du travail

Différents indicateurs témoignent des difficultés des immigrants à s'insérer sur le marché du travail par rapport aux Suisses. Leur taux d'emploi dans la population 15-64 ans, bien qu'élevé en comparaison internationale (OCDE, 2006a), a connu un net recul depuis une quinzaine d'années pour se situer désormais bien en dessous de celui des autochtones, même si leurs taux d'emploi bruts restent supérieurs aux autochtones en raison de leur structure démographique favorable (voir graphique 5.15). Cette évolution reflète en partie un fléchissement de leur taux d'activité, en raison notamment de la diversification des motifs d'immigration avec l'accroissement des regroupements familiaux. Toutefois, au cours de la dernière décennie, les étrangers ont aussi été confrontés à une hausse marquée du chômage, dont le taux est 2½ à 3 fois plus élevé que celui des Suisses depuis le début des années 2000. Toutes les catégories de personnes d'origine étrangère, y compris celles naturalisées, ont un taux de chômage plus élevé que les Suisses de naissance bien qu'à des degrés divers. Les différences de performances varient fortement selon l'origine des immigrants. Le chômage des ressortissants des pays du Nord et de l'Ouest de l'UE n'est que légèrement supérieur à celui des Suisses, mais l'écart se creuse avec les pays du Sud de l'Europe, les nouveaux membres de l'UE ou les pays des Balkans et, surtout, avec les pays tiers (voir graphique 5.13, panel B). Ces écarts vis-à-vis des pays non-UE sont importants en comparaison internationale (graphique 5.15). La disparité des taux de chômage est aussi plus marquée pour les femmes que pour les hommes, y compris par comparaison avec les autres pays (OCDE, 2006a). Celles-ci, qui sont

Graphique 5.15. Taux de chômage des immigrants non issus de l'Union européenne et ne parlant pas l'anglais par rapport aux personnes natives dans les pays de l'OCDE¹

Pourcentage, 2003



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140377022056>

1. Ligne continue : le chômage des immigrants est égal à celui des natifs. Ligne en pointillés : le chômage des immigrants est deux fois plus élevé que celui des natifs.

Source : OCDE (2006), « Migration in OECD Countries: Labour Market Impact and Integration Issues », OCDE Document de travail n° 562, Paris.

le plus souvent mariées et ont immigré pour suivre leur conjoint, sont moins préparées à s'insérer sur le marché du travail (Wanner *et al.*, 2005). Ces difficultés d'intégration à l'emploi ne paraissent pas résulter d'un dysfonctionnement du marché du travail, et les marges d'amélioration de fonctionnement des offices régionaux de placement pour réduire le chômage des étrangers paraissent étroites²⁶ (Spycher *et al.*, 2006).

Une part significative de ces écarts de performances peut s'expliquer par des différences observables reflétant l'hétérogénéité des individus sur les plans éducatif, sociodémographique et professionnel. Les étrangers subissent aussi plus fortement les variations cycliques du chômage que les Suisses, car ils travaillent souvent dans des branches plus exposées à la conjoncture. Toutefois, la plupart des études montrent que ces disparités individuelles n'expliquent pas tout (Widmer, 2005; De Coulon *et al.*, 2003). Des écarts importants de durée du chômage existent par exemple entre les travailleurs suisses et immigrants ayant des caractéristiques homogènes selon leur pays d'origine : alors que les ressortissants de l'UE15 ont une performance similaire à celle des Suisses, ceux originaires des nouveaux pays membres passent davantage de temps sans emploi, tandis que les Asiatiques et Africains ont les épisodes de chômage les plus longs²⁷. Toutes choses égales par ailleurs, les travailleurs étrangers subissent aussi une pénalité salariale par rapport aux Suisses (Flückiger *et al.*, 2005b). Sur une base horaire, celle-ci atteignait 8 % pour les saisonniers et 4 % pour les frontaliers, alors qu'elle est négligeable pour les personnes munies d'un permis ordinaire ou d'établissement. D'un autre côté, alors que les ressortissants des

pays de l'UE25 – hors pays traditionnels d'immigration (Italie, Espagne, Portugal) – et ceux de Turquie et de l'ex-Yougoslavie ont des rémunérations qui ne sont pas sensiblement différentes de celles des Suisses, ceux issus de ces pays traditionnels souffrent d'une pénalité de près de 7 % en moyenne, laquelle monte à 17 % pour les travailleurs asiatiques et 29 % pour les travailleurs africains. Ces chiffres peuvent être comparés à l'écart brut de 18% mentionné plus haut, mettant en évidence l'importance de la correction pour « qualité », lors de la comparaison.

Ces différences non expliquées en termes de chômage et de salaires entre la population autochtone et certains groupes d'étrangers reflètent sans doute divers facteurs, notamment des problèmes de reconnaissance des diplômes et/ou de maîtrise du langage mais aussi des phénomènes de discrimination ou de manque de capital social. De plus, contrairement aux citoyens de l'UE qui jouissent d'une mobilité professionnelle et géographique totale, les ressortissants des pays tiers sont confrontés à des restrictions dans ce domaine. Les autorisations de séjour ou d'établissement ne sont valables que dans le canton qui les a établies et un changement de canton requiert souvent une autorisation²⁸. Ce principe vaut aussi pour les réfugiés. En outre, les titulaires d'un permis de séjour d'un an ne peuvent changer de profession que sous certaines conditions, qui dépendent de la situation du marché du travail et nécessitent des raisons sérieuses. Pour les titulaires de permis de courte durée, la mobilité géographique et professionnelle est restreinte, puisque le permis est lié à un emploi spécifique limité dans le temps. Ceci affaiblit leur position de négociation sur le marché du travail, d'autant qu'ils dépendent également de leurs employeurs pour le renouvellement de leur permis. Ceci explique sans doute aussi en partie la moindre mobilité géographique interne des ressortissants des pays tiers que de ceux de l'UE/AELE, bien qu'il faille aussi tenir compte des différences de comportement entre immigrés de première et seconde génération ou entre travailleurs qualifiés et peu qualifiés, lesquels sont en moyenne moins mobiles (tableau 5.4). La nouvelle loi sur les étrangers, qui entrera en vigueur en 2008, éliminera les obstacles à la mobilité pour les titulaires d'un permis de séjour d'un an ou d'une autorisation de résidence permanente, ce qui devrait contribuer à une meilleure intégration des ressortissants étrangers au marché suisse du travail.

Surtout, le marché du travail valorise davantage l'éducation acquise en Suisse que celle obtenue par les immigrants dans leurs pays d'origine (De Coulon, 1998). Les écarts

Tableau 5.4. **Migration interne selon la nationalité**

Taux brut de migration en 2005¹

| | Intercantonal | Intracantonal | Total |
|--|---------------|---------------|-------------|
| Suisses | 15.0 | 37.3 | 52.3 |
| Étrangers | 16.5 | 49.9 | 66.4 |
| <i>dont :</i> | | | |
| Pays de l'UE25/AELE | 18.7 | 51.3 | 70.0 |
| Pays tiers | 13.3 | 47.9 | 61.2 |
| <i>dont :</i> | | | |
| Pays d'Europe (hors UE25/AELE) | 11.3 | 40.5 | 51.8 |
| Étrangers de 1 ^{re} génération ² | 16.4 | 48.8 | 65.2 |
| Étrangers de 2 ^e génération ² | 13.3 | 45.9 | 59.2 |

1. Nombre d'immigrants pour 1 000 habitants au milieu de l'année. La statistique enregistre le nombre de mouvements migratoires.

2. Inclus seulement les permis de séjours annuels et ceux d'établissement.

Source : Office fédéral de la statistique.

non expliqués de salaire entre travailleurs natifs et étrangers semblent donc en partie liés à des titres et des diplômes non reconnus ou imparfaitement pris en considération par les employeurs. De nouveau, on observe des différences entre nationalités dans ce domaine, indiquant que la distance culturelle constitue un obstacle à la reconnaissance des titres acquis dans les pays d'origine, ce qui peut refléter des écarts de qualité et de compatibilité des formations acquises avec la Suisse (De Coulon *et al.*, 2003). Selon Flückiger *et al.* (2005c), une année supplémentaire de formation accroît le salaire des Suisses de 7.2 %, contre seulement 3.9 % pour les immigrants traditionnels et 6.4 % pour ceux des autres pays. Bien que ces disparités semblent s'être un peu estompées depuis quelques années, la politique d'insertion devrait se concentrer sur la formation des immigrants, y compris la formation continue et la reconnaissance des diplômes, en particulier pour les immigrants traditionnels (voir ci-dessous).

La durée de résidence en Suisse paraît exercer une influence différenciée sur le taux de chômage des immigrés de première génération en fonction de leur origine géographique. Selon Widmer (2005), une immigration récente réduit le risque de chômage pour les ressortissants de l'UE durant leurs cinq premières années de résidence, car ces personnes viennent souvent après l'obtention d'un travail et ne sont donc concernées par le chômage que plus tard. Pour les autres groupes, le risque est d'autant plus élevé que l'immigration est récente. L'impact de l'arrivée récente sur la probabilité de chômage est plus marqué pour les femmes que pour les hommes. Cela tient peut-être à ce que les immigrantes arrivent souvent en Suisse par regroupement familial, de sorte que leur profil de qualification est moins susceptible de répondre à la demande de main-d'œuvre. La durée de résidence en Suisse ne semble pas non plus réduire les écarts de salaires par rapport aux natifs (Flückiger *et al.*, 2005c), contrairement à ce que l'on observe en Australie ou aux États-Unis (OCDE, 1997 et 2003a). La non-reconnaissance des diplômes par les employeurs pénalise les immigrés quel que soit le nombre d'années passées dans la Confédération (De Coulon *et al.*, 2003). Pour les travailleurs originaires des pays d'immigration traditionnelle, l'expérience professionnelle acquise avant comme après l'immigration n'a pas d'influence sur les écarts de salaires à la différence des autres immigrants²⁹. Toutefois, ces analyses ne prennent pas en compte les effets de cohorte, ni l'impact de la naturalisation de certains immigrés, qui forment un groupe relativement bien intégré (Fibbi *et al.*, 2005), ce qui pourrait biaiser leurs résultats. Par ailleurs, la seconde génération d'étrangers est mieux intégrée au marché du travail grâce à la formation acquise en Suisse. Ainsi, pour ces étrangers nés dans la Confédération, on ne décèle pas de différence significative de salaire non expliquée par des écarts de qualification (De Coulon *et al.*, 2003). Leur rémunération reste cependant en moyenne inférieure à celle de la population suisse en raison d'un plus faible niveau d'instruction, qui traduit en partie les difficultés du système éducatif à garantir l'égalité des chances entre natifs et étrangers (voir ci-dessous).

De nombreuses études soulignent aussi le rôle important des discriminations que subissent certains groupes d'immigrants pour expliquer leur difficile insertion sur le marché du travail. Ce phénomène, qui ressort souvent de façon indirecte des analyses (Widmer, 2005; De Coulon, 1998; Flückiger *et al.*, 2005c et 2005d), a aussi été directement mis en évidence par des enquêtes réalisées en matière d'embauche (Fibbi *et al.*, 2003). Cette discrimination, qui touche principalement les étrangers non originaires de l'UE, paraît plus marquée que dans d'autres pays de l'OCDE où des enquêtes similaires ont été menées³⁰. Elle est aussi plus forte en Suisse alémanique que latine³¹. Ce phénomène, auquel la

théorie économique attribue plusieurs origines possibles, notamment un manque d'information sur le niveau de productivité des étrangers (Phelps, 1972), ne crée pas seulement un problème d'équité mais aussi d'efficacité économique. Il induit en effet des problèmes de surqualification (Pecoraro, 2005) et une baisse du rendement des investissements dans l'éducation des étrangers, y compris ceux de 2^e génération, ce qui réduit leur incitation à se former et, à terme, leur rémunération.

