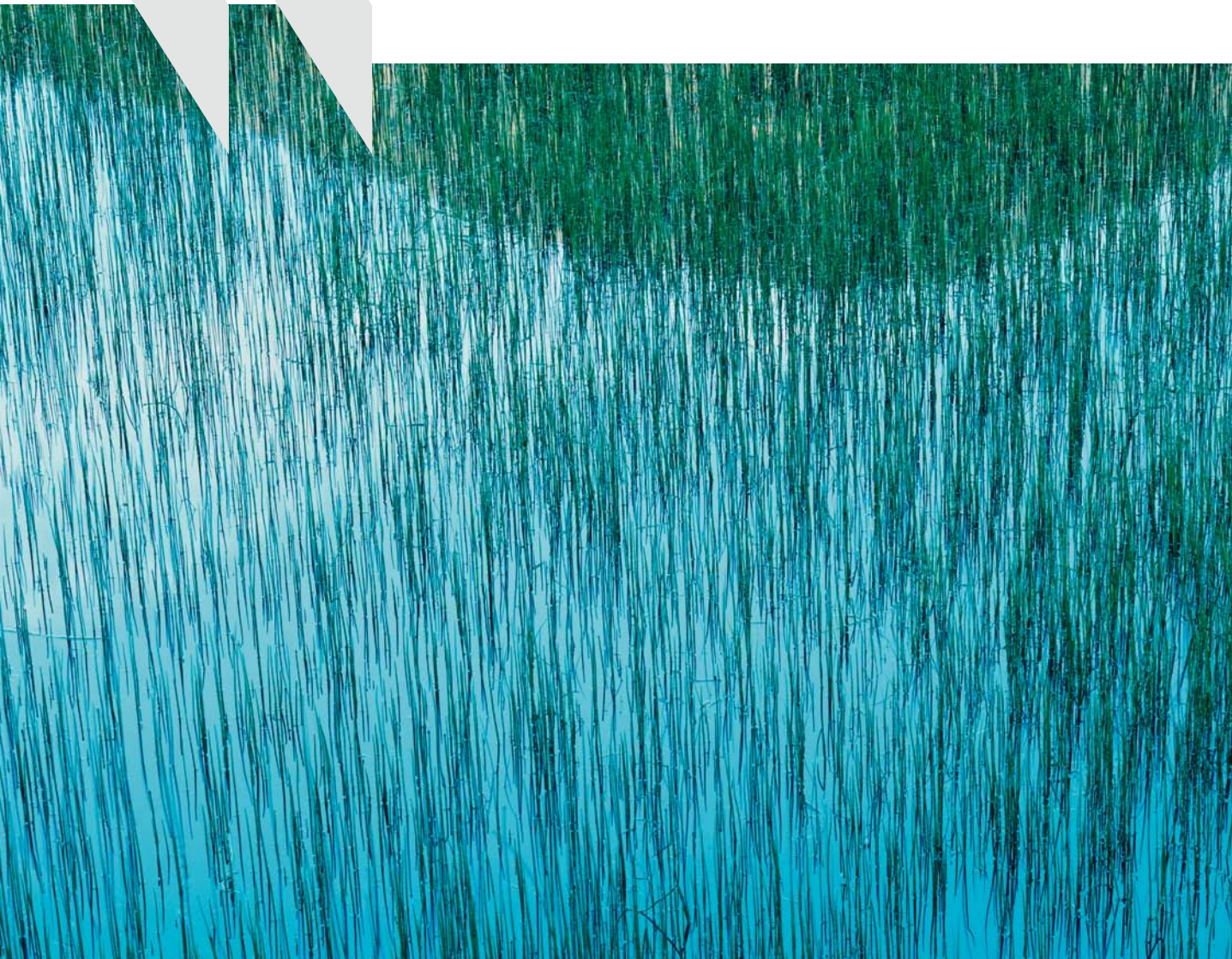




**Études économiques  
de l'OCDE**

**SUISSE**





**Études économiques  
de l'OCDE :  
Suisse  
2009**



# 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.

ISBN 978-92-64-07661-7 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-07662-4 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Publié également en anglais.

**Crédits photo :** Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2009

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Sortir de la crise</b> .....	21
La récession est moins profonde en Suisse que chez ses principaux partenaires commerciaux .....	22
La crise pourrait avoir un impact durable sur l'économie suisse .....	27
La politique macroéconomique a soutenu l'économie de manière appropriée, mais le calendrier de sortie de crise demeure délicat .....	31
La performance de la productivité reste décevante .....	36
Notes .....	39
Bibliographie .....	40
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	42
<b>Chapitre 2. La politique monétaire suisse dans la crise actuelle et au-delà</b> .....	47
La BNS a efficacement préservé la stabilité financière et l'activité économique ...	49
Le rôle international des grandes banques suisses et du franc suisse influe sur l'élaboration des politiques .....	55
Notes .....	61
Bibliographie .....	62
<b>Chapitre 3. Contenir les risques systémiques émanant des institutions financières de dimensions exceptionnelles</b> .....	63
Origines et répercussions de la crise financière suisse .....	64
La faiblesse des contrôles internes a contribué aux dépréciations d'actifs sans en être la cause fondamentale .....	69
Renforcement des normes prudentielles pour mieux contenir le risque systémique .....	77
Renforcer le dispositif et les institutions de contrôle .....	86
Renforcer les mécanismes transnationaux de prévention et de gestion des crises .....	95
Notes .....	99
Bibliographie .....	101

Chapitre 4. <b>Abaisser le coût élevé de la construction et du logement</b> . . . . .	105
Les coûts de la construction expliquent en partie la cherté des loyers . . . . .	106
La protection des locataires explique aussi le niveau élevé des loyers . . . . .	107
La déréglementation du secteur du logement contribuerait à réduire le montant des loyers et les coûts de la construction. . . . .	110
Notes . . . . .	114
Bibliographie . . . . .	114
Chapitre 5. <b>Améliorer les résultats de l'enseignement</b> . . . . .	117
Résultats de l'enseignement . . . . .	118
Des réformes pour améliorer les résultats de l'enseignement . . . . .	129
Notes . . . . .	149
Bibliographie . . . . .	150
Annexe 5.A1. Le système d'éducation en Suisse . . . . .	153
Annexe 5.A2. Niveau d'instruction et productivité en entreprise . . . . .	154

## Encadrés

1.1. Perspectives économiques à court terme – principaux indicateurs . . . . .	24
1.2. Principaux aspects de la règle du frein à l'endettement . . . . .	34
1.3. Recommandations pour sortir de la crise. . . . .	39
2.1. Principaux objectifs et responsabilités de la Banque nationale suisse (BNS) . . .	48
2.2. Mise en œuvre de la stratégie de politique monétaire . . . . .	50
2.3. Comment s'expliquent les opérations de portage ? . . . . .	55
2.4. Recommandations concernant la politique monétaire . . . . .	60
3.1. Caractéristiques distinctives du système financier suisse. . . . .	65
3.2. Conditions du plan de soutien de l'UBS . . . . .	75
3.3. La limitation du levier financier aux États-Unis et au Canada . . . . .	82
3.4. Les récentes réformes du dispositif réglementaire suisse . . . . .	87
3.5. Synthèse des principales recommandations en vue du renforcement de la réglementation financière . . . . .	98
4.1. La plupart des logements sont loués. . . . .	109
4.2. Recommandations visant à réduire le coût élevé du logement et de la construction . . . . .	113
5.1. Les <i>hautes écoles spécialisées</i> . . . . .	125
5.2. Répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration. . . . .	136
5.3. Réforme des hautes écoles universitaires et spécialisées . . . . .	145
5.4. Recommandations en vue d'améliorer les résultats scolaires . . . . .	148
5.A2.1. Analyses théoriques et empiriques sur la productivité en entreprise et le niveau d'instruction . . . . .	155

## Tableaux

1.1. Stocks de titres dans les comptes de garde des banques . . . . .	30
1.2. Programme de relance en 2009 et 2010 <sup>1</sup> . . . . .	32
2.1. Variabilité du Libor . . . . .	52



3.1. Profil du système financier . . . . .	65
3.2. Ratio des actifs des banques au PIB, en pourcentage . . . . .	66
3.3. Dépréciations d'actifs de type <i>subprime</i> et connexes par les grandes banques internationales . . . . .	68
3.4. Indicateurs de solidité des banques . . . . .	73
4.1. Comparaison des niveaux de prix en dollars des services de logement . . . . .	107
4.2. Comparaison des niveaux de prix en dollars de la construction . . . . .	107
5.1. Écarts de résultats aux épreuves de sciences entre les élèves issus de l'immigration et les élèves autochtones . . . . .	121
5.2. Évolution de la part des jeunes scolarisés et non scolarisés . . . . .	126
5.3. Situation au regard de l'emploi après l'obtention d'un diplôme. . . . .	127
5.A2.1. Définition des variables. . . . .	157
5.A2.2. Régression au niveau des entreprises – variable dépendante : valeur ajoutée moyenne par employé en équivalent temps plein, 1994-2005, toutes les entreprises. . . . .	158
5.A2.3. Régression au niveau des entreprises – variable dépendante : valeur ajoutée moyenne par employé en équivalent temps plein, 1994-2005. . . . .	159
5.A2.4. Effet de la proportion des employés diplômés du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel sur la productivité des entreprises, 1994-2005 – Estimations par quantile de productivité des entreprises . . . . .	160

## Graphiques

1.1. Les exportations de biens et services à la suite de la crise financière mondiale . . . . .	22
1.2. PIB réel et demande intérieure finale à la suite de la crise financière mondiale . . . . .	23
1.3. Contribution de la valeur ajoutée du secteur financier à la croissance économique. . . . .	24
1.4. Actifs des banques . . . . .	25
1.5. Croissance des prêts des banques suisses . . . . .	26
1.6. Inflation globale et tendancielle des prix à la consommation, en pourcentage, prévisions d'inflation de la Banque nationale suisse . . . . .	27
1.7. Chômage et travail horaire réduits . . . . .	28
1.8. Libor à 3 mois en francs suisses et en euros . . . . .	31
1.9. Taux de change nominal et prix des biens et services importés. . . . .	32
1.10. Décomposition du PIB par habitant en termes de PPA . . . . .	36
1.11. Le niveau des prix reste élevé. . . . .	37
1.12. Indicateur de la réglementation des marchés de produits . . . . .	38
2.1. Politique monétaire suisse depuis janvier 2008. . . . .	49
2.2. Écart entre le Libor à 3 mois et l'OIS . . . . .	51
2.3. Profondeur des marchés nationaux d'obligations des sociétés et d'obligations d'État . . . . .	53
2.4. Agrégats monétaires en Suisse . . . . .	54
2.5. Évolution des taux d'intérêt . . . . .	56
2.6. Taux de change nominaux effectifs. . . . .	56
2.7. Engagements en dollars des États-Unis . . . . .	58
2.8. Fourniture de devises par les banques centrales. . . . .	59

3.1. Taux des échanges sur risque de défaillance des banques . . . . .	69
3.2. Ratios d'endettement et d'adéquation des fonds propres des grandes banques internationales . . . . .	70
3.3. Prix des contrats d'échange sur le risque de défaillance au titre de la dette publique et de la dette bancaire . . . . .	72
4.1. Formation brute de capital fixe, secteur du logement . . . . .	108
4.2. Secteur du logement . . . . .	108
5.1. Résultats obtenus aux épreuves du PISA dans certains pays de l'OCDE : scores moyens globaux et scores moyens des élèves défavorisés sur le plan du statut économique, social et culturel. . . . .	119
5.2. Résultats obtenus aux épreuves de sciences du PISA, après élimination de l'effet du PIB par habitant et du niveau d'instruction de la génération des parents . . . . .	120
5.3. Résultats de l'apprentissage chez les élèves immigrés par comparaison avec les élèves autochtones . . . . .	120
5.4. Diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur . . . . .	122
5.5. Évolution des taux de diplômés du deuxième cycle du secondaire . . . . .	122
5.6. Enseignement supérieur : taux de diplômés et taux d'accès. . . . .	124
5.7. Estimation des taux de rendement interne des études supérieures . . . . .	125
5.8. Emploi des hommes selon le niveau d'instruction . . . . .	127
5.9. Dépenses par élève et PIB par habitant. . . . .	130
5.10. Dépenses cumulées par étudiant de l'enseignement supérieur, 2006 . . . . .	131
5.11. Participation des écoles dans le processus décisionnel . . . . .	138
5.12. Dépenses par élève dans l'enseignement primaire et PIB par habitant au niveau cantonal. . . . .	140



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 22 octobre 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 novembre 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Andrés Fuentes, Charles Pigott et Eduardo Camero sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Patrizio Sicari. Cette Étude a également bénéficié de la collaboration de consultants extérieurs.

L'Étude précédente de la Suisse a été publiée en novembre 2007.