La politique actuelle d'immigration privilégiant les ressortissants de l'UE ou les travailleurs qualifiés devrait contribuer à atténuer les problèmes d'insertion des étrangers sur le marché du travail dans le futur. À elle seule toutefois, cette politique ne suffira sans doute pas à résoudre complètement ces difficultés. On ne peut en effet exclure qu'une partie des travailleurs provenant de l'UE seront peu qualifiés, comme cela semble le cas avec l'immigration portugaise récente. D'autre part, les ressortissants non issus de l'UE représenteront encore une forte proportion du stock de population résidente. Des efforts paraissent donc nécessaires pour éliminer les obstacles qui nuisent à une meilleure intégration de ces étrangers, que ce soit sur le plan de la mobilité, de l'éducation ou, plus généralement, de la vie sociale.

Les politiques d'intégration peuvent être améliorées

Le besoin d'une stratégie pour encourager l'intégration des immigrants est reconnu

L'immigration ayant longtemps été conçue en Suisse comme un phénomène temporaire, la politique migratoire ne s'est préoccupée qu'assez récemment de l'intégration des étrangers, même si cette question a régulièrement fait l'objet de débats au cours des dernières décennies. De fait, certains dispositifs institutionnels concernant la naturalisation ou les statuts de séjour n'ont pas été particulièrement favorables à l'établissement durable des immigrants dans la Confédération par le passé. La stabilisation croissante des étrangers, conjointement à la montée de leur chômage à partir de la fin des années 80, a cependant conduit les autorités à porter une attention accrue à la problématique de l'intégration, qui est principalement du ressort des cantons et des communes. Depuis la fin des années 90, de nombreux cantons se sont dotés de lois ou règlements visant à définir et à organiser leur action dans le domaine de l'intégration, bien que les efforts réalisés aient varié selon les régions, y compris sur le plan politique³². En 2003, les délégués cantonaux et communaux à l'intégration se sont regroupés pour constituer une Conférence, c'est-à-dire un organisme chargé d'assurer l'évaluation et le partage des expériences dans ce domaine. Pour la Confédération, l'intégration n'est devenue une mission étatique que depuis 1998, date depuis laquelle elle a les bases légales pour soutenir financièrement cette politique.

Plus récemment, la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) a défini pour la première fois dans le détail les principes de la politique d'intégration et fixé les compétences de la Confédération³³. Cette politique, qui est conçue comme une tâche transversale impliquant tous les niveaux d'administration, doit être gérée dans le cadre des institutions existantes, que ce soient l'école, la formation professionnelle, le marché du travail et les assurances sociales. Les autorités veulent en effet éviter la création de structures spécifiques pour les étrangers et elles s'opposent au principe de discrimination positive. Par ailleurs, la nouvelle loi met l'accent sur la coresponsabilité des étrangers et des natifs dans le processus d'intégration. Pour développer une unité de doctrine sur les questions d'intégration et améliorer l'efficacité et l'efficacité des actions engagées, une fonction de coordination est confiée à l'Office Fédéral des Migrations (ODM), qui fait partie

du Département fédéral de justice et police. Dans ce cadre, un récent rapport offre pour la première fois un aperçu général des conditions d'intégration des étrangers dans la société suisse (ODM, 2006). Cette étude, qui donne une appréciation globale assez positive de la situation, souligne que d'importantes marges d'amélioration existent dans plusieurs secteurs. À part les problèmes d'insertion des immigrés sur le marché du travail (voir ci-dessus), l'amélioration de l'intégration aux systèmes de formation, y compris professionnels, est jugée prioritaire. De meilleures performances dans ces domaines dépendent toutefois étroitement d'une meilleure connaissance de la langue locale et d'une intégration sociale plus poussée.

L'apprentissage des langues nationales officielles pourrait être mieux organisé

La maîtrise de la langue locale joue un rôle clé sur l'intégration dans la plupart des domaines : marché du travail, école, formation professionnelle ou vie associative. La proportion des étrangers s'exprimant principalement dans une des langues nationales³⁴ s'est accrue de 57 % à 62 % entre 1990 et 2000 et de façon générale, les immigrés de seconde génération maîtrisent mieux que leurs parents les langues nationales. Toutefois, des différences importantes de compétences existent entre les nationalités et les zones linguistiques. Les problèmes les plus sérieux concernent les personnes issues de la 2^e vague d'immigration provenant des Balkans, du Portugal et de Turquie, qui ont un niveau socio-économique bas. Environ 45 % d'entre eux utilisent la langue du lieu d'accueil comme langue principale. De plus, seulement 60.6 % des immigrés de seconde génération vivant dans la partie germanophone du pays indiquent s'exprimer principalement en allemand alors qu'ils sont 79.7 % à le faire en français en Suisse romande et 67.2 % en italien dans le Tessin³⁵.

Plusieurs facteurs concourent à ces difficultés d'acquisition d'une langue nationale. Le faible niveau de formation et le manque d'habitude d'apprentissage jouent un rôle important pour de nombreux étrangers. Selon l'enquête internationale *Adult Literacy and Lifeskills Survey* menée en 2003, les compétences des immigrés adultes en lecture, calcul et résolution de problèmes sont en moyenne très inférieures à celles des nationaux, en particulier pour les slavophones du Sud, les Turcs, les Kurdes et les Portugais, qui représentent 55 % des étrangers en Suisse³⁶ (OFS, 2006). Pour certains d'entre eux, leur faible capacité d'acquisition d'une langue nationale résulte aussi de la mauvaise maîtrise de leur langue maternelle (Grin *et al.*, 2003). Les difficultés d'apprentissage sont aussi renforcées en Suisse alémanique par l'utilisation répandue du dialecte, car une grande partie de l'enseignement oral a tendance à être dispensée dans le patois local. D'un autre côté, l'offre publique de cours de langues destinés aux adultes, qui relève essentiellement des cantons, est déficiente. Elle est insuffisante en zone rurale et, bien qu'elle soit plus large en zone urbaine, elle est souvent mal coordonnée et ne garantit pas toujours un niveau adéquat de compétence aux participants du fait d'un manque de professionnalisation et de système homogène de certification (ODM, 2006). La Confédération a ainsi dû promouvoir des programmes d'enseignement linguistique pour des groupes cibles non couverts par les réseaux cantonaux de formation, comme les femmes venues en Suisse au titre du regroupement familial (De Coulon, 2006). Une amélioration de l'offre d'acquisition des langues officielles semble nécessaire grâce à l'établissement de projets cadres à l'échelon fédéral ou des régions linguistiques. Un tel changement s'accompagnerait utilement d'une incitation accrue des étrangers désirant

prolonger leur permis de séjour à participer à ces formations linguistiques, comme l'envisage d'ailleurs la LEtr.

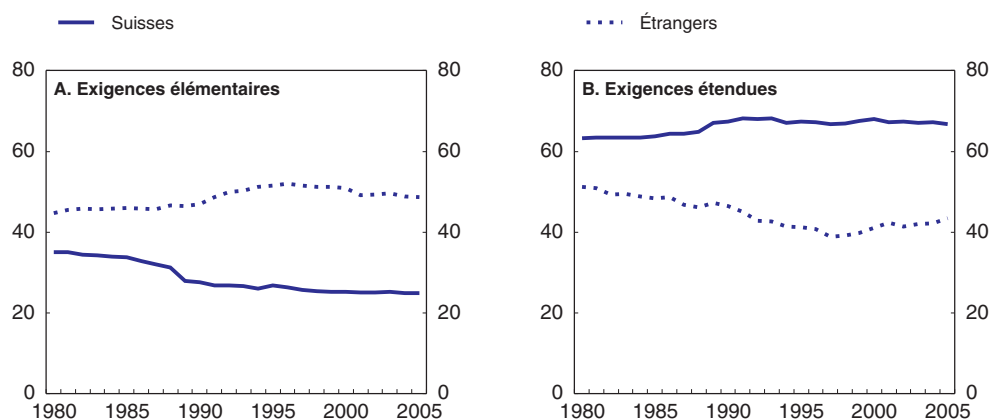
Des écarts importants persistent entre la formation des enfants étrangers et autochtones

Bien que la plupart (97 %) des enfants de migrants de 1^{re} ou 2^e génération aient effectué toute leur scolarité obligatoire en Suisse, leurs résultats sont en moyenne faibles par comparaison avec les autochtones. Ils sont souvent orientés vers des filières scolaires de bas niveau. Une proportion élevée et croissante d'entre eux est ainsi placée hors du système standard d'enseignement dans des classes spéciales à cause de leurs difficultés d'apprentissage. La part de ces élèves a augmenté de 28 % à 53 % dans ces classes de soutien à effectifs réduits entre 1980 et 2001, ce qui représente 10 % en moyenne des immigrés qui suivent le cursus scolaire obligatoire, avec toutefois d'amples variations par nationalités et par cantons (CDIP, 2003). La sélection opérée par le système éducatif en fin d'école primaire induit un phénomène similaire. En 2005, près de 50 % des enfants étrangers étaient orientés vers des filières du cycle secondaire I avec des exigences élémentaires, soit deux fois plus que ceux de nationalité Suisse (graphique 5.16). De plus, selon l'étude PISA 2003, le décrochage des résultats des enfants d'immigrés par rapport aux autochtones en fin de scolarité obligatoire était plus marqué que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (tableau 5.5). Ceci concernait toutes les matières et aussi bien les enfants nés hors de Suisse qu'en Suisse (secondos), même si ces derniers étaient relativement meilleurs. Les secondos de la première vague d'immigration ont réalisé des progrès depuis 1980, mais les écoliers et collégiens de la deuxième vague d'immigration (ex-Yougoslavie, Turquie, Portugal) comblent leur retard plus lentement, ce qui semble aussi observé dans d'autres pays européens³⁷.

Ces modestes résultats des enfants de migrants paraissent en partie liés à leur faible participation à des institutions de prise en charge préscolaire. Les enfants étrangers semblent en effet moins nombreux dans les crèches et les garderies que les autochtones (Lanfranchi *et al.*, 2003)³⁸. Cette analyse longitudinale montre, comme plusieurs autres

Graphique 5.16. Orientation des élèves du 1^{er} cycle du secondaire selon la nationalité et le type d'enseignement

Parts en pourcentage



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140377337362>

Source : Office fédéral des statistiques, Statistique des élèves et des étudiants.