## 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 <sup>2</sup> )	41.3	Villes principales (milliers d'habitants, 31/12/2008) :	
Terres cultivées, prairies et pâturage (milliers de km <sup>2</sup> )	15.2	Zurich	365.1
Forêts (milliers de km <sup>2</sup> )	12.7	Genève	183.3
		Bâle	164.9
		Berne	122.9

### LA POPULATION

Population (milliers, 31/12/2008)	7 702	Population active civile occupée (milliers, 2008)	4 495
Habitants par km <sup>2</sup> (2008)	186	Secteur primaire (%)	4.0
Accroissement naturel net (milliers, 2008)	15.5	Secteur secondaire (%)	23.3
Nombre de travailleurs étrangers (milliers, 2008)	1 201	Secteur tertiaire (%)	72.7

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, prix courants (2008)		Formation brute de capital fixe, prix courants (2006) :	
Milliards de CHF	541.8	% de PIB	21.3
Par tête (USD)	65 040	Par tête (USD)	13 824

### L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB, 2008)	10.7	Composition du Parlement	Conseil national	Conseil des États
Administrations publiques (% du PIB, 2008) :		Groupe de l'Union démocratique du centre	60	6
Dépenses	31.8	Groupe socialiste	42	8
Recettes	34.3	Groupe libéral-radical	35	11
Dette brute (2007)	43.7	PDC\PEV\PVL	36	16
		Groupe des Verts	22	2
		Groupe PBD	5	1
		Dernières élections : 21 octobre 2007		
		Prochaines élections : octobre 2011		

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB, 2008)	56.4	Importations de biens et services (% du PIB, 2008)	45.2
Exportations de marchandises (milliards de CHF, 2008)	206.3	Importations de marchandises (milliards de CHF, 2008)	186.9
Répartition par région (% du total, 2008) :		Répartition par région (% du total, 2008) :	
Pays industrialisés	77.1	Pays industrialisés	88.8
Pays de l'UE (27 pays)	61.9	Pays de l'UE (27 pays)	81.2
Pays de l'OPEP	3.9	Pays de l'OPEP	2.5
Répartition par groupe (% du total, 2008) :		Répartition par groupe (% du total, 2008) :	
Matières premières et produits semi-finis	23.4	Matières premières et produits semi-finis	26.0
Biens d'équipement	32.3	Biens d'équipement	25.6
Biens de consommation	51.2	Biens de consommation	39.0
Énergie	3.5	Énergie	9.3

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Franc suisse		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2008	1.0836
		Octobre 2007	1.0218

## Résumé

**La crise mondiale aura un impact durable sur l'économie suisse.** La Suisse a mieux traversé la crise que les autres économies de l'OCDE, en partie grâce à ses exportations de biens moins sensibles au cycle économique et à la résilience des marchés du crédit intérieur, mais aussi en raison de l'absence d'un cycle marqué du logement. L'intervention rapide des autorités à l'appui de la principale banque du pays a contribué à éviter une aggravation de la crise, la grande taille des intermédiaires financiers posant un risque potentiel pour les finances publiques et la stabilité macroéconomique. Après une nette progression de l'emploi, le chômage connaît une hausse. Une partie de cette hausse imputable à la crise pourrait persister. Le niveau de vie est l'un des plus élevés de la zone OCDE, mais l'écart de productivité horaire par rapport aux autres économies performantes de l'OCDE est considérable, et la croissance de la productivité tendancielle reste faible. Les possibilités de développer les services financiers se sont probablement amenuisées.

**Les politiques monétaire et budgétaire devront s'ajuster à moyen terme.** La Banque nationale suisse (BNS) a pris des mesures décisives pour amortir la récession en fournissant des liquidités. Cette orientation expansionniste devra être maintenue jusqu'à ce que la reprise se renforce mais il faudra progressivement retirer la liquidité excédentaire pour assurer la stabilité des prix à moyen terme. Sur le plan budgétaire, la relance a été modeste. Néanmoins, des coupes dans les dépenses s'imposent à moyen terme pour respecter les règles budgétaires, et l'augmentation attendue des coûts du vieillissement souligne la nécessité d'engager des réformes pour les dépenses de santé et pour les retraites.

**Les risques macroéconomiques posés par les intermédiaires financiers exigent de nouvelles réformes.** Étant donné l'ampleur des bilans des banques au regard de la taille de l'économie, il est particulièrement nécessaire que la Suisse limite la probabilité d'une défaillance de ses principaux intermédiaires financiers. Par conséquent, il faut veiller à ce que les ratios d'adéquation des fonds propres et d'endettement des deux premières banques soient fixés à un niveau proche des ratios les plus élevés effectivement observés pour les grandes banques internationales. De concert avec l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, la BNS devrait piloter l'élaboration de normes macroprudentielles. Il faudrait aussi continuer à évaluer les effectifs de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers.

**La productivité médiocre des secteurs abrités pèse sur le niveau de vie.** Les réformes des marchés de produits doivent être poursuivies. En outre, dans le secteur du logement, il faudrait lever les restrictions à la formation d'un nouveau prix de location et veiller à ce que les loyers soient ajustés en fonction des conditions du marché. Il convient de renforcer les incitations des communes à développer les terrains à bâtir.

**La performance de la productivité peut être encore améliorée grâce à l'éducation.** Le système éducatif suisse mérite son excellente réputation. Toutefois, les résultats en fin de scolarité obligatoire peuvent être encore améliorés, surtout pour les enfants de milieu modeste. Le niveau d'études supérieures des jeunes travailleurs est relativement bas pour un pays à revenu élevé. Il faudrait élargir l'accès à des services d'accueil abordables – ce qui aurait également des

effets positifs sur l'offre de travail des femmes – et développer l'éducation de la petite enfance. La responsabilité des établissements scolaires doit être renforcée. *Il faudrait réduire l'impact du milieu socio-économique sur les résultats scolaires, notamment en mettant fin à l'orientation précoce. Dans l'enseignement supérieur, il convient de mettre en place sur une grande échelle des programmes publics de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus, afin d'aider les étudiants à financer leurs frais de scolarité et de subsistance. Une fois ces programmes en place, des droits de scolarité plus élevés pourraient être perçus dans l'enseignement supérieur de type classique.*

## Évaluation et recommandations

---

### *La récession a été profonde et a déclenché des mesures de politique monétaire décisives*

---

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la crise financière et économique mondiale a précipité l'économie suisse dans une profonde récession, en raison de l'ouverture du pays au commerce international et du poids relativement élevé de l'intermédiation financière dans l'activité économique. La Suisse a jusqu'ici mieux supporté l'impact de la crise mondiale que ses principaux partenaires commerciaux, grâce à une spécialisation sectorielle dans des produits manufacturés moins sensibles au cycle, au levier financier modéré des emprunteurs nationaux dans le secteur non financier privé, à la résilience du crédit intérieur et à l'absence d'un cycle du logement. L'intervention de l'État et de la banque centrale à l'appui de l'UBS, première banque du pays, a aussi contribué à contenir les effets de la crise. L'exposition du secteur public à des pertes potentielles en raison du programme de renflouement est modérée au regard des autres pays, malgré le poids considérable des plus grosses banques dans l'économie. La Banque nationale suisse (BNS) a agi de façon décisive pour maintenir la liquidité sur le marché du crédit interbancaire, en ramenant à un taux proche de zéro les taux d'intérêt sur ses opérations de pension, contribuant à la réduction des marges des taux sur les prêts interbancaires, en intervenant pour stopper l'appréciation du franc suisse et en achetant des obligations libellées en francs suisses. La politique budgétaire prudente menée dans le passé autorisait une relance budgétaire en 2009 et 2010, mais la stimulation a été modeste par rapport aux autres pays de l'OCDE : elle devrait représenter environ 0.6 % du PIB en 2009 et en 2010.

---

### *La reprise semble engagée, mais le dispositif de relance devra être retiré avec précaution*

---

Le PIB réel de la Suisse a continué de décroître au second trimestre, mais à un rythme bien plus faible qu'au paravent. Les indicateurs précurseurs montrent qu'une reprise est en cours. Selon les dernières prévisions de l'OCDE, l'activité devrait se contracter de 2 % en 2009 et la croissance devrait reprendre à un rythme de 1 % en 2010 et de 2 % en 2011, avec un taux de chômage qui pourrait atteindre 5 %. Le calendrier de sortie de crise sera crucial pour la politique monétaire et budgétaire. La reprise restant fragile, l'orientation monétaire expansionniste actuelle devra être maintenue jusqu'à ce que la reprise se raffermisse et que les pressions déflationnistes s'estompent. Il faudra toutefois éliminer progressivement la relance monétaire pour que la stabilité des prix à moyen terme ne soit pas menacée par l'excédent de liquidité qui a été créé. De même, il faudrait éviter que l'orientation de la politique budgétaire devienne restrictive en 2010, car certains cantons

vont sans doute annuler en partie la relance budgétaire en 2010 par suite d'un durcissement des règles budgétaires. Un renforcement de la coopération budgétaire entre les cantons et la Confédération faciliterait la mise en œuvre d'un dosage approprié des politiques, à la fois dans la phase de reprise du cycle actuel et à plus long terme, tout en veillant à l'indépendance budgétaire des cantons garantie par la constitution.

---

*La crise aura sans doute un impact durable  
sur l'économie*

---

À moyen terme, la crise financière mondiale aura sans doute d'importantes répercussions en Suisse. La récession actuelle devrait entraîner une poussée sans précédent du chômage, qui risque d'être en partie persistante. Étant donné la longueur des périodes de chômage et le caractère de moins en moins procyclique des entrées d'immigrants, l'efficacité des activités de placement des services publics de l'emploi doit être réexaminée, comme le préconisait la précédente *Étude*, notamment dans le domaine de l'aide sociale. Le gouvernement a présenté un projet de législation abaissant la durée d'indemnisation du chômage pour certains travailleurs à partir de 2011. Les marges d'expansion des services financiers se sont sans doute amenuisées. Malgré tout, l'offre de crédit relativement souple au lendemain de la crise dénote un ajustement à la baisse limité de la production potentielle du fait de la contraction du stock de capital. La croissance était forte durant les années qui ont précédé la crise, sous l'impulsion de la demande extérieure, et elle s'était doublée d'une nette progression de l'emploi. La faiblesse passée de la croissance de la productivité tendancielle semble persister. L'écart de productivité macroéconomique vis-à-vis des pays les plus performants est très sensible. Dans le but de promouvoir une croissance durable et plus vigoureuse, les politiques structurelles (réglementation du secteur financier, politiques des marchés de produits et de l'éducation, par exemple) appellent des améliorations, qui sont résumées ci-dessous.

---

*La politique monétaire doit réagir au cycle tout  
en évitant les risques de déflation et d'inflation*

---

La récession a fait craindre une spirale déflationniste en Suisse. Ce risque est faible si l'économie redémarre comme prévu. Lorsque les taux d'intérêt butaient contre le plancher zéro, les interventions sur le marché des changes pour empêcher une appréciation du franc suisse sont devenues un important instrument de politique monétaire pour l'assouplissement quantitatif et la prévention de la déflation et se sont révélées efficaces. La BNS a souligné à juste titre sa volonté de ne pas s'engager dans une dévaluation compétitive. De plus, l'utilité de l'instrument du taux de change est limitée dans le contexte d'une récession mondiale suscitant des pressions déflationnistes persistantes. *Dans les circonstances actuelles, le principal enjeu pour la BNS est celui de la stratégie de sortie. Au fur et à mesure de la reprise, il faudrait que la BNS éponge la liquidité excédentaire pour ne pas compromettre la stabilité des prix à moyen terme. Mais elle ne doit pas agir trop tôt, pour ne pas mettre en danger la reprise. Il faut bien expliquer la stratégie de sortie.*

L'une des questions que pose la crise financière mondiale est celle de savoir si dans les périodes d'expansion la politique monétaire doit peser plus fortement à rebours du cycle du crédit afin d'éviter la formation de déséquilibres sur les marchés de capitaux. Les courbes de Phillips se sont aplaties avant la crise financière, ce qui dénotait peut-être la crédibilité

accrue de la politique monétaire axée sur la stabilité des prix. En conséquence, la faiblesse des taux directeurs dans les périodes d'expansion du crédit pourrait ne pas se traduire par de l'inflation, mais par d'autres déséquilibres, notamment des bulles spéculatives sur les actifs. Le bas niveau des taux d'intérêt en Suisse n'a pas provoqué une forte progression du crédit intérieur. Cela étant, les opérations de portage en francs suisses ont peut-être reflété des déséquilibres grandissants. La BNS élabore ses prévisions d'inflation au moyen d'un ensemble de modèles économétriques et d'indicateurs prenant en compte la croissance du crédit et de la masse monétaire. *Il faudrait qu'elle vérifie si son dispositif actuel prête suffisamment d'attention au coût potentiel des déséquilibres affectant les actifs.*

---

*Une fois la reprise engagée, la politique budgétaire  
devra relever les défis à long terme*

---

L'impact de la crise financière mondiale sur les finances publiques sera probablement durable, compte tenu du recouvrement différé d'impôts, de la charge budgétaire liée à l'aggravation du chômage et du poids considérable des recettes fiscales liées à l'activité des marchés de capitaux. Si des mesures correctives ne sont pas prises, les résultats budgétaires fédéraux risquent fort de transgresser la règle du frein à l'endettement, qui exige un budget équilibré sur l'ensemble du cycle. *Il faut définir le plus tôt possible les coupes à pratiquer pour respecter les règles d'équilibre budgétaire aux niveaux fédéral et infranational dans le moyen terme, par exemple par une réforme des programmes de dépenses de santé, comme le préconisait l'Étude 2007.*

En outre, dans l'hypothèse de programmes sociaux inchangés, la transition démographique devrait alourdir les dépenses publiques annuelles à raison de 5 % du PIB à l'horizon 2050. Le fardeau du vieillissement incombera principalement à l'administration fédérale. Les autorités sont fermement résolues à respecter la règle du frein à l'endettement, qui réduira le ratio dette publique/PIB avant la survenue du vieillissement démographique. De plus, le gouvernement devrait engager des réformes pour neutraliser en partie la hausse tendancielle des coûts du vieillissement, en particulier par *une réforme du premier pilier à prestations définies du système de retraite.*

Les finances publiques restent sujettes à des engagements éventuels relativement faibles (6 % du PIB), qui découlent de l'exposition de la BNS aux actifs compromis transférés à un fonds spécial. Cependant, l'ampleur des bilans des intermédiaires financiers d'importance systémique – 600 % du PIB au total pour les deux plus grands établissements bancaires – fait que la défaillance de l'un d'entre eux pourrait se révéler très coûteuse. On peut penser que les marchés financiers sont devenus sensibles au lien entre le risque de défaut des intermédiaires financiers et les primes de risque sur la dette publique. *Des mesures destinées à réduire le risque de défaillance d'un intermédiaire de grande taille et l'aléa moral résultant du soutien public aux intermédiaires défaillants (voir ci-après) sont donc cruciales pour prévenir les risques à long terme pour les finances publiques et maintenir les coûts d'emprunt à un bas niveau.*



*Une intervention rapide a permis de maintenir la stabilité des intermédiaires financiers, mais il faut renforcer encore la surveillance, en particulier celle des grandes banques*

Depuis le début de la tourmente financière, les dépréciations d'actifs, en particulier de la plus grande banque suisse rapportées à ses fonds propres, ont été plus massives que pour la plupart de ses homologues qui ont survécu à la crise aux États-Unis ou dans les pays de l'UE. Néanmoins, les conséquences négatives pour le système financier suisse ont été maîtrisées. L'une des raisons en est que la BNS a fourni d'amples liquidités. La décision précoce de transférer les actifs toxiques de l'UBS dans un fonds *ad hoc* a contribué à rétablir la confiance. Par ailleurs, les petits établissements axés sur le marché intérieur ont été peu affectés par la crise. En revanche, il existe en Suisse un besoin particulier de limiter la probabilité de défaillance d'un intermédiaire de grande taille.

L'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a été l'une des premières à s'attaquer aux carences du contrôle des établissements bancaires d'importance systémique révélées par la crise financière mondiale. *Premièrement*, des lignes directrices sur la rémunération du personnel des banques et sociétés d'assurance ont été publiées pour atténuer les incitations à une prise de risque excessive. *Deuxièmement*, les deux plus grandes banques devront respecter des ratios d'adéquation des fonds propres pondérés des risques supérieurs d'au moins 50 % à la norme définie par l'application en Suisse du minimum fixé par la Banque des règlements internationaux (BRI) à partir de 2013. *Troisièmement*, ce ratio sera porté au double de la norme si les bénéfices de la banque sont élevés. *Quatrièmement*, à partir de 2013, les grands établissements seront tenus d'avoir un capital minimum égal à 4 % du total de l'actif (« ratio de levier financier ») pour les entités individuelles et à 3 % au niveau du groupe. Ce ratio de levier financier prend en compte tous les actifs acquis dans les opérations de banque d'investissement, mais les concours à l'économie intérieure seront exclus.

Toutefois, le minimum spécifié pour le ratio d'adéquation des fonds propres et le minimum spécifié au niveau du groupe pour le ratio de levier financier sont inférieurs aux ratios actuellement affichés par bon nombre de banques internationales, y compris les deux grandes banques suisses. Définir un critère cyclique fondé sur le marché et non sur la performance individuelle des établissements permettrait de combattre plus efficacement la tendance à une prise de risque excessive lorsque les marchés du crédit sont dynamiques, et cela éviterait d'appliquer une contrainte de capital allégée aux banques peu performantes. *Compte tenu des risques particuliers découlant d'une faillite bancaire potentielle de grande ampleur dans le contexte suisse, il faut veiller à ce que les ratios d'adéquation des fonds propres et de levier financier des deux principaux établissements soient fixés à un niveau proche des ratios les plus élevés effectivement observés dans les grandes banques internationales.* Dans les circonstances actuelles, cela suppose de maintenir les ratios d'adéquation des fonds propres à 150 % au moins du minimum actuel de la BRI à court terme et de les porter au double de ce niveau une fois que les banques auront recouvré leur santé financière, le ratio de levier financier devant atteindre au moins 4 % au niveau du groupe. De plus, les décisions devront s'adapter aux normes de surveillance internationales en cours d'élaboration. *Le mécanisme fondé sur des règles exigeant des matelas de fonds propres cycliques qui augmentent pendant les phases d'expansion du marché devrait s'appuyer sur des indicateurs du cycle et des risques du marché et non sur la rentabilité des banques. Les concours à l'économie intérieure devraient être intégrés dans ce calcul.*

Une forte proportion des avoirs et engagements est libellée en devises. Étant donné le décalage des échéances entre les actifs et les passifs, une pénurie de liquidités en devises pourrait déclencher des retraits massifs des créanciers et, le cas échéant, une crise monétaire, malgré l'accès des banques aux facilités de liquidité des banques centrales étrangères. Par conséquent, la régulation et la surveillance des liquidités des principaux établissements sont hautement prioritaires, et le dispositif devra être étendu à terme aux autres institutions financières. Les autorités envisagent d'imposer aux banques des obligations spécifiques concernant les liquidités en devises. *Dans le cadre de la régulation des liquidités, il faudrait envisager de fixer un ratio minimum de passifs susceptibles d'être les plus stables par rapport aux actifs libellés en devises.* À l'heure actuelle, la garantie des dépôts n'est pas financée et s'avère donc particulièrement tributaire des concours publics en cas de crise systémique. *Il faudrait mettre en place un financement partiel du système de garantie des dépôts. Le plafond actuel des dépôts couverts devrait être si nécessaire révisé en fonction des évolutions éventuelles dans d'autres pays.* Les autorités ont soumis à la consultation du public une réforme de la garantie des dépôts qui prévoit un financement partiel et des taux de contribution pondérés en fonction des risques.

---

#### *Les capacités de l'organisme de surveillance s'améliorent, mais doivent être renforcées...*

---

La FINMA bénéficie d'une indépendance comparable à celle de ses homologues des autres pays de l'OCDE, et les pouvoirs qui lui sont attribués correspondent aux meilleures pratiques internationales. Néanmoins, garantir la liberté de l'autorité de surveillance financière est une tâche particulièrement difficile pour un petit pays doté d'un vaste secteur des services financiers, tâche qui ne peut être assurée uniquement au moyen de mécanismes institutionnels formels. Les effectifs de la FINMA apparaissent relativement limités compte tenu de la taille des intermédiaires qu'elle réglemente, et elle recourt largement à des vérificateurs externes surtout pour le secteur bancaire. *Il faudrait continuer à évaluer les moyens en personnel et les autres ressources de la FINMA pour déterminer si elles sont adéquates. En particulier, les politiques de rémunération devraient être suffisamment flexibles pour attirer et retenir des agents hautement qualifiés. Il faudrait élargir le vivier des vérificateurs externes agréés et pratiquer une rotation régulière des vérificateurs en charge des différents établissements, de façon à maintenir l'objectivité du processus de contrôle.*

---

#### *... avec une implication plus active de la BNS dans la réglementation macroprudentielle et dans la coopération internationale institutionnalisée*

---

Parmi les points faibles des dispositifs de surveillance mis en lumière dans les pays de l'OCDE figurent un suivi et une évaluation insuffisants des risques systémiques et une aptitude limitée à surveiller les activités transnationales de grandes institutions complexes. En Suisse, outre la FINMA, la BNS est chargée de suivre les évolutions du système bancaire dans son ensemble, tandis que les dispositifs actuels prévoient un échange de renseignements et une coordination sur les risques connexes entre la BNS et la FINMA. Le régime actuel de surveillance macroprudentielle ne couvre pas les grands intermédiaires des marchés de l'assurance et des caisses de pension. *La surveillance macroprudentielle doit être étendue à toutes les*

composantes majeures du système financier, notamment les caisses de pension et les compagnies d'assurances. Conformément au mandat que la loi lui confère, à savoir contribuer à la stabilité du secteur financier, la BNS devrait piloter, avec la FINMA, qui doit rester l'organe de promulgation, l'élaboration de normes macroprudentielles et faire connaître publiquement ses positions.

Un renforcement des accords transnationaux avec les autorités financières d'autres pays est indispensable pour une surveillance efficace des principales institutions financières suisses. Des plans d'urgence coordonnés à l'échelle internationale pour traiter de façon ordonnée les intermédiaires multinationaux défaillants, limitant le besoin de renflouements, seraient particulièrement importantes pour la Suisse. *Il faut développer davantage les collèges de contrôleurs pour chacune des deux principales banques, pour assurer une coordination et pour mettre au point des plans d'urgence communs en prévision de crises futures.*

En mars 2009, le gouvernement suisse a adopté la norme OCDE de transparence et d'échange de renseignements en matière fiscale, qui instaure l'obligation d'échanger des renseignements, y compris des informations bancaires susceptibles d'être utiles pour une application satisfaisante de la législation fiscale des pays partenaires. Depuis, le gouvernement suisse a levé sa réserve à l'égard de l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE, il a déjà révisé ses conventions fiscales avec plusieurs pays de l'OCDE en 2009 et il est en train de négocier des conventions avec plusieurs autres pays membres. Une ou plusieurs de ces conventions pourraient exiger une approbation par référendum. *L'OCDE salue ce changement de cap majeur et encourage la Suisse à continuer de mettre en œuvre cette décision le plus rapidement possible.*

---

*Les résultats en matière de productivité sont bien plus faibles que dans les pays de l'OCDE les plus performants*

---

Le PIB par habitant de la Suisse est l'un des plus hauts de la zone OCDE et bénéficie de forts taux d'emploi, mais la productivité globale reste bridée par des résultats médiocres dans les secteurs abrités de la concurrence internationale, de sorte que le niveau général des prix des biens et services est encore élevé. Les coûts du logement contribuent plus particulièrement à la cherté de la vie. Il faut approfondir les réformes de la réglementation des marchés de produits indiquées dans les précédentes *Études*, notamment en améliorant les conditions-cadres dans les industries de réseau, en ouvrant davantage les marchés publics à la concurrence et en démantelant davantage les mécanismes de protection de l'agriculture nationale.

---

*Modérer le coût élevé du logement accroîtrait fortement le bien-être économique*

---

S'agissant des services essentiellement non exportables, l'écart de prix des services de logement par rapport aux autres pays de l'OCDE est particulièrement prononcé. L'impact négatif sur le bien-être est considérable, car le logement absorbe près de 25 % du revenu disponible des ménages. L'offre n'a guère répondu aux pressions démographiques sur la demande ces dernières années, en particulier dans certaines régions, ce qui a entraîné de fortes hausses des loyers dans l'immobilier neuf. La disparité des règles d'urbanisme et de construction des cantons et des communes limite la concurrence dans le secteur de la construction. *Il faudrait harmoniser ces règles. Pour réduire les différences entre les normes*

techniques des diverses administrations cantonales et communales, il faudrait que les parties privées puissent en cas de refus d'un permis de construire intenter une action en justice en vertu de la loi sur le marché intérieur.

Les révisions de loyers pour les locataires en place sont essentiellement indexées sur les variations des taux d'intérêt nominaux, ce qui peut empêcher les loyers d'augmenter au rythme de l'inflation ou de refléter les pressions de l'offre et de la demande. Même lorsqu'il y a changement de locataire, les ajustements de loyers restent soumis à des restrictions. Ces réglementations risquent de fausser le prix de l'ancien par rapport au neuf, privilégient les locataires en place par rapport aux groupes plus mobiles de la population, et faussent probablement l'incitation à investir dans l'entretien du parc existant. *Il faudrait lever les restrictions à la fixation d'un nouveau loyer lors de l'entrée d'un nouveau locataire. Les loyers de tous les biens devraient pouvoir s'ajuster aux en fonction des conditions du marché à des échéances plus longues.*

La densité du bâti résidentiel dans les zones suburbaines apparaît faible. Les communes sont incitées à attirer des ménages riches, compte tenu de la concurrence fiscale et de la nécessité de financer des services sociaux pour les ménages à revenu faible ou moyen. Une part relativement faible des recettes fiscales des communes provient de la taxation des plus-values sur transactions immobilières résidentielles et des taxes foncières, ce qui affaiblit les incitations à viabiliser des terrains pour créer un bâti résidentiel dense. *Il faudrait que les cantons veillent à ce que les déterminants démographiques de la demande des services sociaux soient pleinement pris en compte dans les transferts aux communes. Pour accroître l'offre de logements à des prix abordables, il faudrait renforcer les incitations des communes à développer les terrains constructibles, par exemple en augmentant le poids des recettes de taxes foncières dans le budget des communes.* Ces ajustements de la structure des recettes fiscales réorienteraient le système fiscal de la Suisse dans un sens moins défavorable à la croissance.