Tableau 5.5. Compétences de base des jeunes de 15 ans selon leur origine culturelle
Score moyen des élèves sur l'échelle de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et scientifique en 2003

| | Lecture | | | Mathématiques | | | Sciences | | |
|------------------|---------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------------|--|--------------------------------|
| | Score | Écart en % par rapport aux autochtones | | Score | Écart en % par rapport aux autochtones | | Score | Écart en % par rapport aux autochtones | |
| | Élèves autochtones ¹ | Deuxième génération ² | Né/e à l'étranger ³ | Élèves autochtones ¹ | Deuxième génération ² | Né/e à l'étranger ³ | Élèves autochtones ¹ | Deuxième génération ² | Né/e à l'étranger ³ |
| Suisse | 515 | -10.4 | -18.1 | 543 | -10.9 | -16.5 | 531 | -13.0 | -19.3 |
| Allemagne | 517 | -18.6 | -16.6 | 525 | -17.8 | -13.6 | 529 | -22.1 | -16.0 |
| Australie | 529 | -0.7 | -2.3 | 527 | -0.9 | -0.4 | 529 | -1.8 | -2.8 |
| Autriche | 501 | -14.7 | -15.3 | 515 | -10.9 | -12.3 | 502 | -13.5 | -16.0 |
| Canada | 534 | 1.8 | -3.5 | 537 | 1.1 | -1.2 | 527 | -1.5 | -5.0 |
| France | 505 | -9.4 | -15.7 | 520 | -9.2 | -13.9 | 521 | -10.8 | -16.9 |
| Nouvelle-Zélande | 528 | -4.1 | -4.7 | 528 | -6.1 | -1.0 | 528 | -8.3 | -3.2 |
| États-Unis | 503 | -4.4 | -9.9 | 490 | -4.5 | -7.4 | 499 | -6.5 | -7.3 |
| Suède | 522 | -3.8 | -17.0 | 517 | -6.6 | -17.8 | 516 | -9.6 | -20.7 |
| Moyenne OCDE | 514 | -7.7 | -11.3 | 523 | -7.7 | -9.3 | 515 | -9.3 | -11.4 |

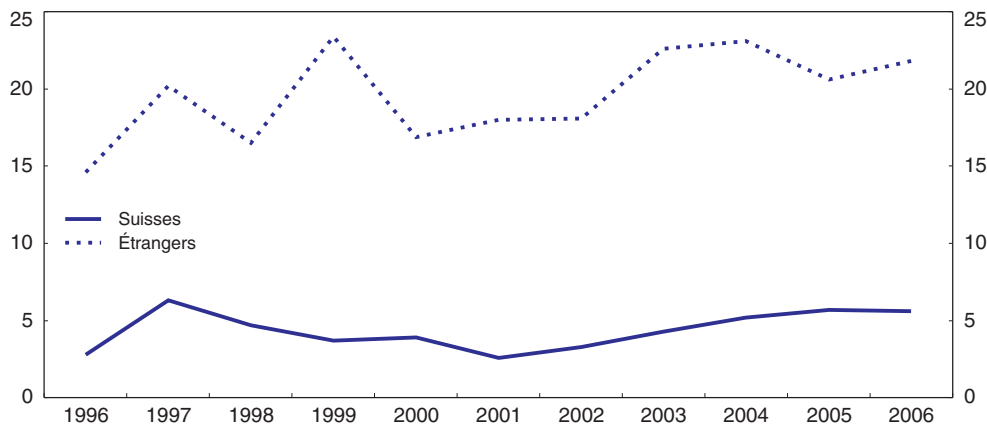
1. Élèves autochtones : élèves nés en Suisse ainsi qu'au moins un des parents.
2. Deuxième génération : élèves nés en Suisse mais dont les parents sont nés à l'étranger.
3. Né/e à l'étranger : élèves nés hors la Suisse, de parents nés à l'étranger.

Source : OCDE, Base de données PISA 2003.

études internationales, que les enfants bénéficiant d'une prise en charge extrafamiliale améliorent pourtant significativement leurs aptitudes cognitives, linguistiques et leur socialisation. D'un autre côté, les résultats défavorables des enfants d'étrangers pendant la scolarité obligatoire réduisent fortement leurs perspectives ultérieures de formation. Ils sont plus de trois fois plus nombreux que les Suisses à quitter prématurément l'école sans formation post obligatoire (graphique 5.17). En 2001, seulement 45 % des enfants turcs, portugais ou de l'ex-Yougoslavie de 16 à 20 ans étaient dans le secondaire II, contre 80 % ou plus pour les Suisses, les Italiens, Espagnols, Allemands, Français ou Autrichiens (CDIP, 2003). Les jeunes immigrés sont en particulier sous-représentés dans la formation professionnelle, qui joue un rôle central dans le système d'éducation suisse. Ils sont par

Graphique 5.17. Jeunes ayant quitté l'école prématurément selon la nationalité

Pourcentage de jeunes âgés de 18 à 24 ans sans formation postobligatoire et qui ne sont plus scolarisés



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/140384765705>

Source : Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active.

contre sur représentés dans les formations et offres transitoires débouchant sur des qualifications inférieures (ODM, 2006)³⁹.

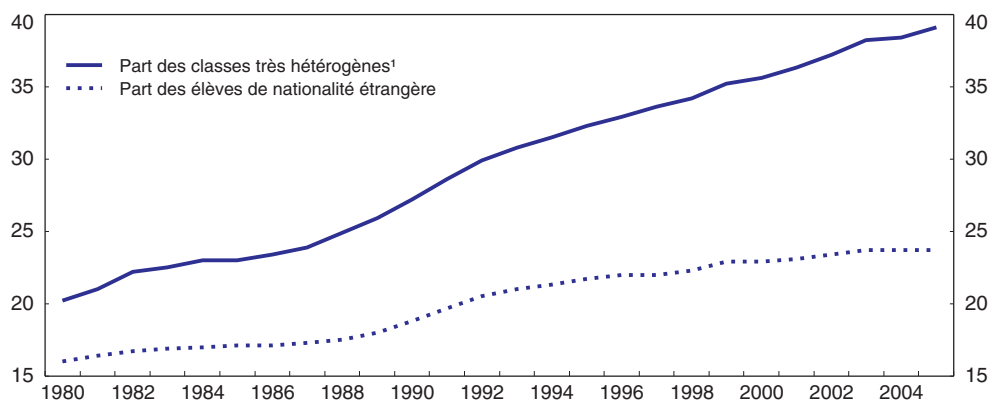
Certains aspects du système de formation nuisent à l'égalité des chances

Cette situation résulte dans une large mesure de la multiplicité des handicaps affectant de nombreux enfants d'immigrés. Ceux-ci souffrent en effet fréquemment d'une situation socio-économique familiale difficile et du faible niveau de formation de leurs parents, qui ne peuvent leur offrir qu'un soutien scolaire limité en raison aussi de leur maîtrise souvent insuffisante de la langue du canton. Alors qu'il y a deux décennies, un enfant étranger sur deux était d'origine italienne, en 2004 un sur trois était issu de l'ex-Yougoslavie et une forte majorité d'entre eux n'avaient plus pour langue maternelle l'une des langues nationales.

Pour résoudre ces difficultés, qui sont en partie liées à l'afflux de travailleurs étrangers peu qualifiés jusqu'au début des années 80, le système scolaire a réagi par des mesures d'appui pédagogique et l'orientation des enfants vers des structures spécifiques, comme le montre la forte hausse du nombre de classes très hétérogènes (où les enfants étrangers ou de langue étrangère dépassent un tiers des effectifs) (graphique 5.18). Ce phénomène, qui affecte surtout les filières les plus faibles, semble moins traduire une concentration démographique accrue d'immigrés dans certains quartiers ou certaines zones, que la sélectivité du système d'éducation. D'un autre côté, les handicaps des enfants d'immigrés sur le plan socio-économique et culturel semblent renforcés par le système de sélection précoce. Les élèves immigrés sont aussi plus susceptibles de fréquenter des écoles caractérisées par une discipline insuffisante et un environnement socio-économique plus faible, deux facteurs qui sont étroitement liés aux résultats scolaires. En effet, les élèves d'origine étrangère manifestent un intérêt pour l'école, ce qui est un préalable essentiel à la réussite scolaire et à leur intégration sociale (OCDE, 2003c). Les résultats PISA 2003 montrent aussi que les élèves immigrés et nationaux se trouvent dans des conditions scolaires similaires en termes de qualité des infrastructures et des ressources éducatives vers la fin du cursus obligatoire dans les écoles qu'ils fréquentent.

Graphique 5.18. Part des classes très hétérogènes et part des élèves de nationalité étrangère au sein de l'école obligatoire

En pourcentage du total



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/140441646373>

1. Classes dans lesquelles les enfants étrangers dépassent au moins un tiers des effectifs.

Source : Office fédéral de la statistique, Statistique des élèves et des étudiants.

L'orientation des enfants ne satisfaisant pas aux exigences de l'école régulière vers des classes spéciales ainsi que la sélection opérée entre 11 et 13 ans en fin de cycle primaire pour répartir les élèves par groupes de niveau (à exigences élémentaires ou étendues) n'améliorent pas l'apprentissage des enfants en difficulté, indépendamment de la qualité du soutien apporté dans ces classes (CDIP, 2003). Les possibilités de changer de filière, qui requièrent un redoublement, existent, mais elles sont en pratique minimales (environ 2 % des effectifs). Depuis quelques décennies, on observe cependant un développement des centres éducatifs non sélectifs dans le cycle secondaire I. En 2005, ces modèles, qui peuvent coexister avec les filières sélectives dans un même canton, comptaient 10 % des élèves contre 2 % en 1980. Les données PISA 2003 montrent que ces systèmes réunissant des jeunes ayant des performances différentes parviennent à mieux compenser les effets des inégalités sociales que les systèmes sélectifs. Les élèves n'ont en effet pas seulement besoin d'un bon enseignement. Leurs condisciples jouent un rôle tout aussi déterminant et cette mixité ne semble pas nuire à la capacité d'apprentissage des élèves de meilleurs niveaux (Hanushek et Wößman, 2005). Entorf et Lauk (2006), qui comparent les différences de performances des enfants issus de l'immigration entre plusieurs pays de l'OCDE sur la base des résultats de PISA, montrent que les systèmes scolaires allemand et autrichien, qui favorisent une sélection précoce, amplifient l'impact des facteurs socio-économiques et culturels handicapant les enfants d'immigrants par rapport aux systèmes plus « intégratifs » comme ceux des pays scandinaves⁴⁰.

Certaines analyses mettent par ailleurs en évidence le manque de transparence de la sélection des élèves entre classes ordinaires et spéciales et celle effectuée à la fin du cycle primaire. Selon Kronig *et al.* (2000), qui comparent les performances des élèves immigrés des classes spéciales avec ceux des filières ordinaires, cette sélection ne permet pas de bien identifier les enfants ayant le plus de difficultés d'apprentissage. L'orientation vers les classes spéciales, qui varie fortement entre les cantons, ne semble pas non plus exempte de discrimination (Lanfranchi, 2005)⁴¹. De même, à performances égales, les filles et les garçons d'origine étrangère n'ont respectivement que 65 % et 37 % de chances d'accéder à une filière du secondaire I à exigences étendues, contre respectivement de 83 % et 70 % pour les filles et les garçons de nationalité suisse (Haeberlin *et al.*, 2004).

Selon Vellacott et Wolter (2004), cette sélection entraîne dès le plus jeune âge de nombreux enfants étrangers dans une spirale où s'amenuisent leurs options de formation ultérieure et leurs chances de transition réussie vers une formation postobligatoire. À niveau de compétence donnée, les enfants sortant d'une filière à exigences élémentaires du cycle secondaire I ont en effet une probabilité plus faible de suivre des programmes d'éducation du secondaire II de niveau élevé⁴² (Meyer, 2003) et il leur est plus difficile d'accéder au marché de la formation professionnelle. Or, dans ce dernier domaine, les étrangers souffrent d'un désavantage supplémentaire lié à leur manque de relation avec des entreprises formatrices en raison de l'intégration sociale souvent limitée de leurs parents. De plus, des études ont aussi décelé des phénomènes de discrimination dans l'accès aux places d'apprentissage des entreprises, dont le nombre tend à baisser depuis quelques années (Haeberlin *et al.*, 2004). À qualification égale, la probabilité des immigrés de première et deuxième génération d'obtenir une de ces places est respectivement plus de quatre fois et près deux fois plus réduite que pour les Suisses (tableau 5.6). Ces difficultés affectent encore plus lourdement les jeunes gens bénéficiant d'une admission provisoire sans garantie de séjour à long terme (ODM, 2006).