---

#### *Améliorer les résultats scolaires contribue à renforcer la performance de la productivité dans le long terme*

---

Le système éducatif suisse donne satisfaction sur nombre de points importants. Les résultats scolaires des enfants de 15 ans sont excellents en comparaison internationale, même si cela reflète en partie le bon niveau d'études des parents et le niveau élevé du revenu par habitant. Un système d'enseignement professionnel bien développé favorise une intégration réussie des jeunes dans le marché du travail. Pour leur part, les universités jouissent d'une excellente réputation. Enfin, la participation à la formation continue est parmi les plus fortes de la zone OCDE. Néanmoins, il reste des possibilités d'améliorer la productivité et le niveau de vie grâce à l'éducation :

- Malgré le niveau élevé des dépenses par élève dans l'enseignement primaire et dans le premier cycle du secondaire, les enfants des milieux socio-économiques modestes et ceux qui n'ont pas la langue locale pour langue maternelle obtiennent des résultats scolaires inférieurs à la moyenne élevée observée pour l'ensemble de la Suisse. Cela tient en partie à ce que la proportion d'enfants d'âge scolaire issus de l'immigration est plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et c'est pourquoi la réussite de l'intégration revêt une importance particulière en Suisse. L'offre de services formels d'accueil des enfants et d'éducation de la petite enfance peut s'avérer utile à cet égard, mais elle est insuffisamment développée.

- S'agissant de l'enseignement supérieur, les dépenses publiques par étudiant sont élevées par comparaison internationale, mais les taux de diplômés chez les jeunes travailleurs sont faibles pour un pays de l'OCDE à revenu élevé. Cela s'explique par le poids prépondérant d'une filière professionnelle efficace offrant pour certains diplômés des qualifications qui peuvent être similaires à celles de l'enseignement supérieur dans les autres pays, mais un accroissement de l'offre de travailleurs ayant fait des études supérieures pourrait améliorer la performance de la productivité.

#### L'éducation préprimaire et les services d'accueil de la petite enfance pourraient contribuer davantage aux performances scolaires ultérieures

Les taux d'inscription dans l'éducation préprimaire sont encore relativement bas, surtout dans les services institutionnels d'accueil des enfants de moins de quatre ans et chez les enfants de milieux socio-économiques modestes. Les externalités géographiques dans la prestation de services de garde d'enfants – les financements publics étant principalement fournis par les communes – contribuent à l'insuffisance de l'offre. Les aides fédérales sont faibles, leur conception contribue à fausser la concurrence entre les installations existantes et les installations nouvellement créées, et elles ne sont pas subordonnées à une évaluation de la qualité par les autorités fédérales. *Il faudrait que les aides publiques pour les services destinés aux enfants de moins de 4 ans prennent la forme d'un système national de bons qui serait lié à un dispositif d'accréditation. Onze cantons sur vingt-six ont décidé de rendre la scolarité obligatoire à partir de 4 ans dans le cadre d'un accord intercantonal (le concordat HarmoS). Jusqu'à présent, 7 cantons n'ont pas adhéré au concordat. Il faudrait introduire la scolarité gratuite obligatoire au niveau préprimaire à partir de 4 ans, comme le prévoit le concordat si ce n'est pas déjà le cas. Il faudrait aussi fixer des objectifs éducatifs communs à ce degré d'enseignement.*

#### La scolarité obligatoire peut gagner en efficience

Dans l'enseignement obligatoire, on constate des différences considérables entre cantons concernant les dépenses par élève, l'utilisation des ressources et les politiques d'éducation. De nombreux cantons se sont efforcés de mettre en place des mécanismes de responsabilité, mais ces programmes n'ont généralement pas permis de comparer les performances des établissements d'un canton à l'autre et de définir ainsi des pratiques optimales. Là où le concordat HarmoS a été approuvé, les cantons évalueront la performance des élèves au regard de normes éducatives communes à divers stades de la scolarité obligatoire. *Il est important de mettre en œuvre ce programme, afin de pouvoir définir les meilleures pratiques parmi les politiques d'éducation cantonales. L'impact des différences concernant les politiques d'éducation, les dépenses et les ressources d'un canton à l'autre devrait être analysé régulièrement et les résultats devraient être publiés de façon à déterminer des pratiques optimales.*

Les écoles ont une très large latitude pour les décisions relatives au personnel et au budget. Il ressort de données d'observation que l'autonomie des établissements en la matière peut améliorer la performance si elle s'accompagne d'une obligation de rendre des comptes. *Il faudrait renforcer la responsabilité des différents établissements à l'égard des résultats scolaires. À cet effet, des examens externes devraient être conduits à intervalles réguliers et au cours de la scolarité dans tous les établissements, et les résultats correspondants devraient être jaugés à l'aune des normes nouvellement définies.*

Lorsque les équipes de gestion ont des responsabilités clairement définies, il est plus aisé de tenir les établissements pour responsables des résultats. *Dans les écoles d'une taille suffisante, il devrait y avoir un directeur. Il lui appartiendrait de fixer les objectifs, d'élaborer des plans pour améliorer les pratiques d'enseignement, mais aussi d'évaluer les compétences pédagogiques et de contribuer à leur développement. Dans tous les cantons, les chefs d'établissement devraient être tenus d'acquérir des compétences de gestion. Des efforts sont actuellement déployés pour définir ces normes minimales à l'échelon national.*

---

*Il est possible d'atténuer l'impact du contexte socio-économique sur les résultats scolaires et le niveau d'études*

---

Même si la structure des systèmes scolaires cantonaux est variable, certains cantons assurant une scolarité obligatoire dans un tronc commun, la plupart des systèmes comportent une sélection en filières en fonction d'exigences différentes concernant les compétences des élèves. Dans la plupart des cantons, la première orientation intervient à l'âge de 13 ans, mais dans quelques-uns d'entre eux elle a lieu dès 11 ans. Dans de nombreux cas, ce sont les parents qui semblent décider en dernier ressort de la filière dans laquelle leurs enfants seront inscrits. Certes, l'orientation vise à offrir une éducation adaptée aux capacités des élèves, mais le milieu socio-économique et les différences dans les procédures cantonales semblent jouer un rôle déterminant. Or, la décision d'orientation a une influence cruciale sur les chances de faire des études universitaires par la suite et elle peut limiter l'accès à l'enseignement supérieur chez des enfants brillants mais de milieux socio-économiques modestes. *La première orientation scolaire devrait être repoussée au moins jusqu'à l'âge de 13 ans, comme le prévoit le concordat HarmoS.*

---

*Les mécanismes de financement de l'enseignement supérieur pourraient être encore améliorés*

---

Les universités suisses, fortes d'une large autonomie et de financements publics généreux, occupent un rang international enviable en ce qui concerne les résultats de la recherche. Ces dix dernières années, la création des hautes écoles spécialisées, dont l'enseignement est plus axé sur la pratique par rapport à l'enseignement universitaire plus académique, a amélioré les chances des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel d'obtenir des diplômes universitaires. L'accroissement de l'offre, qui marquera un palier à mesure que le système arrivera à maturité, a été aisément absorbé par le marché du travail, avec une meilleure adéquation. Cette offre intérieure a été complétée par une forte immigration de diplômés de l'enseignement supérieur qui laisse penser qu'une offre accrue de titulaires de diplômes d'études supérieures aiderait les entreprises les plus productives à se développer. De plus, à mesure que les travailleurs vieillissent, l'évolution de la performance sur le marché du travail s'avère beaucoup plus favorable pour les diplômés de l'enseignement supérieur que pour ceux qui n'ont qu'une formation intermédiaire. Comme l'indiquent la plus forte progression des salaires des diplômés du supérieur sur leur durée de vie et peut-être une moindre dépréciation des compétences acquises, un accroissement de l'offre de diplômés du supérieur pourrait avoir des effets bénéfiques sur la productivité dans le contexte du vieillissement démographique.

Des droits de scolarité ont été instaurés dans tous les établissements d'enseignement supérieur, même s'ils ne financent qu'une part négligeable du coût des études. Cependant, peu d'étudiants bénéficient d'un soutien financier au moyen de systèmes publics de prêts. Un accord intercantonal, en voie d'adoption, fixera des normes communes pour l'aide aux étudiants sous condition de ressources. S'il est adopté, il permettra d'accorder un tiers de l'aide financière sous forme de prêt. *Tout en continuant d'attribuer des bourses aux étudiants des milieux les plus défavorisés, il faudrait développer les prêts publics remboursables en fonction du revenu ultérieur.* Ces prêts pourraient améliorer l'accès, surtout dans les établissements professionnels tertiaires, qui perçoivent des droits de scolarité élevés, et qui sont très rentables en termes d'amélioration des rémunérations et des perspectives d'emploi. Ils sont particulièrement efficaces pour l'amélioration de l'accès s'ils couvrent également les frais de substance. Puisque l'avantage des études réside surtout dans un accroissement des rémunérations futures, *il faudrait augmenter les droits de scolarité dans les établissements qui dispensent une formation supérieure de type classique.* Les données empiriques montrent qu'un relèvement des frais de scolarité est compatible avec un plus large accès s'il se double de prêts publics. De plus, ces droits éviteraient le risque de voir le coût budgétaire élevé de cette formation dissuader les cantons d'élargir l'accès aux passerelles conduisant à l'enseignement universitaire lorsque des retombées économiques substantielles sont à attendre.



## Chapitre 1

# Sortir de la crise

*Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la crise financière mondiale a plongé l'économie suisse dans la récession. Cependant, malgré le poids de l'intermédiation financière dans l'activité économique et les lourdes pertes des grandes banques suisses à vocation internationale sur le marché américain des prêts hypothécaires à risque, la Suisse s'en est jusqu'ici mieux tirée que la plupart des autres économies de l'OCDE. Cette évolution relativement favorable reflète la spécialisation sectorielle de l'industrie manufacturière, la santé financière des banques de taille plus réduite axées sur le marché intérieur, l'absence de cycle du logement et une orientation monétaire qui est devenue expansionniste à un stade relativement précoce. Néanmoins, la récession actuelle va probablement se traduire par un chômage élevé qui risque en partie de devenir persistant. En outre, les risques de déflation ont augmenté quand l'inflation tendancielle se rapprochait de zéro. À moyen terme, les répercussions de la crise financière mondiale sur la Suisse pourraient être considérables : les possibilités d'expansion des services financiers sont amoindries, et la faiblesse de la croissance de la productivité tendancielle semble perdurer, entamant l'avance encore substantielle de la Suisse sur beaucoup d'autres pays de l'OCDE en termes de niveau de vie. De surcroît, l'impact de la crise financière mondiale sur les finances publiques sera lourd et durable, tandis que la poussée des dépenses liées au vieillissement s'accroîtra dans le long terme.*

## La récession est moins profonde en Suisse que chez ses principaux partenaires commerciaux

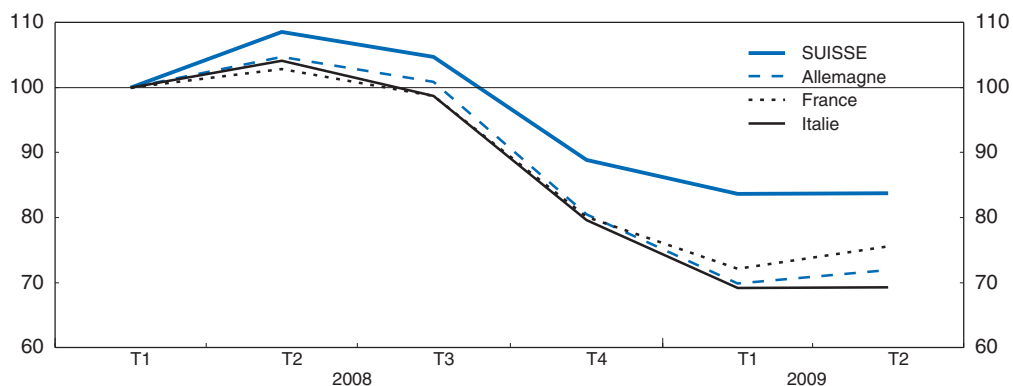
### Le profil sectoriel des exportations de biens a contribué à atténuer le choc commercial

Comme la plupart des autres économies de l'OCDE, la Suisse est entrée en récession en 2008, après plusieurs années d'une croissance du PIB qui a été plus forte que dans la zone euro et qui s'est accompagnée d'une nette expansion de l'emploi (voir l'Étude de 2007). La récession a résulté principalement d'une baisse des exportations de biens et de services (graphiques 1.1 et 1.2) et a reflété une contraction brutale du commerce mondial. Le recul des exportations a été quelque peu aggravé par l'appréciation du franc suisse, mais il a été cependant moins prononcé que chez les principaux partenaires commerciaux voisins. En outre, la demande intérieure finale semble avoir été plus résiliente. La production industrielle a diminué d'environ 10 % au total, pour toucher son point bas au premier trimestre, soit à peu près la moitié de la baisse observée dans les pays de la zone euro. Les prévisions de l'OCDE dénotent une récession d'ampleur plus réduite que dans la zone euro, même si la reprise devrait être lente. Selon les dernières estimations de l'OCDE, l'activité devrait se contracter de 1.9 % en 2009 et retrouver une croissance de 0.9 % en 2010, le taux de chômage s'élevant jusqu'aux alentours de 5 % (encadré 1.1).

Dans une très large mesure, cette évolution des échanges relativement moins défavorable qu'ailleurs reflète la composition sectorielle des exportations de biens suisses : les exportations de produits pharmaceutiques et de matériel médical, qui représentent 35 % du total, sont restées stables (en glissement annuel) au cours des six premiers mois de 2009. L'industrie pharmaceutique a continué d'apporter une forte contribution positive

Graphique 1.1. **Les exportations de biens et services à la suite de la crise financière mondiale**

2008T1 = 100<sup>1</sup>



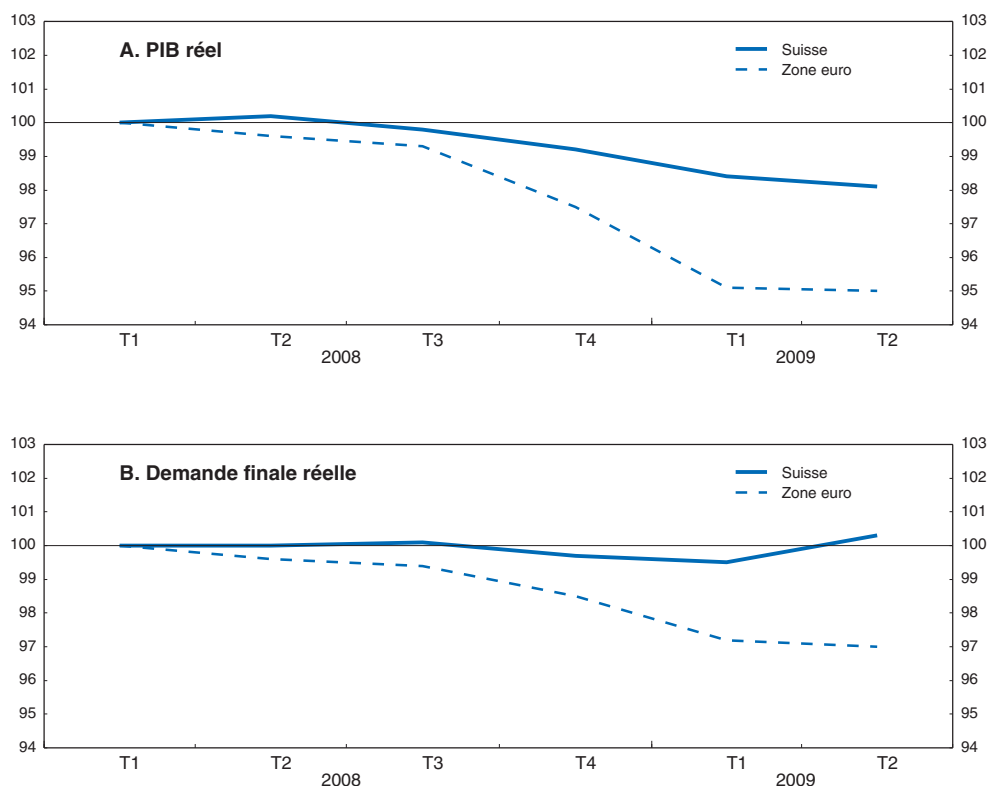
1. Indice calculé d'après la valeur des exportations trimestrielles de biens et services en dollars des États-Unis (dans l'optique des comptes nationaux).

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747252540562>

### Graphique 1.2. PIB réel et demande intérieure finale à la suite de la crise financière mondiale

Volumes désaisonnalisés, 2008T1 = 100



Source : OCDE, base de données des perspectives économiques, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747265726141>

à la production manufacturière brute, puisqu'elle a représenté quelque 20 % de la valeur ajoutée manufacturière totale<sup>1</sup> (contre environ 3½ pour cent dans la zone euro).

La robustesse des exportations de produits pharmaceutiques et de matériel médical a contribué à compenser une chute des exportations de services financiers. Ces dernières – qui représentent 4 % du PIB – ont baissé d'environ 12 % en glissement annuel au second trimestre 2009 (et de 25 % depuis le pic précédant la crise financière)<sup>2</sup>. Les recettes nettes au titre des échanges totaux de biens et services ont diminué dans les mêmes proportions, la contraction dans le secteur des services étant due entièrement aux intermédiaires financiers. Les exportations de biens d'équipement et de biens intermédiaires, tels que les produits chimiques et les machines, ont également accusé une baisse particulièrement forte, mais leur poids dans le total est plus réduit.

#### **La baisse des revenus de commissions a contribué au recul de l'activité économique...**

La vive contraction des services financiers – qui représentent quelque 11 % du PIB de la Suisse – a entraîné une importante contribution négative à la croissance du PIB, moins forte toutefois au deuxième trimestre 2009 (graphique 1.3). Cette érosion a été particulièrement marquée pour les services bancaires, qui constituent environ 8 % du PIB, et elle est jusqu'ici globalement comparable au recul observé lors de la précédente récession, en 2001.

### Encadré 1.1. Perspectives économiques à court terme – principaux indicateurs

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Prix courants Milliards de CHF	Pourcentages de variation, volume (prix de 2000)				
Consommation privée	286.4	2.4	1.7	1.2	1.2	1.4
Consommation publique	5.2	0.5	-0.1	2.3	1.1	0.8
Formation brute de capital fixe	104.4	5.2	0.4	-2.9	1.1	2.1
Demande intérieure finale	446.0	2.8	1.1	0.4	1.2	1.5
Formation de stocks <sup>1</sup>	4.0	-1.3	-0.7	1.2	-1.1	0.0
Demande intérieure totale	450.0	1.3	0.4	1.7	0.0	1.5
Exportations de biens et services	257.5	9.5	2.9	-12.5	3.4	6.2
Importations de biens et services	17.0	6.0	0.4	-8.2	2.1	6.3
Solde extérieur <sup>1</sup>	40.5	2.4	1.4	-3.4	0.8	0.5
PIB aux prix du marché	490.5	3.6	1.8	-1.9	0.9	1.9
Déflateur du PIB		2.5	2.2	0.3	0.5	0.3
<i>Pour mémoire :</i>						
Indice des prix à la consommation	-	0.7	2.4	-0.6	0.6	0.4
Déflateur de la consommation privée	-	1.3	2.2	0.1	0.7	0.4
Taux de chômage	-	3.6	3.5	4.3	4.9	4.8
Solde financier des administrations publiques <sup>2</sup>	-	1.6	1.6	-0.7	-1.3	-1.3
Balance des opérations courantes <sup>2</sup>	-	10.0	2.3	8.7	10.2	10.9

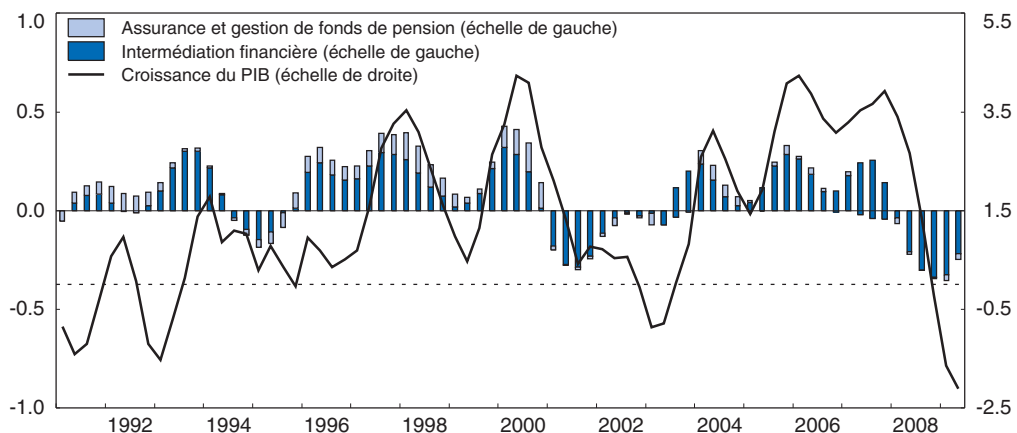
1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.


Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 86.

### Graphique 1.3. Contribution de la valeur ajoutée du secteur financier à la croissance économique

Contributions au taux de croissance en glissement annuel, à prix constants



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 86 ; Secrétariat d'État à l'Économie (SECO).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747302060451>

Les revenus des droits et de commissions, principalement au titre de la gestion de fortune, forment 40 % de la valeur ajoutée des services bancaires. Dans le passé, ces revenus représentaient pratiquement la totalité de la variation conjoncturelle de la valeur

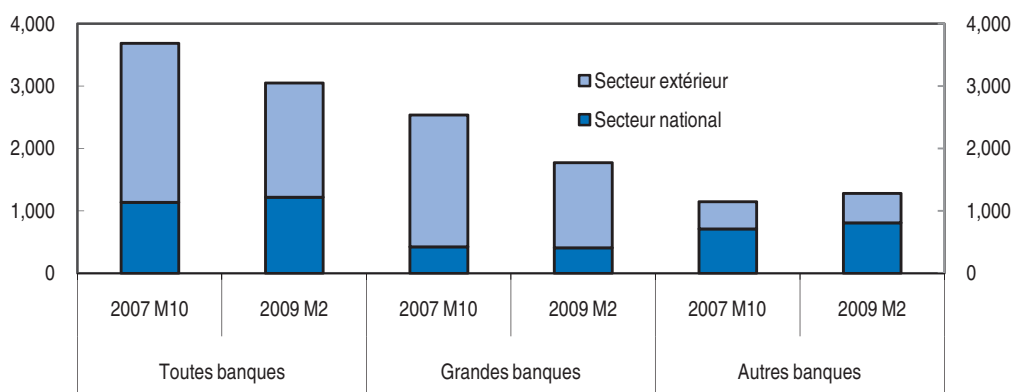
ajoutée des services bancaires (OFS, 2007)<sup>3</sup>. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, les services bancaires suisses sont fortement spécialisés dans la gestion de patrimoine (Schriber, 2007). Comme lors des précédents cycles du marché financier, le revenu des droits et commissions a été affecté par la baisse des prix des actions, l'aversion accrue au risque et la contraction des transactions boursières. De fait, en raison de la chute des cours, le patrimoine financier détenu dans les comptes de dépôts de titres des banques suisses a fortement diminué en 2008, pour atteindre environ 8 fois la valeur du PIB de la Suisse, et il est resté stable depuis lors (BNS, 2009a). En outre, le négoce de titres par les banques a subi de fortes fluctuations cycliques et sera probablement très affecté par la crise financière, les banques ayant réduit de moitié leurs portefeuilles de négociation au cours de l'année 2008 (BNS, 2009b). Cependant, cette activité a joué un rôle relativement mineur pour les banques en Suisse, puisqu'elle représentait environ 15 % de la valeur ajoutée totale avant la crise (Schriber, 2007)<sup>4</sup>.

### ... mais les conditions de crédit intérieures ont aidé à soutenir la demande interne en dépit des dépréciations d'actifs

Selon des estimations de Bloomberg (2008), les deux principales banques suisses, l'UBS et le CSG, font partie des établissements financiers qui ont enregistré les dépréciations et pertes les plus élevées en 2008. De plus, l'impact de ces pertes sur les fonds propres n'a été que partiellement compensé par des recapitalisations privées et publiques. Les deux établissements ont aussi fortement réduit leur position en avoirs extérieurs (graphique 1.4 et chapitre 3). À l'inverse, les autres banques, de taille plus réduite (y compris les banques cantonales sous contrôle des administrations des cantons), et qui sont beaucoup moins exposées aux activités extérieures, ont même accru la valeur de leurs actifs. Cette expansion a été essentiellement le fait des actifs intérieurs.

Graphique 1.4. Actifs des banques

En milliards CHF



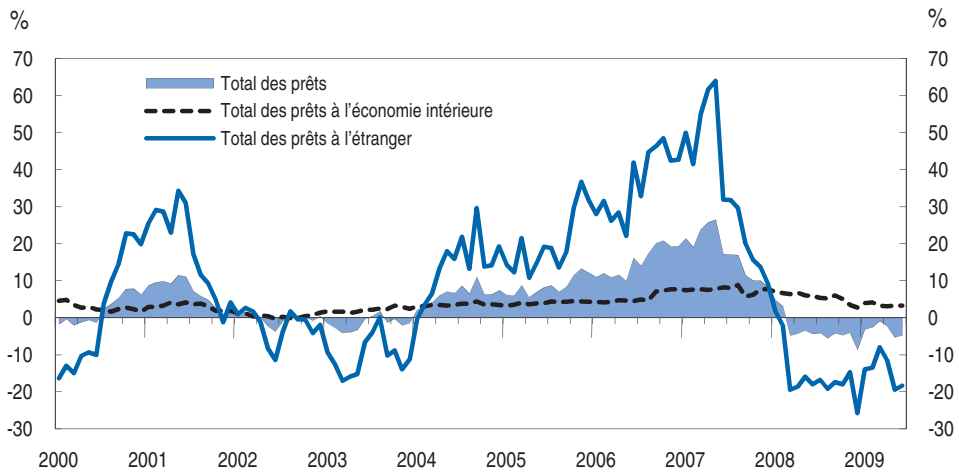
Source : Banque nationale suisse.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747350244086>


L'effet asymétrique de la crise financière sur les grandes banques à vocation internationale d'une part, et sur les petites banques tournées vers le marché intérieur d'autre part, transparait dans la croissance du crédit (graphique 1.5). Les trois quarts des prêts aux non-résidents émanent des deux grands établissements, alors que les petites banques représentent ensemble une part des concours au marché intérieur supérieure à

Graphique 1.5. **Croissance des prêts des banques suisses**

Taux de croissance en glissement annuel



Source : BNS, Bulletin statistique mensuel.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747364385437>

celle des grandes banques, qui atteint 36 %. La croissance des prêts à l'étranger s'est brutalement inversée vers la fin de 2007, tandis que le crédit au marché intérieur a ralenti plus légèrement. Les petites banques ont attiré de nouveaux clients et accru leurs dépôts tout au long de la crise. Cette progression peut s'expliquer par la recherche de la sécurité (voir le chapitre 3). L'augmentation des financements a permis aux petits établissements bancaires axés sur le marché national de jouer de nouveau un rôle important dans les concours à l'économie intérieure, et en particulier sur le segment des prêts aux grandes entreprises (voir par exemple NZZ, 2009a).