Tableau 5.6. **Probabilité de trouver un apprentissage selon la nationalité**
 Pour des élèves ayant les mêmes qualifications (type d'école et résultats scolaires)

| Groupe désavantagé | Groupe de référence | Ratio des probabilités de trouver un apprentissage pour le groupe désavantagé par rapport au groupe de référence |
|--|---|--|
| Jeunes personnes ayant un seul parent suisse | Jeunes personnes ayant les deux parents suisses | 1.5 |
| Jeunes immigrants de seconde génération | Jeunes personnes ayant les deux parents suisses | 1.9 |
| Jeunes immigrants de première génération | Jeunes personnes ayant les deux parents suisses | 4.4 |

Source : Haeblerlin, U., Ch. Indorf and W. Kronig (2004), « Von der Schule in die Berufslehre. Untersuchungen zur Benachteiligung von ausländischen und von weiblichen Jugendlichen bei der Lehrstellensuche », Bern : Haupt, Bern.

Des réformes du système éducatif sont souhaitables

Des réformes, menées par les cantons et des communes, qui sont responsables de la gestion et du financement de l'école obligatoire, ont été engagées pour améliorer l'intégration des enfants d'immigrés au système scolaire et accroître la proportion de ceux poursuivant des études postobligatoires. Ainsi, à la lumière des résultats de PISA 2000, les cantons ont conjointement adopté en 2003 une série de recommandations visant à renforcer l'enseignement des langues officielles nationales, notamment pour les jeunes ayant des difficultés d'apprentissage; à stimuler la scolarisation précoce des enfants étrangers; à étoffer l'offre d'encadrement extrafamilial; et à améliorer la transparence du système de sélection. Ces mesures, qui semblent presque toutes avoir été mises en place au moins en partie par la plupart des cantons (ODM, 2006), vont être complétées par une harmonisation cantonale de la scolarité obligatoire. Un nouvel accord intercantonal (concordat), HarmoS, a été conclu en juin 2007 par les ministres de l'Éducation des cantons. Il prévoit d'abaisser à quatre ans l'âge de scolarisation obligatoire, de définir des standards nationaux de formation et d'instaurer un monitoring du système éducatif, ce qui devrait aussi aider à renforcer l'intégration scolaire des enfants d'immigrés (encadré 5.3). La mise en œuvre de cette réforme, en voie de ratification par les cantons, devrait entrer en vigueur en 2009. Les cantons auront ensuite six ans au maximum pour apporter tous les changements.

Plusieurs mesures relevant surtout de la Confédération ont d'autre part été prises pour améliorer l'intégration des enfants d'immigrés au système de formation professionnelle. Elles visent à stimuler l'offre de places d'apprentissage en développant des réseaux de firmes formatrices grâce à un regroupement des dépenses et des risques encourus par les PME dans le cadre de cette formation. Des actions de soutien aux jeunes ont également été adoptées pour améliorer leur information ou leur proposer un suivi individuel (*coaching*) à la fin du cursus obligatoire. Ces mesures complètent l'offre de solutions transitoires mise en place avec l'instauration d'une dixième année de formation en fin de scolarité obligatoire pour les jeunes en difficulté et la création de filières professionnelles moins exigeantes donnant accès à une attestation fédérale de formation.

Ces diverses actions, qui vont dans la bonne direction, mériteraient être complétées par des réformes additionnelles. Ainsi, les services d'éducation pour la prime enfance (y compris au-dessous de 4 ans) devraient être plus largement développés pour mieux répondre à la demande. Les services de garde et d'accueil parascolaire pour les jeunes enfants sont peu développés par rapport aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2004)⁴³. L'offre de ces services, principalement gérés au niveau municipal, est en effet insuffisante car les avantages tirés de leur développement ne bénéficient que très faiblement aux communes

Encadré 5.3. Le projet d'harmonisation cantonale de la scolarité obligatoire

Le projet HarmoS d'harmonisation cantonale de la scolarité obligatoire, qui est piloté par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, inclut quatre volets principaux :

- *Premièrement*, il prévoit la mise en place d'une école enfantine obligatoire et gratuite dès 4 ans, ce qui implique un abaissement de l'âge d'entrée à l'école et un allongement de la scolarité obligatoire de 9 à 11 ans. Selon ce nouveau système, qui définit un cursus préscolaire et primaire de 8 ans sans sélection, les premières années de formation seront conçues de façon souple en tenant compte du développement et de la maturité de chaque enfant et en leur apportant, si nécessaire, un soutien spécifique.
- *Deuxièmement*, des efforts seront aussi menés pour mieux organiser les horaires scolaires et l'offre de services de prise en charge en dehors des heures d'enseignement (cantines, aides pour les devoirs,...) de façon à mieux s'adapter aux contraintes professionnelles des parents.
- *Troisièmement*, les différents domaines entrant dans la formation de base seront harmonisés dans toute la Confédération*. Des standards nationaux de formation, fixant des niveaux minima de compétence, seront aussi imposés en fin de 4^e, 8^e et 11^e années d'apprentissage dans quatre matières : la langue locale, les langues étrangères (une deuxième langue nationale et l'anglais), les mathématiques et les sciences expérimentales.
- *Quatrièmement*, ces standards donneront lieu à des évaluations nationales permettant d'améliorer le monitoring du système à partir de statistiques précises sur ces performances dont l'absence limite actuellement les analyses (Wolter et Kull, 2007). Ces évaluations pourront aider à responsabiliser les écoles et les enseignants quant à l'atteinte de ces standards de formation. Mais elles serviront aussi à mieux piloter l'ensemble du système d'éducation au regard des objectifs fixés en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité grâce à des comparaisons temporelles et/ou entre cantons donnant lieu à la publication d'un rapport tous les quatre ans.

* Tous les élèves devront recevoir un enseignement dans cinq domaines : les langues (nationale locale, deuxième langue nationale et une autre étrangère); les mathématiques et sciences naturelles; les sciences humaines et sociales; les arts et activités créatrices; le mouvement et la santé.

qui en supportent le coût. Des infrastructures d'accueil abordables favoriseraient non seulement l'intégration des enfants d'immigrants, mais aussi le travail à temps plein des femmes. Pour cela, une meilleure coordination entre les niveaux de gouvernement organisée par la Confédération serait sans doute utile (OCDE, 2005a). L'augmentation des places de crèches, qui pourrait bénéficier aux enfants d'immigrés, pourrait être utilement couplée avec une amélioration de l'offre de cours de langue aux mères de ces enfants. Il importe aussi de poursuivre les efforts de standardisation et d'amélioration de la transparence des systèmes d'orientation dans les classes spéciales, lesquelles devraient être mieux intégrées à l'enseignement ordinaire. De façon plus générale, il serait souhaitable de renforcer le développement en cours des modèles de formation moins sélectifs, notamment à la fin de l'école primaire. Il faudrait améliorer les capacités des professeurs à enseigner à des classes hétérogènes et à collaborer avec les parents immigrés. La création par certains cantons d'équipes chargées de la médiation interculturelle entre l'école et les familles des migrants pourrait aussi être encouragée (CDIP, 2003). Enfin, le soutien apporté aux immigrés à la fin de leurs études sous forme de *coaching* pour étoffer leurs réseaux sociaux et obtenir des places d'apprentissage pourrait

être complété par des actions du même type impliquant l'aide des associations d'immigrants.

Un autre axe important de réformes pour faciliter l'intégration des primo-migrants concerne l'amélioration de la reconnaissance des diplômes et des compétences. Cette difficulté de transfert de capital humain traduit dans certains cas l'absence de reconnaissance formelle des diplômes étrangers, mais aussi des différences de qualité d'éducation entre pays ou un manque de connaissance des langues nationales suisses. Des efforts ont été déployés et sont encore en cours pour éliminer ces obstacles. En signant l'ALCP, la Suisse a ainsi adopté le système UE de reconnaissance des diplômes entre les États membres. Celui-ci concerne les diplômes étatiques donnant accès à des professions « réglementées », ce qui assure une reconnaissance quasi automatique d'un petit nombre de métiers (notamment professions médicales et architectes). Dans les autres cas, des comparaisons de formation et d'expérience professionnelle sont effectuées et, si des différences substantielles existent par rapport aux exigences suisses, le candidat peut compenser ses insuffisances par le biais d'examens ou de stages⁴⁴. En complément de ce système, une procédure d'évaluation et de reconnaissance des qualifications et certificats étrangers sur demande a aussi été développée depuis janvier 2007, moyennant le paiement d'émoluments couvrant le coût de ce service. Enfin, un système de validation des acquis a aussi été lancé par le gouvernement fédéral (projet Valida OFFT, 2006). L'objectif est de mieux prendre en compte les compétences acquises de façon non formelle par les travailleurs en leur permettant d'accéder à des titres fédéraux sans devoir parcourir la totalité d'une filière de formation traditionnelle. Cette procédure, qui contribuera aussi à mieux valoriser le capital humain des travailleurs étrangers dont les compétences n'ont pas reçue une reconnaissance formelle, facilitera leur accès à des diplômes suisses en permettant une économie de coûts financiers et d'opportunité. Ces diplômes pourront en effet être délivrés grâce à des formations complémentaires portant uniquement sur les aptitudes manquantes, qu'elles soient par exemple linguistiques ou de culture générale, une fois que les acquis des travailleurs auront été validés par un bilan de compétences. Ce projet Valida, qui a été mis en consultation à l'automne 2006, entrera dans une phase de test au cours des deux prochaines années.

L'intégration des étrangers à la vie sociale peut être améliorée

Bien que les étrangers résident principalement dans les espaces urbains, il n'existe pas de problèmes importants de ségrégation avec l'émergence de « ghettos » comme dans certaines métropoles de l'OCDE, ce qui est un signe positif concernant les conditions générales de leur intégration. Depuis 1970, la concentration des immigrés s'est toutefois accentuée dans certains quartiers ou certaines communes, où se sont accumulées les difficultés de chômage, de conditions défavorables de logement et de dépendance à l'aide sociale. Plusieurs communes ont entrepris de revaloriser certains quartiers avec l'aide de la Confédération pour prévenir les dangers de spirale négative (ODM, 2006). Bien qu'utiles, de telles interventions ponctuelles risquent cependant d'être insuffisantes pour enrayer ce phénomène de concentration dont il importe de corriger les causes. Une intégration sociale réussie peut jouer un rôle positif pour l'intégration culturelle et économique des étrangers et de leurs enfants dans leur pays d'accueil.

Des efforts supplémentaires semblent nécessaires pour mieux intégrer les immigrés à la vie sociale et contribuer ainsi à réduire les phénomènes de discrimination qui nuisent à leur insertion sur le marché du travail ou à leur formation professionnelle. Dans cet esprit,

la Confédération soutient les projets visant à ouvrir à toute la population les structures associatives de la société civile. Localement, des associations et organisations privées peuvent en effet jouer un rôle utile pour faciliter l'intégration. Des efforts ont aussi été réalisés pour améliorer la représentation et la participation des étrangers à la société suisse aux trois niveaux politiques (fédéral, cantonal et communal) avec, par exemple, la création en 2000 du Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants, qui fédère les associations d'immigrés. Une autre initiative intéressante en cours vise à renforcer la collaboration de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale pour mettre en place une stratégie globale plus efficace et plus rapide de réinsertion dans le marché du travail des personnes présentant une problématique complexe (CII-Mamac, 2007). Ce projet, lancé en 2005, pourrait aussi contribuer positivement à l'intégration des étrangers. En complément à ces actions, il devrait être envisagé d'étoffer l'arsenal juridique contre la discrimination, qui paraît moins développé que dans d'autres pays européens, aux États-Unis ou au Canada (OCDE, 2006c). Même si la Commission fédérale contre le racisme joue un rôle très actif pour disséminer l'information contre la discrimination, les recours possibles des personnes injustement discriminées pourraient être développés grâce au soutien des associations de lutte contre les discriminations, (ECRI, 2004). Outre le lancement de campagnes luttant contre ce phénomène et promouvant l'égalité des chances, les administrations pourraient aussi jouer un rôle positif d'entraînement en encourageant l'accès des étrangers à des postes dans le secteur public où ils sont sous-représentés, même s'il n'existe quasiment pas d'obstacle réglementaire à leur embauche (OCDE, 2006c). L'efficacité de ces efforts pourrait être supervisée par la Conférence des délégués cantonaux à l'intégration, créée en 2003.

Une autre composante importante de la politique d'intégration concerne la naturalisation, qui fait intervenir les trois niveaux d'administration en Suisse. La Confédération édicte en effet les dispositions minimales, comme le délai minimum de 12 ans de résidence, pour une naturalisation, mais les requérants doivent aussi posséder un droit de cité cantonal et communal pour acquérir la citoyenneté Suisse, ce qui implique en pratique de satisfaire des conditions d'aptitude et de résidence variable selon les cantons et communes⁴⁵. Cette procédure complexe est sélective, en particulier au niveau communal, comme le montre le faible taux de naturalisation, malgré sa hausse sensible depuis le début des années 90⁴⁶. Selon la conception suisse, la naturalisation constitue en effet le dernier pas d'une intégration réussie, qui doit être validée par un acte qui a à la fois le caractère d'une décision politique et d'une mesure administrative. Cette position, qui a été confirmée en 2004 par référendum, avec le rejet d'une proposition visant à faciliter la naturalisation des étrangers de 2^e et 3^e génération, peut s'expliquer par la volonté d'inciter les immigrants à faire des efforts d'intégration. De fait, les personnes naturalisées ont généralement une meilleure position sociale que les ressortissants étrangers de la même catégorie d'âge⁴⁷ (Mey et al., 2005; Fibbi et al., 2005). Cependant, les analyses n'ont pas pu déterminer si cette meilleure intégration est une cause ou une conséquence de la naturalisation. D'un autre côté, cette procédure de naturalisation entraîne des risques de discrimination en raison des différences de pratique au niveau communal. On observe en effet des écarts élevés des taux de refus de naturalisation entre les communes (Helbling, 2004). Pour éviter ces discriminations, un arrêt du tribunal fédéral a écarté la naturalisation par les urnes depuis juillet 2003, car ce système ne permet pas de motiver les refus. Cette décision a d'ailleurs fait l'objet d'un vif débat sur la restriction ainsi imposée par le pouvoir juridique au processus démocratique. Par ailleurs, une limitation

des émoluments, auparavant très variables, prélevés par les cantons et communes pour les naturalisations est imposée depuis 2006. Dans le même ordre d'idées, une harmonisation des durées de résidence exigibles par les cantons et les communes serait souhaitable, comme le recommande aussi le Conseil fédéral (Conseil fédéral, 2007). Actuellement, certains cantons imposant de longs délais de résidence cantonaux ou communaux ne prennent pas en compte la durée de résidence passée dans un autre canton ou une autre commune pour permettre le dépôt d'une demande de naturalisation, ce qui n'est guère favorable à la mobilité géographique des immigrants désirant acquérir la nationalité suisse.

Une meilleure compréhension de l'impact budgétaire de l'immigration serait utile

Un aspect important influençant les attitudes par rapport à l'immigration concerne son impact sur les finances publiques. Très peu d'analyses ont cependant été réalisées sur ce sujet et elles sont anciennes. Ces travaux, effectués sur des données transversales datant de 1990, indiquent que l'immigration a un effet positif sur les comptes publics (Straubhaar et Weber, 1994 et 1996). La contribution des immigrés au solde des assurances sociales, et notamment au système de retraite, ne serait qu'en partie compensée par l'impact des transferts nets reçus par les étrangers via l'offre de biens tutélaires, comme l'enseignement. Bien que probable, ce résultat mériterait toutefois d'être confirmé par des études complémentaires, notamment longitudinales, basées par exemple sur la comptabilité intergénérationnelle, pour évaluer et comparer les contributions et prestations perçues par les immigrants avec celles des autochtones au cours de leur cycle de vie. L'évolution de l'économie helvétique et de l'immigration depuis le début des années 90 pourrait aussi avoir influencé significativement ces résultats. Depuis une quinzaine d'années, la hausse du chômage, du nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité ou des travailleurs pauvres, qui a davantage affecté les étrangers que les autochtones, devrait avoir réduit leur contribution nette au budget⁴⁸. D'un autre côté, le niveau de qualification des immigrés a fortement progressé comparé aux nationaux, ce qui tend à générer des gains budgétaires plus élevés. La structure par âge de l'immigration suggère aussi que de nombreux travailleurs retournent dans leur pays d'origine à la retraite. Si leur départ n'affecte pas la situation des comptes de l'assurance vieillesse ou invalidité, il allège en revanche les dépenses d'assurance maladie, qui tendent à croître fortement avec l'âge.

Ces analyses, bien que difficiles à réaliser et reposant sur des hypothèses parfois incertaines, sont susceptibles de fournir des informations utiles pour les décideurs, ce qui éviterait aussi des discussions reposant sur des informations partielles ou partiales. Les spécificités de l'organisation des finances publiques en Suisse rendent difficiles les extrapolations des résultats obtenus pour d'autres pays, d'autant que ces résultats varient en fonction des caractéristiques de l'immigration. Un aspect intéressant à étudier en Suisse pour la politique économique serait l'impact potentiellement différencié de l'immigration ou de la présence de frontaliers sur les budgets cantonaux⁴⁹. La réforme en cours de la péréquation financière comprend certains mécanismes, comme la péréquation des ressources ou la compensation des charges⁵⁰, pour corriger les écarts cantonaux de recettes et de dépenses liés à des différences sociodémographiques. Une meilleure information sur les liens entre finances publiques et immigration pourrait servir à améliorer ces mécanismes de péréquation.

Conclusions

L'immigration constitue un phénomène de grande ampleur en Suisse dont il ne faut pas sous-estimer l'impact économique positif. L'importance des flux migratoires et la structure de cette immigration, concentrée sur des cohortes de personnes en âge de travailler avec un taux d'emploi global (mesuré par rapport à la population totale) élevé, ont des effets bénéfiques importants tant en termes de croissance que de revenu par tête. Bien que les étrangers en soient clairement les premiers bénéficiaires, l'apport de cette main-d'œuvre étrangère génère aussi en moyenne des gains pour les Suisses, sans poser de sérieux problèmes de répartition. Comme dans les autres pays de l'OCDE, l'immigration n'a qu'un impact limité sur les conditions d'emploi des autochtones. Bien que la faible qualification moyenne des travailleurs étrangers ait pu freiner la modernisation de l'économie et les gains de productivité dans le passé, cet effet paraît limité. De ce point de vue, l'orientation actuelle de la politique migratoire, qui permet de satisfaire la demande de travail des entreprises par un accès sans contrainte à la main-d'œuvre de l'UE et à une main-d'œuvre qualifiée des pays tiers, devrait renforcer les effets positifs de l'immigration en favorisant l'entrée de personnes mieux formées et plus faciles à intégrer. Cette politique migratoire pourrait aussi favoriser l'émergence d'un meilleur équilibre entre les inquiétudes d'une partie de la population jugeant la présence étrangère excessive et les besoins de l'économie.

C'est principalement pour les politiques d'intégration de certains groupes d'étrangers que des améliorations pourraient être apportées par les autorités. Des réformes dans les domaines de l'enseignement des langues nationales, de la formation et de l'intégration sociale des immigrés, comme celles proposées dans l'encadré 5.4, seraient souhaitables pour des raisons d'équité et d'efficacité. Une politique favorisant une meilleure égalité des chances entre autochtones et étrangers du point de l'éducation, de la formation professionnelle et du marché du travail améliorerait les incitations des immigrés à investir dans l'éducation ainsi que leurs chances de succès. Les mesures proposées, dont certaines seraient aussi directement bénéfiques pour les nationaux, permettraient de mieux tirer profit de l'apport de main-d'œuvre des immigrants, dont il devient de plus en plus important pour le succès économique du pays d'améliorer le capital humain.

Encadré 5.4. **Recommandations concernant la politique d'immigration**

Marché du travail

- Préserver la flexibilité du marché du travail, ce qui exige de recourir avec prudence aux mesures prévues pour éviter le dumping social.
- Attirer l'attention des employeurs, également dans le secteur public, sur la question de la discrimination, afin que les travailleurs étrangers puissent mieux s'intégrer sur le marché du travail.
- Harmoniser les règles de durée de résidence imposées par les cantons et les communes pour les naturalisations.
- Envisager d'introduire une asymétrie des pénalités affectant les employeurs et les immigrés clandestins pour renforcer l'efficacité de la lutte contre l'embauche illégale de travailleurs étrangers.

Encadré 5.4. **Recommandations concernant la politique d'immigration** (suite)**Enseignement des langues**

- Améliorer l'offre de cours de langues pour adultes en la professionnalisant davantage et en instaurant un système homogène de certification.
- Renforcer les incitations des étrangers à participer à ces formations linguistiques dans le cadre des dispositions prévues par la loi sur les étrangers.

Éducation

- Développer les services d'éducation préscolaire grâce à une meilleure coordination de leur offre entre les niveaux de gouvernement. Encourager et favoriser l'accès de la population étrangère à ces services.
- Améliorer la standardisation et la transparence des systèmes d'orientation vers les classes spéciales et en fin d'école primaire.
- Renforcer le développement des modèles éducatifs non sélectifs dans le cycle secondaire I.
- Encourager la création d'équipes chargées de la médiation interculturelle entre l'école et les familles étrangères. Améliorer les capacités d'enseignement des professeurs à des classes hétérogènes. Dans la partie germanophone du pays, astreindre les professeurs à utiliser la langue standard d'enseignement (allemand) et non le dialecte local.
- Impliquer davantage les associations d'immigrants dans les opérations de *coaching* des enfants étrangers à la fin de leurs études pour obtenir des places d'apprentissage.
- Poursuivre les efforts d'amélioration du système de reconnaissance des diplômes notamment vis-à-vis des pays traditionnels d'immigration en dehors de l'UE, et la mise en œuvre du projet de validation des acquis.

Intégration sociale

- Continuer de promouvoir l'ouverture des structures associative à toute la population. Étoffer l'arsenal juridique contre la discrimination en améliorant les possibilités de recours des personnes lésées, éventuellement grâce au soutien des associations luttant contre les discriminations.
- Effectuer des études de type longitudinal sur le lien entre immigration et finances publiques, y compris sur l'impact budgétaire cantonal et communal.