La Suisse n'a pas eu à souffrir d'un cycle du logement. Le niveau d'endettement brut des ménages y est élevé par rapport aux autres pays (environ 120 % du PIB en 2007) et consiste essentiellement en prêts hypothécaires, mais il est resté stable ces dix dernières années (BNS, 2007, 2005), de même que les prix du logement. Cette stabilité a été favorisée par l'application de normes réglementaires prudentes concernant les prêts hypothécaires intérieurs, à la suite de la crise du marché du logement national survenue au début des années 90 (chapitre 3).

La chute des cours boursiers a eu un impact modéré sur les portefeuilles d'actifs dans le deuxième pilier (obligatoire) et le troisième pilier (volontaire) du système de retraite par capitalisation, compte tenu du faible poids des actions dans les portefeuilles des caisses de pension. Dans le courant de 2008, les caisses de pension du deuxième pilier (régime capitalisé obligatoire) ont subi une dévalorisation de leurs portefeuilles estimée à 11.7 %<sup>5</sup>, de sorte que le taux de couverture des engagements de retraite prévus est passé à 97.5 % pour les travailleurs du secteur privé (le déficit de financement représente environ 3 % du PIB). Les caisses de pension sont tenues de soumettre des plans indiquant les modalités du rétablissement de la couverture des obligations futures de paiement cette année, avec, le cas échéant, des hausses de cotisations. Ces mesures, qui pourraient s'étaler sur une période de sept ans, n'auront probablement pas d'impact marqué sur les dépenses de consommation (OFAS, 2009). En revanche, la dégradation de la situation financière des caisses de pension renforce la nécessité de réformer les paramètres réglementés régissant les paiements de

prestations, comme le préconisait la précédente *Étude* (voir l'annexe 1.A1), de manière à éviter toute prise de risque excessive par ces organismes.

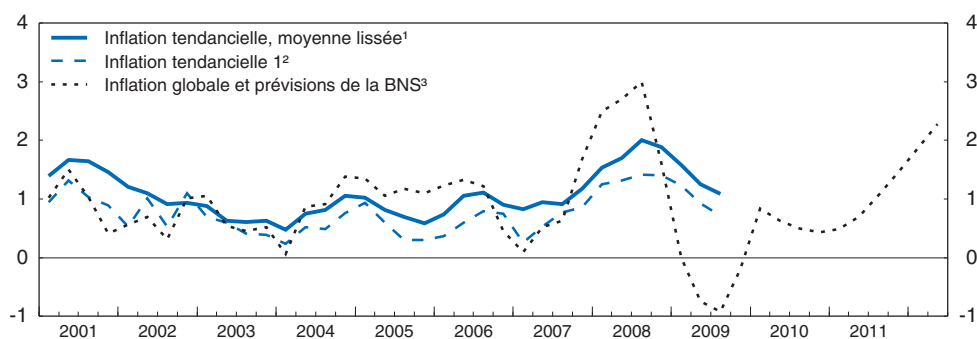
### **La reprise devrait être lente, et un certain risque de déflation persiste**

Tandis que les indicateurs du climat des affaires dénotent des signes d'amélioration indéniables, la reprise devrait être lente et tributaire des perspectives du commerce mondial. La consommation privée sera bridée par un chômage plus élevé que dans le passé récent, et la politique budgétaire risque de freiner quelque peu l'activité l'année prochaine, étant donné que les administrations infranationales s'en tiendront à des règles budgétaires strictes. Les services financiers ont peu de chances de retrouver les taux de croissance dynamiques observés avant la crise.

Selon les prévisions de la BNS, l'inflation s'élèvera légèrement jusqu'à la mi-2011, mais un certain risque de déflation persistera (graphique 1.6). L'IPC global a été constant (en glissement mensuel) en septembre, l'inflation s'établissant à -0.9 % en glissement annuel. La hausse de l'IPC tendanciel (hors énergie, essence, produits alimentaires, boissons et produits saisonniers) a également ralenti pour revenir à 0.6 % en glissement annuel en septembre, son niveau le plus bas depuis la mi-2007. Compte tenu d'un écart de production qui devrait rester élevé et persistant, de la faiblesse du marché du travail et de l'atonie des prix à l'importation, l'inflation tendancielle pourrait continuer de décroître et même devenir négative, alimentant ainsi les risques de déflation, si la reprise ne s'affirme pas comme prévu.

**Graphique 1.6. Inflation globale et tendancielle des prix à la consommation, en pourcentage, prévisions de la Banque nationale suisse**

Moyenne trimestrielle en glissement annuel



1. Dans les calculs de la BNS, les articles affichant les variations à la hausse ou à la baisse les plus prononcés (15 % dans l'un ou l'autre sens) sont exclus de l'indice des prix nationaux à la consommation.
2. Indice total (calculé par le SFSO) hors produits alimentaires, boissons, tabac, produits saisonniers, énergie et combustibles.
3. Prévisions d'inflation globale de la BNS en septembre 2009, avec un Libor à 0.25 %.

Source : Banque nationale suisse.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747388028326>

## **La crise pourrait avoir un impact durable sur l'économie suisse**

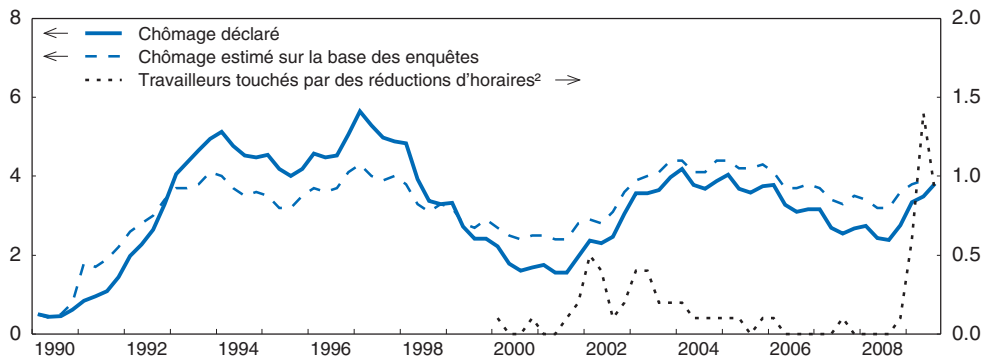
### **La dégradation marquée du marché du travail pourrait se révéler persistante**

Le taux de chômage estimé par les enquêtes reste parmi les plus bas de la zone OCDE, mais il s'inscrit en hausse et a atteint 4.1 % au deuxième trimestre 2009. De plus, au cours de ces vingt dernières années, le taux de chômage n'a pas cessé de croître d'un cycle d'activité à l'autre (graphique 1.7). Au deuxième trimestre 2009, l'emploi a baissé de 0.3 %



Graphique 1.7. **Chômage et travail horaire réduits**<sup>1</sup>


Données trimestrielles, non désaisonnalisées



1. En pourcentage de la population active.

2. Les données du troisième trimestre 2009 concernent uniquement le mois de juillet.

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques, et secrétariat d'État à l'Économie (SECO).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747388674142>

en glissement annuel, tandis que la population active a continué de s'accroître, à la faveur d'une immigration continue, qui n'a commencé de baisser que dans les premiers mois de 2009. Des réductions d'effectifs relativement importantes dans certains secteurs, y compris sous forme de licenciements, notamment dans l'industrie (-2.7 %) et les services financiers (-0.9 %), ont été partiellement compensées par une progression de l'emploi dans certains secteurs de services.

La forte augmentation du nombre de travailleurs en régime de chômage partiel a freiné la montée du chômage. Les entreprises confrontées à une chute temporaire soudaine de la demande peuvent réduire les horaires de travail de leur personnel, la perte de rémunération consécutive étant partiellement compensée par le versement de prestations de chômage partiel. Le régime d'assurance-chômage compense la perte de gains jusqu'à concurrence de 80 % des réductions d'horaires, à l'inclusion des paiements de sécurité sociale, mais hors cotisations vieillesse. Devant l'impact de la récession sur le marché du travail, l'administration fédérale a réduit temporairement l'obligation de cofinancement pour les entreprises et a porté la durée maximale de ce dispositif de 12 à 18 mois. Le gouvernement prévoit de l'étendre à 24 mois si nécessaire.

L'augmentation du chômage pourrait être forte en comparaison des moyennes historiques suisses, le taux de chômage atteignant peut-être 5 % à la fin de 2010 (encadré 1.1) et le chômage risque en partie de devenir persistant. Pendant les périodes prolongées d'utilisation relativement réduite des capacités, les entreprises pourraient réduire le nombre des travailleurs participant aux programmes de chômage partiel, et la hausse du chômage pourrait s'accélérer. En outre, la durée moyenne des périodes de chômage a été anormalement longue, en comparaison internationale, pour un pays à faible niveau de chômage (OCDE, 2007). Des taux réduits d'entrée dans le chômage ont contribué à maintenir celui-ci à un faible niveau dans le passé. L'effet d'un afflux massif de nouveaux chômeurs serait amplifié proportionnellement par l'allongement prévu des périodes de chômage. De surcroît, une durée relativement longue des périodes de chômage accroîtrait le temps nécessaire pour ramener le taux de chômage à son niveau d'avant la crise une fois que la forte hausse des entrées en chômage se sera dissipée. Enfin, comme le soulignait l'Étude de 2007, les entrées de migrants, qui contribuaient traditionnellement à amortir

l'impact du cycle d'activité sur le marché du travail, ont perdu en partie leur forte orientation procyclique. Les modifications de la politique migratoire au fil des années ont contribué à cette évolution ; c'est le cas notamment de la libre-circulation des travailleurs des pays de l'UE appliquée à partir de 2002 et pleinement en vigueur depuis 2007. À l'inverse, les flux de travailleurs frontaliers semblent avoir conservé leur comportement procyclique. En conclusion, il apparaît nécessaire d'augmenter encore l'efficacité des services publics de l'emploi, notamment en renforçant les incitations financières des cantons à assurer le placement des chômeurs, comme le recommandait l'Étude de 2007 (tableau annexe 1.A1).

Une ventilation par groupes d'âge de l'augmentation tendancielle du chômage au cours des vingt années écoulées montre que cette hausse a touché de façon disproportionnée les travailleurs de moins de 24 ans, ce qui révèle les difficultés croissantes des travailleurs qui intègrent la population active avec une formation du premier cycle de l'enseignement secondaire et dénote une dégradation progressive des conditions d'entrée des jeunes sur le marché du travail. Une ventilation de toutes les catégories d'âge par niveau d'études montre que, en termes absolus, la hausse tendancielle est due pour l'essentiel à une élévation du taux de chômage des titulaires de diplômes professionnels de niveau intermédiaire<sup>6</sup>. Cette évolution reflète la demande élevée et croissante de travailleurs hautement qualifiés en Suisse.

Environ 75 % des jeunes de 16 ans entrent sur le marché du travail via un apprentissage, ce qui leur permet d'obtenir un diplôme professionnel du deuxième cycle du secondaire, essentiellement grâce à une formation sur le tas. Même si l'on n'observait pas de baisse marquée de l'offre de contrats d'apprentissage en juin 2009, les dépenses de formation substantielles engagées par les entreprises ont un caractère d'investissement et l'offre de places a été sujette à de fortes influences conjoncturelles dans le passé. De fait, pendant la dernière phase récessive, entre 2001 et 2004, le nombre d'apprentissages rapporté à la population des jeunes de 16 ans a baissé de 5 points de pourcentage (Höckel *et al.*, 2009). À l'heure actuelle, il est probable que les tendances démographiques soutiennent le marché, car la contraction des cohortes de jeunes sortant du système scolaire fait baisser l'offre et incite les entreprises prévoyantes à soutenir la demande. Néanmoins, on ne peut exclure une pénurie du côté de l'offre, qui affecterait le stock de capital humain de plusieurs cohortes d'âge tout au long de leur vie. Un récent rapport de l'OCDE a proposé un certain nombre de mesures pour soutenir l'offre d'apprentissage au cas où celle-ci diminuerait, notamment une expansion des capacités de formation scolaire et un subventionnement des capacités de production inutilisées à des fins de formation (Höckel *et al.*, 2009).