Notes

1. La proportion d'étrangers varie entre 10 % de la population résidente dans des cantons de Suisse centrale ou orientale à plus de 30 % à Bâle-ville ou à Vaud et près de 40 % à Genève.
2. Avec l'amélioration progressive de leur statut, les étrangers ont bénéficié de plus grandes facilités de regroupement familial ainsi que de transformations automatiques des permis saisonniers en annuels et des permis annuels en autorisations d'établissement – non couvertes par ce système de quotas. Selon De Wild (1999), environ 35 % des travailleurs saisonniers peu qualifiés ont obtenu par la suite un permis annuel, ce qui constitue la première étape pour bénéficier d'une autorisation d'établissement.
3. En compensation à l'élimination des permis saisonniers, les quotas de permis courts, applicables jusqu'en juin 2007 pour l'UE/AELE, ont été fortement relevés.
4. La LEtr a aussi fixé un délai maximum de cinq ans pour le regroupement familial des ressortissants des pays tiers (qui n'est pas couvert par les quotas). Ceci vise à faciliter l'intégration des jeunes enfants au système scolaire et éviter l'utilisation abusive du système pour permettre l'accès du marché du travail aux enfants d'immigrants plus âgés.

5. L'Office Fédéral des Migrations (ODM) ne peut contraindre un canton à délivrer ou refuser un permis d'établissement. Contrairement à l'Australie, où les quotas portent uniquement sur les autorisations d'établissement (OCDE, 2003a), en Suisse ils s'appliquent aux permis temporaires, mais pas à leur conversion en autorisation d'établissement.
6. En 1999, la suppression de la possibilité accordée aux requérants d'asile de travailler a entraîné un recul prononcé des demandes d'asile. En avril 2004, l'aide sociale des personnes frappées d'une décision de « non-entrée en matière », rendue sur les demandes abusives ou manifestement infondées, a été supprimée.
7. À partir de 2007, les requérants devront produire des documents d'identité pour ne pas s'exposer à une décision de non-entrée en matière. De plus, ils devront acquitter des droits en cas de demande d'évaluation d'une seconde requête. De plus, le principe du pays sûr sera aussi appliqué. Ce principe permet au Conseil fédéral d'établir une liste de pays dans lesquels, selon les constatations, il n'y a pas de persécution, ce qui évite d'avoir à traiter certaines demandes d'asile émanant de ces pays.
8. L'utilisation accrue des permis de séjour à court terme depuis 2002 reflète aussi la meilleure conjoncture et la simplification des démarches administratives pour les séjours de moins de 90 jours depuis 2004.
9. Diverses causes expliquent l'immigration nette croissante des Allemands : i) le transfert en Suisse du domicile de nombreux frontaliers; ii) l'imbrication croissante des économies du Nord-Est de la Suisse avec celle du Sud de l'Allemagne; iii) la situation difficile du marché du travail allemand; et iv) l'absence de barrière linguistique avec la Suisse alémanique.
10. Depuis l'application de l'ALCP, l'immigration des ressortissants UE15/AELE liée à un motif de travail s'est légèrement accrue pour atteindre 52 % de l'immigration totale entre 2002 et 2005, alors que les regroupements familiaux sont restés minoritaires à 31 %. Parmi les immigrants des pays tiers, les regroupements familiaux occupent en revanche une place croissante s'élevant à 55 % entre 2002 et 2005, alors que le motif de travail ne représente que 8 % (Seco et al., 2006).
11. Ces flux sont estimés en tenant compte d'effets de réseau limités du fait de la taille réduite des communautés issues de ces pays en Suisse, des écarts de revenus et de taux d'emploi entre les pays de départ et la Suisse, de la maîtrise de la langue parlée en Suisse par les travailleurs des pays de l'UE10 et de l'éloignement géographique de ces pays. Les estimations obtenues avec ce modèle sont conformes aux extrapolations réalisées sur l'impact de l'application de l'ALCP pour l'EU15 (Brunetti, 2004).
12. Selon Sheldon (2001), moins les travailleurs sont qualifiés, plus grande est leur probabilité de s'installer de façon permanente en Suisse. Le recours limité des immigrants allemands au regroupement familial au cours de la période récente en Suisse pourrait être un phénomène transitoire dû en partie à un effet de cohorte lié au jeune âge de ces immigrants (20-34 ans).
13. Le scénario central des dernières projections démographiques à long terme table sur le maintien de 38 000 naturalisations par an jusqu'en 2010 (soit leur niveau de 2005). Celles-ci sont ensuite supposées baisser aux alentours de 28 000 par an à l'horizon 2050.
14. D'après les données de balance des paiements de 2005, le total des fonds transférés à l'étranger s'est élevé à CHF 16.4 milliards soit 3.6 % du PIB, alors que l'excédent de balance courante s'est établi à 16.5 % du PIB cette même année (voir le chapitre 3). Les transferts de frontaliers ont représenté CHF 12.5 milliards et les transferts des étrangers résidents CHF 3.9 milliards.
15. En 2004, le niveau de productivité horaire de la Suisse mesuré sur la base des parités de pouvoir d'achat était inférieur de 21 % à celui des États-Unis et de plus de 9 % à celui de la zone euro. Si l'on tient compte d'un écart moyen d'efficacité de 18 % entre les Suisses et les immigrés, le différentiel de productivité entre les travailleurs natifs de Suisse et leurs homologues américains et européens baisse de 4 points de pourcentage.
16. Voir, par exemple, les articles de Sheldon (2001), Golder et Straubhaar (2002) ainsi que de Gugler et Baumberger (2006).
17. Schwarz (1988) a calculé qu'entre 1962 et 1986 la croissance de la productivité, qui a atteint 1.9 % par an en moyenne, a été réduite de 0.1 point de pourcentage par l'immigration. Selon cette analyse, celle-ci a en effet freiné le progrès technologique, un résultat qui concorde avec celui de Blattner et Sheldon (1989).
18. Entre 1973 et 1977, l'emploi des autochtones a baissé de seulement 1 % comparé à plus de 25 % pour les étrangers, lesquels ont quitté la Confédération en grand nombre. Toutefois, la récession a aussi été très forte : entre 1973 et 1976, le PIB réel a reculé de façon cumulée de plus de 7 %, la

baisse la plus forte de tous les pays de l'OCDE, qui ont enregistré en moyenne une hausse cumulée de 8 % sur cette période.

19. La récession du début des années 90 a été plus marquée en Suisse que dans la moyenne OCDE avec une baisse cumulée de la production de 1.0 % entre 1991 et 1993. Celle-ci a été toutefois plus faible que dans des pays comme l'Islande, la Suède ou la Finlande. Le recul de l'emploi au cours de cette période a aussi été plus important pour les Suisses que pour les étrangers (-2.2 % entre 1992 et 1994 contre -1.1 %).
20. Selon OCDE (2006b), l'immigration a un effet sur le chômage au niveau local, c'est-à-dire pour le segment du marché du travail des natifs disposant d'un niveau de formation et d'expérience similaire à celui des nouveaux immigrés, mais aussi un effet plus global sur l'emploi. Au niveau local, l'effet est faible mais persistant, alors qu'il est un peu plus marqué mais temporaire au niveau agrégé. Ainsi, une hausse d'un point du poids des immigrés dans la population active provoque à court terme une augmentation de 0.23 point de pourcentage du taux de chômage des travailleurs autochtones ayant des caractéristiques analogues et de 0.44 point du taux de chômage total. Après trois ans, l'effet global disparaît totalement alors qu'il s'atténue légèrement au niveau local.
21. En l'absence de prise en compte de la réaction des immigrants à l'évolution de la situation de l'emploi, un faible effet de substitution est détecté entre l'emploi des natifs et des étrangers pour la main-d'œuvre peu qualifiée, alors qu'une relation de complémentarité semble exister pour les emplois féminins qualifiés. Ces relations souffrent cependant d'un biais dans la mesure où il n'est pas tenu compte que les immigrants choisissent de s'installer là où leur probabilité d'emploi est la plus forte.
22. Selon une analyse récente concernant la Californie (Peri, 2007), cet effet serait même positif en cas de complémentarité entre l'emploi des étrangers et celui des autochtones.
23. Cette étude, comme celles réalisées précédemment, ne prend pas en compte la mobilité interne induite par l'immigration, ce qui tend à biaiser légèrement les coefficients estimés vers zéro. Elle ne tient pas compte non plus de la naturalisation d'un certain nombre d'étrangers.
24. Des commissions tripartites sont chargées de superviser l'accord, ce qui garantit une application équilibrée des mesures d'accompagnement. La notion de salaire usuel à respecter pour étendre des conventions collectives est d'autre part assez vague. Dans le passé, les salaires usuels des travailleurs étrangers étaient plus faibles que ceux des Suisses.
25. Les contrôles effectués ayant porté sur des branches dites sensibles (construction, agriculture,...), des infractions ont été détectées pour 16 % des personnes contrôlées et 6.7 % des entreprises. Toutefois, une enquête complémentaire dans le secteur de l'hôtellerie a évalué le taux d'infraction à seulement 1.8 %.
26. Selon Flückiger *et al.* (2005d), les politiques actives du marché du travail auraient un effet négatif sur la probabilité de sortie du chômage des étrangers (et des Suisses) ayant a priori des caractéristiques homogènes. Cet effet pourrait néanmoins traduire le fait que les bénéficiaires de ces mesures sont en réalité des personnes plus difficiles à réintégrer sur le marché du travail que la moyenne des autres chômeurs.
27. La probabilité instantanée de sortie du chômage était 20 % plus faible pour les ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE que pour les Suisses et cet écart s'élevait à 26 % et 38 % pour les immigrés issus d'Asie ou d'Afrique (Flückiger *et al.*, 2005c).
28. Le droit de changement de canton peut prévaloir si un traité d'établissement existe entre la Suisse et le pays d'origine de l'immigré.
29. Ceci tient peut être en partie au fait que les immigrants traditionnels travaillent dans des secteurs valorisant peu l'expérience.
30. La mesure de cette discrimination est fondée sur des postulations fictives à des offres d'emploi réelles et sur une comparaison des réponses obtenues par les candidats suisses avec celles de jeunes hommes ayant un patronyme étranger. L'écart de pourcentage de réponse favorable entre Suisses et étrangers est inférieur à 10 % pour les Portugais, alors qu'il varie entre 24 et 59 % pour les Turcs et les ressortissants de l'ex-Yougoslavie selon les régions. Aux Pays-Bas, en Belgique, en Espagne et en Allemagne, le taux de discrimination mesuré par rapport aux travailleurs marocains et turcs variait entre 19 et 25 % à la fin des années 90 et au début des années 2000 (Fibbi *et al.*, 2003).

31. Alors que pour les chômeurs suisses, la probabilité de retrouver un emploi est plus faible dans les cantons latins qu'alémaniques, on observe la situation inverse pour les étrangers (Flückiger et al., 2005b).
32. Les efforts des cantons pour intégrer les étrangers varient aussi dans le domaine politique. Ainsi, le droit de vote a été accordé aux étrangers (à des degrés divers) dans 6 cantons sur 26.
33. Les autorités ont renoncé à donner une définition détaillée du terme « intégration » dans la loi compte tenu de l'évolution de sa signification. L'article 4 de la nouvelle loi sur les étrangers fournit toutefois quatre principes décrivant les buts de la politique d'intégration : i) l'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisses et étrangères sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que du respect et de la tolérance mutuelle; ii) elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle; iii) l'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard; iv) il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale.
34. Les langues parlées dans la vie de tous les jours diffèrent toutefois de la langue nationale dans la partie germanophone du pays, en raison de l'utilisation de dialectes.
35. L'immigration en provenance des Balkans et de la Turquie concernait surtout la Suisse germanophone, l'immigration portugaise étant plus concentrée dans la partie francophone.
36. En Suisse italienne, 80 % des étrangers n'ont pas dépassé le niveau 2 sur une échelle de 5, ce qui est insuffisant pour être à l'aise dans la société moderne. Les immigrés arrivés depuis 1998, qui dans 60 % des cas ont une formation tertiaire, ont en revanche, des performances bien meilleures que ceux établis depuis plus longtemps dans la Confédération ou même que les nationaux dans certains domaines.
37. Selon PISA 2003, il y a un écart important et similaire des résultats en mathématiques, par exemple, entre les élèves immigrés de 15 ans provenant de Turquie et de l'ex-Yougoslavie et les étudiants natifs d'autres pays européens comme l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et le Luxembourg.
38. Selon cette étude menée dans les villes de Locarno, Neuchâtel et Winthertour, 70 % des enfants suisses de quatre ans fréquentaient des structures d'accueil extra familial contre 50 % des enfants étrangers.
39. Selon une étude longitudinale menée en 2000, deux ans après la fin de la scolarité obligatoire 91 % des autochtones, 92 % des jeunes des pays du Nord et de l'Ouest de l'Europe, 90 % de ceux issus de la 1^e vague d'immigration suivent une formation du 2^e cycle du secondaire. Ceux issus de la 2^e vague d'immigration ne sont que 79 % dans ce cas. Environ 13 % ne sont plus scolarisés et 8 % se trouvent dans des solutions intermédiaires, c'est-à-dire qu'ils suivent une année supplémentaire d'enseignement à la fin du cursus obligatoire pour améliorer leur chance de trouver une place d'apprentissage ou d'entrer dans l'école post obligatoire (Meyer, 2003).
40. Dans une comparaison intercantonale des résultats de PISA 2003 pour la Suisse, les cantons à système scolaire non sélectif n'apparaissent pas avoir une proportion moins importante d'élèves à très faibles compétences en mathématiques que les cantons pratiquant une sélection précoce. Toutefois, la sélectivité a été exclue comme facteur pouvant expliquer la part des élèves peu performants sur la base d'une corrélation univariée sans tenir compte, par exemple, de l'effet simultané de la composition socio-économique de la population sur la proportion d'élèves peu performants. Une telle corrélation univariée est assez sensible à des biais, par exemple si la composition socio-économique influe également sur le choix de la sélectivité (OFS, 2005).
41. Dans certains cantons, la probabilité d'assignation d'un enfant immigré dans des classes spéciales est sept fois plus élevée que dans d'autres. Ceci est sans rapport avec la proportion d'étrangers résidant dans le canton. L'effet discriminatoire a été constaté par l'étude de Lanfranchi (2005), dans le cadre de laquelle les enseignants et psychologues scolaires ont été appelés à prendre position sur des cas fictifs, seuls les noms et la profession du père étant modifiés. En moyenne, l'affectation à une filière d'enseignement spécialisé a été recommandée trois fois plus souvent pour des enfants appartenant à des classes sociales défavorisées et deux fois plus souvent pour des enfants étrangers.
42. Pour un niveau de compétence donnée mesuré par PISA, la proportion des élèves orientés vers le second cycle dans les filières les plus difficiles est entre 60 % et 200 % plus élevée pour ceux qui ont suivi la filière à exigence étendue du premier cycle du secondaire que ceux qui ont suivi filière à exigence élémentaire.

43. En moyenne 7.2 % des enfants âgés de 3 ans et 31 % de ceux âgés de 4 ans participaient à des établissements éducatifs et d'accueil comparé à 98 % en Nouvelle-Zélande, 75 % au Portugal et plus de 80 % au Royaume-Uni et en Suède. Les dépenses consacrées à la petite enfance représentaient en Suisse moins de 0.2 % du PIB en 2000 contre 0.35 % du PIB en Nouvelle-Zélande et au Portugal, 0.4 % au Royaume-Uni, 1.1 % en Finlande et 2 % en Suède (OCDE, 2004 et 2005b).
44. La reconnaissance des diplômes prévue par l'ALCP ne s'applique qu'aux personnes voulant accéder au marché du travail. Elle ne peut être invoquée pour la reconnaissance des titres académiques afin de poursuivre des études en Suisse. Sur ce point, la Suisse a conclu des accords séparés avec ses quatre principaux voisins pour faciliter la reconnaissance des titres académiques et elle fait aussi partie de la Convention de Lisbonne. Lorsqu'une profession n'est pas réglementée en Suisse (coiffeur ou cuisinier, par exemple), cette procédure de reconnaissance des diplômes n'est pas nécessaire de sorte que c'est l'employeur qui décide si un candidat étranger est assez qualifié.
45. En pratique deux procédures de naturalisation existent : i) ordinaire (85 % des cas), qui est principalement de la compétence des cantons et des communes qui fixent leurs propres conditions de résidence et d'aptitude; ii) facilitée (15 % des cas, par exemple en cas de mariage mixte), qui est du ressort de la Confédération.
46. Deux facteurs principaux expliquent la hausse des naturalisations depuis le début des années 90 : i) la modification de la loi sur la nationalité qui permet la double nationalité depuis 1992, ce qui a contribué à accroître surtout les demandes des ressortissants non-UE; ii) l'évolution démographique avec d'une part la multiplication des mariages mixtes et l'augmentation du nombre des personnes remplissant les conditions minimums de naturalisation.
47. Les naturalisés nés en Suisse réussissent même mieux sur le plan scolaire que les Suisses non naturalisés, mais ils rencontrent plus de difficulté à faire valoir leur formation sur le marché du travail, comme le montre leur chômage plus élevé.
48. Entre 1990 et 2002, le nombre des bénéficiaires d'origine étrangère d'une pension d'invalidité a augmenté de 5.1 % contre 3.8 % pour les Suisses. En 2002-03, 26 % des rentiers de l'assurance invalidité et 43.7 % des bénéficiaires de l'aide sociale étaient des étrangers (ODM, 2006).
49. Selon Kutzner *et al.* (2004), en 2001 la part d'étrangers parmi les travailleurs pauvres atteignait 59 % à Bâle-ville et à Fribourg alors qu'elle était inférieure à 35 % au niveau national. De tels écarts ont potentiellement des effets importants sur les dépenses d'aide sociale gérées par les cantons et les communes.
50. Grâce à la compensation des ressources, tous les cantons disposeront de moyens non affectés correspondant à 85 % au moins de la moyenne suisse. Si les immigrants sont des contribuables forts/faibles la péréquation des ressources réduit cet effet. La compensation de charges consiste à compenser les charges excessives auxquelles certains cantons doivent faire face du fait de leur situation géographique et topographique, de l'existence de « villes noyaux » et leur situation sociodémographique. La population immigrée est prise en compte dans l'indice sociodémographique.

Bibliographie

- Becker, L., T. Liebig et A. Sousa-Poza (2007), « Migration Policy and Industrial Structure: The Case of Switzerland », à venir.
- Blattner, N et G. Sheldon (1989), « Foreign Labour, Growth, and Productivity: The Case of Switzerland », dans A.P Thirlwall et I. Gordon (éd.), *European Factor Mobility, Trends and Consequences*, Mamillan, Londres.
- Brunetti, A. (2004), « Les conséquences économiques de l'élargissement de l'UE pour la Suisse », *La Vie économique*, n° 3-2004.
- CDIP (2003), « Le parcours scolaire et de formation de élèves immigrés à "faibles" performances scolaires », *Rapport Convegno*, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Berne.
- CII-Mamac (2007), *Dossier du Projet CII-Mamac*, Collaboration interinstitutionnelle, secrétariat d'État à l'Économie et Office fédéral des assurances sociales, Berne.
- Conseil Fédéral (2007), « Résumé du rapport de l'Office Fédéral des Migrations concernant les questions en dans le domaine de la nationalité », Office Fédéral des Migrations, mars.

- Crevoisier, O. et A. Moine (2006), « Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du département du Doubs », Université de Neuchâtel et CNRS-Université de Franche comté et de Bourgogne.
- De Coulon, A. (1998), « Evidence on the Educational Profile and the Assimilation of Immigrants in Switzerland », *International Journal of Manpower*, Dd. 19, p. 533-544.
- De Coulon, A, J.M. Falter, Y. Flückiger et J. Ramirez. (2003), « Analyse des différences de salaires entre la population suisse et étrangère », dans H.-R. Wicker, R. Fibbi et W. Haug (éd.) (2003), *Les migrations et la Suisse*, Éditions Seismo, Zürich.
- De Coulon, C. (2006), *Rapport Sopemi pour la Suisse*, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE, Paris.
- De Wild, D. (1999), « Entstehung der ausländischen Erwerbsbevölkerung in der Schweiz: Eine Markow-Betrachtung », mimeo, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel.
- ECRI (2004), *Troisième rapport sur la Suisse de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, janvier.
- Entorf, H. et M. Lauk (2007), « Peer effects, Social Multipliers and Migrants at School: an International Comparison », *CEGE Discussion Paper n° 57*, Georg-August-Universität Göttingen, mars.
- Fibbi, R., B. Kaya et E. Piguet (2003), « Nomen est omen : Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence », *Synthesis 3, Programme national de recherche 31*, Berne.
- Fibbi, R., M. Lerch et P. Wanner (2005), « Processus de naturalisation et caractéristiques socio-économiques des jeunes issus de la migration », dans *L'intégration des populations issues de l'immigration en Suisse : personnes naturalisées et deuxième génération*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Flückiger, Y. (2005a), « Analyse des facteurs d'attraction des flux migratoires en provenance des dix nouveaux pays de l'Union européenne », dans *Une analyse des effets sur le marché suisse du travail de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'Union européenne*, mandat de l'Office Fédéral des Migrations, Berne.
- Flückiger, Y., P. Candolfi, A. De Coulon, R. Graf, G. Thorei, A. Vassiliev et S. Weber (2005b), « Effets des migrations sur l'emploi de la main-d'œuvre domestique », dans *Une analyse des effets sur le marché suisse du travail de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'Union européenne*, mandat de l'Office Fédéral des Migrations, Berne.
- Flückiger, Y., P. Candolfi, A. De Coulon, R. Graf, G. Thorei, A. Vassiliev et S. Weber (2005c), « Influence des migrations sur le niveau des salaires en Suisse », dans *Une analyse des effets sur le marché suisse du travail de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'Union européenne*, mandat de l'Office Fédéral des Migrations, Berne.
- Flückiger, Y., P. Candolfi, A. De Coulon, R. Graf, G. Thorei, A. Vassiliev et S. Weber (2005d), « L'immigration et la durée du chômage » dans *Une analyse des effets sur le marché suisse du travail de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'Union européenne*, mandat de l'Office Fédéral des Migrations, Berne.
- Golder, S. et T. Straubhaar (2002), « Migration Policy and the Economy: The Case of Switzerland », dans Ralph Rotte et Peter Stein (éd.) (2003), *Politische Ökonomie und Internationale Beziehungen*, Band 2, 101-118, Ars et Unitas, Neuried.
- Gugler, P. et D. Baumberger (2006), « Immigration et compétitivité : Bases théoriques et analyse du cas de la Suisse », *Revue économique et sociale*, n° 4, décembre.
- Haeberlin, U., C. Indorf et W. Kronig (2004), « Von der Schule in die Berufslehre. Untersuchungen zur Benachteiligung von ausländischen und von weiblichen Jugendlichen bei der Lehrstellensuche », Haupt, Berne.
- Hanushek, E.A. et L. Wößmann (2005), « Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences in Differences Evidence across Countries », *NBER Working Paper n° 11124*.
- Helbling, M. (2003), « Exclusion sociale et citoyenneté suisse », papier présenté à une conférence du Centre de recherche sur la démocratie directe de l'Université de Genève le 3 novembre 2003, http://c2d.unige.ch/proceedings/Conf_2003_Geneva_Helbling.pdf.
- Kronig, W, U. Haeberlin et M. Eckhart (2000), *Immigrantenkinder und schulische Selektion: pädagogische Visionen, theoretische Erklärungen und empirische Untersuchungen zur Wirkung integrierender und separierender Schulformen in den Grundschuljahren*, Haupt, Berne.