### **Les recettes provenant du secteur financier pourraient être durablement touchées**

Environ 60 % de la valeur ajoutée des services bancaires consistent en services mesurés indirectement, qui reflètent les marges d'intérêt sur les prêts et la prise de dépôts. Cette composante n'a guère varié au cours des cycles passés (OFS, 2007). Cependant, elle a représenté la plus grande partie de la croissance tendancielle des services financiers en volume au cours de la décennie écoulée. Ces recettes sont étroitement liées aux stocks de prêts en cours et de dépôts dans le bilan des banques. Pendant la crise actuelle, les stocks de prêts, en particulier aux non-résidents, ont fortement diminué (voir ci-dessus), contribuant ainsi à la contraction des bilans bancaires. Certains enseignements qui seront tirés de la crise bancaire mondiale sont également susceptibles de limiter l'expansion des bilans dans l'avenir, comme on le verra au chapitre 3.

Selon l'Association bancaire suisse (2009), les banques helvétiques gèrent environ 10 % de la richesse financière mondiale (par des opérations en Suisse et en régime d'extra-territorialité), la moitié de ces fonds étant gérés par des succursales et filiales étrangères. Les non-résidents détiennent 60 % des portefeuilles d'actifs dans des comptes de garde gérés par des succursales de banques en Suisse. Les investisseurs institutionnels détiennent plus de la moitié de ce montant (tableau 1.1). Les titulaires non-résidents de comptes individuels et commerciaux possèdent environ 20 % des actifs gérés dans ces comptes de garde (850 milliards CHF à la fin de 2008). Outre le patrimoine géré dans des comptes de garde de titres, les clients non-résidents des banques suisses possèdent des créances sur ces mêmes établissements (par exemple sous la forme de comptes d'épargne)<sup>7</sup>. Selon les estimations de l'Association bancaire suisse, la valeur totale du patrimoine des ménages non résidents géré par des succursales de banques en Suisse atteignait quelque 2 000 milliards USD (environ 2 300 milliards CHF), ce qui équivaut à une part de marché mondiale de 27 % sur la gestion extraterritoriale du patrimoine privé des ménages<sup>8</sup>. Néanmoins, les résidents nationaux représentent une part importante du patrimoine total géré en Suisse. Cela peut s'expliquer par le niveau exceptionnellement élevé du patrimoine financier des ménages suisses par rapport aux autres pays : il représente l'équivalent de 600 % du PIB (environ 3 000 milliards CHF en 2007). Près de la moitié de ce patrimoine est placée dans les caisses de pension et les sociétés d'assurances (BNS, 2007).

Tableau 1.1. **Stocks de titres dans les comptes de garde des banques**<sup>1</sup>  
En milliards CHF

	Total	Clientèle privée	Clientèle commerciale	Investisseurs institutionnels
Titulaires de comptes de garde, résidents et non-résidents	4 012	1 176	398	2 438
Titulaires de comptes de garde, non-résidents	2 241	721	157	1 364

1. À fin 2008.

Source : Banque nationale suisse, 2008.

En mars 2009, le gouvernement suisse a adopté la norme OCDE de transparence et d'échange d'informations en matière fiscale, qui instaure l'obligation d'échanger des renseignements, y compris des renseignements bancaires susceptibles d'être utiles pour l'application correcte de la législation fiscale des pays partenaires. Depuis lors, le gouvernement suisse a levé sa réserve à l'égard de l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE, il a déjà révisé ses conventions fiscales avec plusieurs pays de l'OCDE en 2009 et il est en train de négocier des conventions avec plusieurs autres pays membres. Une ou plusieurs de ces conventions pourraient faire l'objet d'un référendum.

Plusieurs éléments donnent à penser que l'adoption de la nouvelle norme pourrait n'avoir que peu d'incidence sur la contribution de la valeur ajoutée des services de gestion de fortune à l'activité économique globale. *Premièrement*, une part importante du patrimoine géré par les banques suisses est apparemment détenue par des résidents ou des institutionnels (tableau 1.1), qui sont peu susceptibles de rechercher des services de gestion de fortune en Suisse à des fins de fraude fiscale. *Deuxièmement*, un grand nombre de pays ont renforcé leur coopération pour l'application des lois fiscales, ce qui limite les possibilités de transférer les fonds placés en Suisse à des fins de fraude fiscale. *Troisièmement*, le régime du secret bancaire continue d'offrir des avantages aux titulaires de comptes suisses pour des raisons indépendantes de la fraude fiscale<sup>9</sup>.

## La politique macroéconomique a soutenu l'économie de manière appropriée, mais le calendrier de sortie de crise demeure délicat

### La politique monétaire a réagi promptement au choc extérieur

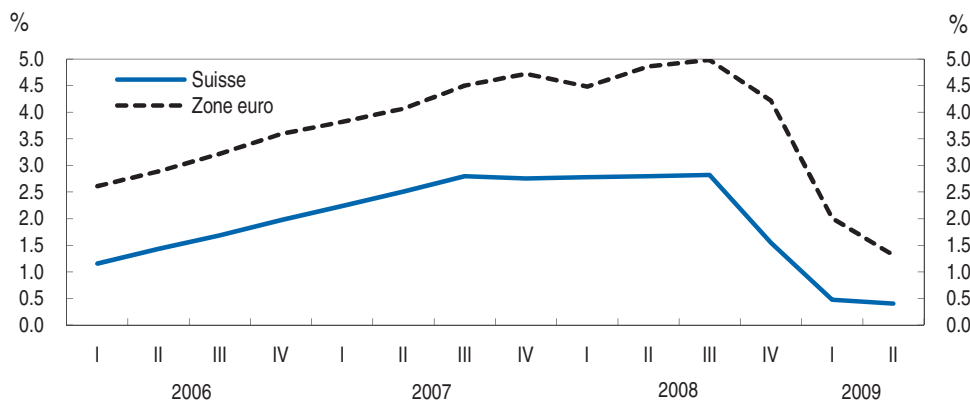
Les taux interbancaires en francs suisses sont restés globalement stationnaires dans la phase de turbulences financières qui a précédé l'irruption de la crise sur les marchés de capitaux, en dépit d'un accroissement des marges sur le marché monétaire pour toutes les monnaies de la zone OCDE (graphique 1.8), ce qui a évité l'apparition de conditions monétaires restrictives peu avant le début de la récession. De plus, en réponse à la crise des marchés financiers internationaux, la Banque nationale suisse (BNS) a abaissé la fourchette d'objectif de son taux directeur (Libor à trois mois) de 2.25-3.25 % en octobre 2008 à 0-1 % en décembre. Les taux d'intérêt sur les opérations hebdomadaires de rachat – principal instrument de politique monétaire – ont atteint le plancher zéro (0.05 %) en décembre. Afin de maintenir l'orientation expansionniste de la politique monétaire, la BNS a pris plusieurs mesures pour accroître la base monétaire, notamment en intervenant sur le marché des changes afin d'éviter les pressions déflationnistes qu'entraînerait une appréciation du franc suisse. L'efficacité de la politique monétaire suisse est analysée de façon plus détaillée au chapitre 2. Plus récemment, le taux de change franc suisse/euro est resté presque constant. Néanmoins, les prix des biens importés ont continué de baisser, étant donné l'accumulation de capacités excédentaires chez les principaux partenaires commerciaux (graphique 1.9). Certains risques déflationnistes persistent et le calendrier de sortie de crise se révélera particulièrement délicat pour la BNS (voir le chapitre 2).

### Les mesures de relance budgétaires ont été opportunes, mais avant de les retirer il faut prendre garde aux risques déflationnistes

La politique budgétaire expansionniste prévue en 2009 et 2010 soutient l'économie. Selon les prévisions de l'OCDE, après un excédent de 1.6 % en 2007 (dernier chiffre passé disponible), le budget devrait se solder par un excédent identique en 2008, et par des déficits de 0.7 et 1.3 % du PIB respectivement en 2009 et 2010. Les mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement fédéral et les administrations cantonales pour combattre la récession économique représentent selon les estimations environ 0.7 % du PIB en 2009 et près de 0.5 % en 2010. Le choix des mesures de relance (tableau 1.2) apparaît approprié : il

Graphique 1.8. Libor à 3 mois en francs suisses et en euros

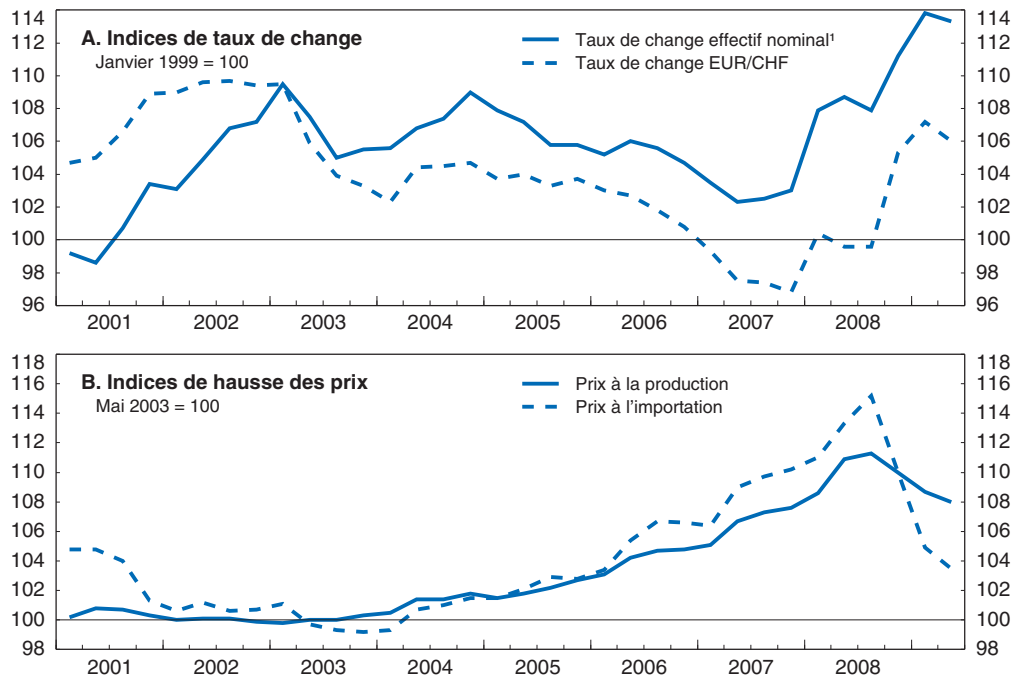
Moyennes trimestrielles



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747461065427>

Graphique 1.9. **Taux de change nominal et prix des biens et services importés**  
Moyennes trimestrielles



1. Vis-à-vis de 24 partenaires commerciaux.

Source : BNS, Bulletin statistique mensuel.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747470111478>

Tableau 1.2. **Programme de relance en 2009 et 2010<sup>1</sup>**

En milliards CHF

	2009	2010
<b>Total, dont :</b>	3.7	2.5
<b>Niveau fédéral</b>	1.7	1.1
Mesures côté dépenses	1.7	0.5
Infrastructures routières et ferroviaires	0.3	0.1
Politique régionale	0.1	
R-D, environnement, rénovation	0.2	
Politiques pour l'emploi		0.3
Autres	1.1	0.1
Mesures côté recettes	0.0	0.7
Remboursement anticipé de la taxe sur le CO <sub>2</sub>		0.7
<b>Niveaux cantonal et communal</b>	1.9	1.4
Mesures côté dépenses	1.8	1.3
Mesures côté recettes	0.1	0.1

1. Les montants correspondant aux mesures budgétaires diffèrent des estimations officielles publiées, pour deux raisons. Ils ne portent que sur les dépenses qui devraient affecter le budget ; en outre, une partie seulement des mesures côté dépenses ou recettes prises par les cantons et les communes sont considérées comme étant des mesures de relance en réponse à la crise (voir aussi EFV, 2009 et NZZ, 2009b).

Source : SECO et OCDE.

s'agit essentiellement de programmes temporaires d'investissement en infrastructures et de programmes pour l'emploi. Certaines mesures fiscales modestes (qui ont été décidées avant la crise et qui n'apparaissent donc pas dans le tableau relatif au programme de relance budgétaire), notamment une augmentation des déductions d'impôt sur le revenu pour les familles avec enfants, ont un caractère permanent et entraînent de nouvelles pertes de recettes. Au total, le soutien de la politique budgétaire à l'économie émane essentiellement des stabilisateurs automatiques. L'accroissement des dépenses en prestations dû à la hausse du chômage constitue le principal stabilisateur automatique des dépenses publiques : il devrait représenter 0.5 % du PIB pour chacune des deux années.

Au regard des économies européennes voisines et, plus généralement, des économies de l'OCDE, le programme de relance budgétaire en Suisse a été très limitée. Dans un pays de l'OCDE moyen ayant appliqué un programme de relance, l'impact budgétaire cumulé sur la période 2008-10 est de l'ordre de 2½ pour cent du PIB, contre 1 % environ pour la Suisse. Une relance budgétaire discrétionnaire plus ample aurait pu être envisagée en 2009 pour compenser l'effet relativement modéré des stabilisateurs automatiques compte tenu de la taille limitée du secteur des administrations publiques, mais aussi pour soutenir la politique monétaire dans sa lutte contre les pressions déflationnistes.