- Küng, Lorenz (2005), « The Impact of Immigration on Swiss Wages: A Fixed Effects Two Stage Least Squares Analysis », mimeo, Université de Fribourg, 21 février.
- Kutzner, S., U. Mäder et C. Knöpfel (2004), « Working Poor in der Schweiz: Wege aus der Sozi-alhilfe », Verlag Rüegger, Chur.
- Lanfranchi, A., J. Gruber et D. Gay (2002), « Succès scolaire des enfants d'immigrés : effets des espaces transitoires destinés à la petite enfance », dans H.-R. Wicker, R. Fibbi et W. Haug (éd.) (2003), *Les Migrations et la Suisse*, Editions Seismo, Zürich.
- Lanfranchi, A. (2005), « Wasa II: Nomen est omen: Diskriminierung bei sonderpädagogischen Zuweisungen Schweizerischer », *Zeitschrift für Heilpädagogik*, n° 7-8.
- Longchamp, C., M. Aebersold, B. Rousselot et S. Ratelband-Pally (2005), « Sans-papiers en Suisse : c'est le marché qui est déterminant, non pas la politique d'asile », Rapport sur mandat de l'Office Fédéral des Migrations.
- Mahnig, H. (2005), *Histoire des politiques d'immigration, d'intégration et d'asile en Suisse*, Zurich.
- Grin, F, J. Rossiaud et B. Kaya (2003), « Langues de l'immigration et intégration professionnelle en Suisse » dans H.-R. Wicker, R. Fibbi et W. Haug (éd.) (2003), *Les migrations et la Suisse*, Éditions Seismo, Zürich.
- Mey, E., M. Rorato et P. Voll (2005), « Die soziale Stellung der zweiten Generation », dans BFS (2005), *L'intégration des populations issues de l'immigration en Suisse : personnes naturalisées et deuxième génération*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Meyer, T. (2003), « When being smart is not enough: institutional and social access barriers to upper secondary education and their consequences on successful labour market entry. The case of Switzerland », paper presented at the 2003 workshop, « Competencies and Careers » of the European Research Network on Transitions in Youth, Madeira, 4-6 septembre.
- ODM (2006), « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse », Rapport de l'Office Fédéral des Migrations sur mandat du chef du Département fédéral de justice et police, juillet.
- OCDE (1997), *Étude économique de l'OCDE : États-Unis*, Paris.
- OCDE (2003a), *Étude économique de l'OCDE : Australie*, Paris.
- OCDE (2003b), *Étude économique de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2003c), *Where immigrant Students Succeed, A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, Paris.
- OCDE (2004), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille, Nouvelle-Zélande, Portugal, Suisse*, vol. 3, Paris.
- OCDE (2005a), *Étude économique de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2005b), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille, Canada, Finlande, Royaume-Uni, Suède*, vol. 4, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI*, Rapport annuel, Paris.
- OCDE (2006b), « Migration in OECD Countries: Labour Market Impact and Integration Issues », OCDE Document de travail, n° 562, Paris.
- OCDE (2006c), « De l'immigration à l'intégration : Des solutions locales à un défi mondial », chapitre 6, *Focusing on the Young: Integration in Switzerland*, Paris.
- Office Fédéral des Étrangers (2002), « Réglementation relative au séjour et procédures », Département fédéral de justice et de police.
- OFFT (2006), « Validation des acquis. Donner une valeur à l'expérience », Dossier mis en consultation, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, octobre, www.afpr.ch/pdf/afpr3635a.pdf.
- OFS (2005), *PISA 2003 – Facteurs d'influence sur les résultats cantonaux*, Neuchâtel.
- OFS (2006), *Lire et calculer au quotidien – Compétences des adultes en Suisse*, Neuchâtel.
- Pecoraro, M. (2005), « Les migrants hautement qualifiés », dans *Migrants et marché du travail. Compétences et insertion professionnelle des personnes d'origine étrangère en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, août.

- Peri, G. (2007), « Immigrants' Complementarities and Native Wages: Evidence from California », *NBER Working Paper* n° 12956.
- Phelps, E. (1972), « The Statistical Theory of Racism and Sexism », *American Economic Review*, vol. 62, n° 4.
- Piguet, E. et H. Mahnig (2000), « Quotas d'immigration : l'expérience suisse » dans *Cahiers des migrations internationales*, n° 37, Bureau international du travail.
- Piguet, E. (2005), *L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires*, Éditions Seismo, Zurich.
- Seco, Bfm et Bfs (2006), « Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse », Deuxième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE pour la période du 1^{er} juin 2002 au 31 décembre 2005, Berne.
- Sheldon, G. (2001), « Foreign Labor Employment in Switzerland: Less Is Not More », *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 7, n° 1, pp. 104-112.
- Sheldon, G. (2003), « L'impact de la main-d'œuvre étrangère sur les salaires relatifs et la croissance en Suisse », dans H.-R. Wicker, R. Fibbi et W. Haug (éd.) (2003), *Les migrations et la Suisse*, Éditions Seismo, Zürich.
- Spycher, S., P. Detzel, M. Weber et J. Bailod (2006), « Comment réduire le taux de chômage disproportionné des étrangers », *La Vie économique* n° 10.
- Straubhaar, T. et R. Weber (1994), « On the Economics of Immigration: Some Empirical Evidence for Switzerland », *International Review of Applied Economics*, vol. 8, n° 2, pp. 107-129.
- Straubhaar, T. et R. Weber (1996), « Immigration and the Public Transfer System: Some Empirical Evidence for Switzerland », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 132, n° 2.
- Schwarz, H. (1988), « Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz », *Basler Sozialökonomische Studien* 31, Verlag Rüegger, Grusch.
- Vellacott, M.C. et S.C. Wolter (2004), « Égalité des chances dans le système éducatif suisse », *Rapport de tendance*, n° 9, CSRE, Aarau.
- Wanner, P. (2004), *Migration et intégration. Populations étrangères en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Recensement fédéral de la population 2000.
- Wanner, P., M. Lerch et R. Fibbi (2005), *Famille et migration, Le rôle de la famille sur les flux migratoires*, Office fédéral de la statistique, Recensement fédéral de la population 2000.
- Widmer, L. (2005), « Chômage et population étrangère », dans W. Haug et P. Wanner (2005), *Migrants et marché du travail*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Wolter, S.C. et M. Kull (2007), « Rapport 2006 sur l'éducation en Suisse : pour mieux piloter le système éducatif », *La Vie économique*, n° 1.

ANNEXE 5.A1

Les divers types de permis d'immigration en Suisse

| | Pays UE/AELE | Autres pays |
|-------------------------------------|--|--|
| Autorisation d'établissement | | |
| Permis C | Durée indéterminée | Durée indéterminée |
| | Peut être délivré par un canton après un séjour régulier et ininterrompu d'au moins 5 ans | Peut être délivré par un canton après un séjour régulier et ininterrompu d'au moins 10 ans |
| | Regroupement familial possible | Regroupement familial possible dans un délai maximum de 5 ans |
| | Pas de restriction d'accès au marché du travail des bénéficiaires du regroupement familial | Accès au marché du travail des bénéficiaires du regroupement familial |
| | Pas de contingent | Pas de contingent |
| Autorisation de séjour | | |
| Permis B | Valable 5 ans si le contrat de travail excède 1 an | Valable 1 an |
| | Soumis au contingent jusqu'en juin 2007 pour les pays de l'UE à 15/AELE et au-delà pour les pays d'Europe centrale et orientale ayant adhéré à l'UE en 2004 | Soumis au contingent |
| | Renouvelable pour 5 ans sans imputation au contingent | Renouvelable chaque année sans imputation au contingent |
| | Regroupement familial possible sans imputation au contingent | Possibilité de regroupement familial seulement dans un délai de 5 ans sans imputation au contingent |
| | Pas de restriction d'accès au marché du travail pour les bénéficiaires du regroupement familial | Accès au marché du travail pour les bénéficiaires du regroupement familial |
| Autorisation de courte durée | | |
| Permis L | Durée de validité selon le contrat de travail jusqu'à un 1 an | Durée de validité selon le contrat de travail jusqu'à un 1 an |
| | Renouvelable une fois pour 1 an, avec imputation au contingent | Peut être prolongée jusqu'à une durée totale de 24 mois si l'employeur reste le même, sans imputation au contingent |
| | Regroupement familial possible sans imputation au contingent | Possibilité de regroupement familial seulement dans un délai de 5 ans, sans imputation au contingent |
| | Soumis au contingent si le séjour dépasse 4 mois jusqu'en juin 2007 pour l'UE à 15/AELE et au-delà pour les pays d'Europe centrale et orientale qui ont adhéré à l'UE en 2004. Pas besoin de permis si le séjour est de moins de trois mois pour les ressortissants de l'UE à 15/AELE et pour les ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale ayant adhéré à l'UE en 2004 qui fournissent des services dans certains secteurs économiques | Soumis au contingent si le séjour dépasse 4 mois. Accès au marché du travail pour les bénéficiaires du regroupement familial lorsque la nouvelle loi sur les étrangers entrera en vigueur |
| Demandeurs d'asile | | |
| Permis N et F | | Permis N : Pour les demandeurs d'asile durée de validité égale à celle de la procédure d'examen de la requête (6 mois, prorogables) Possibilité d'exercer une activité lucrative dans certaines circonstances |
| | | Permis F : Pour les personnes admises à titre provisoire durée de validité de 1 an renouvelable Accès immédiat au marché du travail |
| | | Possibilité de regroupement familial après 3 ans Accès au marché du travail pour les bénéficiaires du regroupement familial |
| | | Possibilité de permis de séjour après 5 ans Pas de contingent |

| | Pays UE/AELE | Autres pays |
|--------------------|--|-------------|
| Frontaliers | | |
| Permis G | Valable 5 ans si le contrat de travail excède 1 an, sinon durée de validité égale à la durée du contrat de travail | |
| | Doivent retourner au moins une fois par semaine à leur domicile principal | |
| | Pas de contingent | |
| | Mobilité professionnelle et géographique restreinte et règles de préférence nationale applicables pour une période transitoire dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale qui ont adhéré à l'UE en 2004 | |

Source : Office fédéral des étrangers (2002), « Réglementation relative au séjour et procédures », Département fédéral de justice et de police; De Coulon, C. (2006), Rapport Sopemi pour la Suisse, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 19 2 P) ISBN 978-92-64-03999-5 – n° 55860 2007

Études économiques de l'OCDE

SUISSE

THÈME SPÉCIAL : IMMIGRATION

Pays membres : dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, octobre 2006
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2007/19 – Novembre 2007

Supplément n° 1

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2007
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-03999-5
10 2007 19 2 P



9 789264 039995