Le soutien discrétionnaire fédéral et infrafédéral a été *de facto* bien coordonné, avec une relance budgétaire d'ampleur similaire en 2009 et en 2010 (tableau 1.2). Le Conseil fédéral reste en contact étroit avec les Conférences suisses des ministres cantonaux de l'Économie et des Finances pour promouvoir la transparence concernant les mesures adoptées. Mais aucune structure formelle de coordination n'est en place. Étant donné que certains cantons vont probablement retirer leurs mesures de relance budgétaire dès 2010, en application de règles budgétaires strictes, une coordination budgétaire *ex ante* aiderait à éviter d'éventuelles divergences dans l'orientation de la politique budgétaire, qui pourraient menacer la reprise et amplifier les pressions déflationnistes. À cet effet, les autorités pourraient institutionnaliser un mécanisme de coopération entre l'échelon infrafédéral (tout au moins les cantons) et l'échelon fédéral. L'un des principaux objectifs de ce mécanisme serait aussi de traiter les questions de viabilité budgétaire à moyen et long terme.

### **Dans les années à venir, des mesures correctrices seront nécessaires pour réaliser l'équilibre budgétaire au cours du cycle...**

Les budgets de la Confédération doivent respecter *ex ante* la règle du « frein à l'endettement » (encadré 1.2), qui vise à équilibrer le budget fédéral au cours du cycle. Toutefois, il se peut que les résultats *ex post* soient plus défavorables que ne l'autorise la règle, pour deux grandes raisons<sup>10</sup>. *Premièrement*, l'élasticité effective de l'impôt peut être sensiblement inférieure à l'élasticité unitaire inscrite dans la règle. Au moins 10 % des recettes des administrations publiques (cette part étant plus élevée au niveau infrafédéral) sont liées à l'activité des marchés de capitaux<sup>11</sup>, qui s'est révélée très irrégulière dans le passé. La volatilité des recettes provenant du secteur financier n'est pas nécessairement synchronisée avec le cycle de l'économie dans son ensemble et peut présenter une amplitude plus forte que la croissance du PIB nominal. À l'heure actuelle, le compte de compensation pourrait absorber une partie de la baisse *ex post* des recettes sans que cela entraîne des coupes procycliques dans les dépenses : en 2008, il s'est établi à 8.8 milliards CHF (1.5 % du PIB). *Deuxièmement*, la règle du frein à l'endettement se fonde sur le PIB réel pour calculer le plafond de dépenses. Cela introduit un élément procyclique puisque les variations de l'inflation sont corrélées aux variations du PIB. Cet élément de

### Encadré 1.2. Principaux aspects de la règle du frein à l'endettement

La règle du frein à l'endettement a pour but de maintenir l'équilibre structurel du budget au niveau fédéral tout en autorisant les variations conjoncturelles. Elle fixe un plafond pour les dépenses, qui ne peuvent pas dépasser les recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Tandis que les recettes fédérales fluctuent avec le cycle, la règle du frein à l'endettement empêche que ces fluctuations ne se transmettent aux dépenses. Cette règle peut être résumée par la formule suivante :

Plafond de dépenses<sub>t+1</sub> =  $E^t$  (recettes totales<sub>t+1</sub>) \*  $E^t$  (PIB tendanciel<sub>t+1</sub>/PIB effectif<sub>t+1</sub>) +  $A_{t+1}$   
 où  $E^t$  (recettes totales<sub>t+1</sub>) représente l'estimation des recettes sur la période t pour l'année t+1,  $E^t$  (PIB tendanciel<sub>t+1</sub>/PIB effectif<sub>t+1</sub>) est le facteur dénotant l'estimation sur la période t de la position conjoncturelle de l'économie à t+1 et  $A_{t+1}$  est un coefficient d'ajustement qui tient compte des écarts passés des résultats budgétaires par rapport à la norme fixée par la règle. En vertu de ce mécanisme, les écarts entre les dépenses effectives et le plafond sont comptabilisés dans un compte de compensation. Dans l'éventualité d'un déficit cumulé excessif sur ce compte (plus de 6 pour cent des dépenses, ou 0.6 % du PIB), les autorités doivent ramener cet écart à moins de 6 pour cent dans un délai de trois ans\*.

La règle couvre les dépenses et recettes ordinaires, mais pas les dépenses exceptionnelles comme les dépenses dues à des événements imprévus ou qui ne se produisent que dans un seul exercice. Dans le but d'éviter un accroissement de la dette dû à ces dépenses exceptionnelles, un complément à la règle du frein à l'endettement a été approuvé par le Parlement au printemps 2009 et entrera en vigueur en 2010. Selon cette règle complémentaire, les écarts des recettes et dépenses exceptionnelles seront comptabilisés dans un compte parallèle, le compte d'amortissement, et un déficit excessif au compte d'amortissement devra être compensé au moyen du budget ordinaire dans un délai de six ans.

Le Conseil est tenu de présenter un budget qui respecte la règle du frein à l'endettement. Le plafond de dépenses ne peut être dépassé que dans des circonstances exceptionnelles et uniquement après obtention de la majorité qualifiée des deux Chambres du Parlement.

\* Voir OCDE (2002), EFV (2004) et Danninger (2002) pour une description plus détaillée de la règle du frein à l'endettement.

procyclicité devrait en général être modéré dans les périodes normales, mais il pourrait devenir plus marqué en 2009 et dans les années suivantes si l'inflation effective se situe nettement en deçà de la moyenne de long terme, ce qui est probable en 2009 puisqu'on prévoit une déflation. Il en résulterait des pertes sur les recettes partiellement indexées sur le niveau des prix, par exemple au titre de la TVA, qui seront considérées comme des pertes structurelles dans le contexte de la règle du frein à l'endettement. Pour éviter la procyclicité résultant d'une déviation à long terme de l'inflation, les autorités pourraient envisager d'estimer le plafond de dépenses en intégrant l'écart d'inflation par rapport à la moyenne de long terme dans la règle du frein à l'endettement, en même temps que les déviations par rapport au PIB réel potentiel.

Indépendamment des facteurs évoqués ci-dessus, les budgets publics sont également susceptibles d'être affectés par les reports d'impôts et par la dégradation des perspectives d'activité des marchés financiers, à quoi s'ajoutent les risques associés à une persistance du chômage. Le Conseil fédéral a estimé que les politiques budgétaires actuelles conduiraient à enfreindre la règle du frein à l'endettement sur la période 2011-13, avec des déficits structurels annuels compris entre 2.5 et 4 milliards CHF. Par conséquent, des mesures correctrices s'imposent pour parvenir à un budget équilibré sur le cycle.



### **... tandis que les réformes structurelles devront être poursuivies pour assurer la viabilité budgétaire dans le long terme**

Les questions de viabilité à long terme ne sont pas actuellement prioritaires en Suisse. Bien que l'opinion publique se montre toujours hésitante à accepter des mesures pour contrer la forte poussée des dépenses liées à l'âge, un rapport récent sur la viabilité à long terme des finances (Weber et al., 2008) a contribué à sensibiliser la population au problème des coûts à venir du vieillissement. Ce rapport s'appuie sur une méthodologie proche de celle utilisée par la Commission européenne et l'applique pour la première fois en Suisse à tous les niveaux d'administration (y compris le système de sécurité sociale) ; il prévoit une hausse des dépenses publiques de 5 points de pourcentage de PIB à l'horizon 2050. À supposer qu'aucune mesure ne soit prise pour compenser les coûts du vieillissement (ce qui signifierait l'abandon de la règle du frein à l'endettement), le ratio dette/PIB atteindrait 130 % du PIB en 2050, contre environ 50 % aujourd'hui<sup>12</sup>.

Ces prévisions à long terme des finances publiques en Suisse prennent en compte le programme de péréquation budgétaire entre les cantons et la Confédération (Weber et al., 2008). Le gouvernement fédéral est responsable non seulement du budget fédéral, mais aussi des budgets des caisses de sécurité sociale. Étant donné que le système de péréquation fiscale définit les responsabilités des différents niveaux d'administration, aucune mesure n'est prise pour compenser la disparité de la charge liée au vieillissement d'un niveau d'administration à l'autre. Par conséquent, une plus grande partie de cette charge incombera à la Confédération, puisque sur les 5 points de pourcentage de PIB d'augmentation prévue des dépenses publiques, près de 3 points résulteront des coûts d'assurance-vieillesse. Toutefois, les cantons supportent une fraction encore significative du fardeau, soit plus de 2 points de PIB découlant de la hausse des coûts des soins de durée et des soins de longue durée.

En l'absence de réformes structurelles destinées à réduire les coûts du vieillissement, les pouvoirs publics devront comprimer nettement d'autres postes de dépenses ou augmenter les impôts pour respecter la règle du frein à l'endettement (encadré 1.2) et les règles budgétaires similaires en vigueur dans de nombreux cantons. Étant donné qu'elle vise une stabilisation du déficit structurel, cette règle exige de fait que le niveau de la dette nominale reste constant. Pour y parvenir à l'horizon 2050 au niveau des administrations publiques, les autorités fédérales et cantonales devraient accroître les impôts ou réduire les dépenses à raison de 2 % du PIB immédiatement et de façon permanente, compte tenu des estimations de l'écart de viabilité réalisées par Weber et al. (2008)<sup>13</sup>. Avec un objectif moins ambitieux, qui consisterait simplement à stabiliser le ratio dette/PIB à son niveau actuel, l'ajustement immédiat requis du solde budgétaire est encore de l'ordre de 1½ point de PIB (Weber et al., 2008). Le gouvernement fédéral devrait s'en tenir à la règle du frein à l'endettement, qui fera baisser le ratio dette/PIB. Il devrait aussi adopter des réformes pour freiner la hausse des coûts du vieillissement, notamment dans les secteurs des retraites et de la santé.

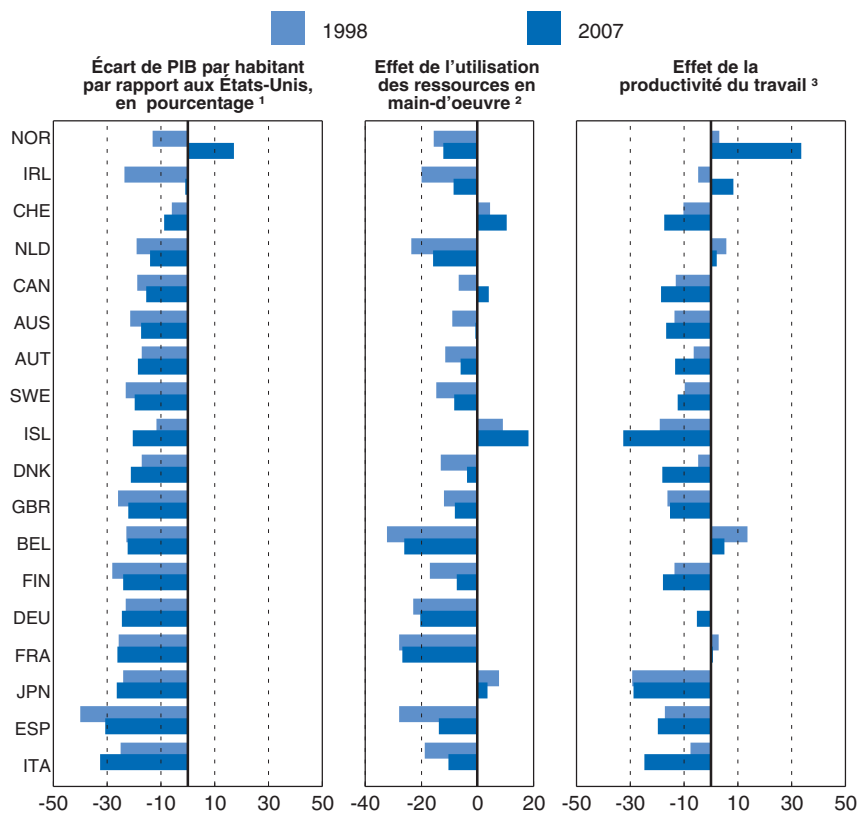
Les finances publiques restent confrontées à un passif éventuel, représentant 6 % du PIB, résultant de l'engagement de la Banque nationale suisse (BNS) sur les actifs dépréciés transférés de l'UBS, première banque du pays, à un fonds spécial, encore que la valorisation actuelle de ces actifs ne révèle pas pour l'heure de pertes pour le secteur public. Étant donné l'ampleur des bilans de plusieurs intermédiaires financiers – environ 600 % du PIB dans le cas des deux plus grandes banques – et l'importance systémique de ces établissements, la défaillance de l'un d'entre eux pourrait se révéler très coûteuse. Les

marchés financiers sont devenus sensibles aux liens entre le risque de défaut des intermédiaires financiers et les *primes* de risque sur la dette publique. Selon certains indices, ce lien perçu est particulièrement étroit dans le cas de la Suisse, comme on le verra au chapitre 3.

## La performance de la productivité reste décevante

Le niveau relativement modeste de la productivité par heure travaillée contraste avec le niveau élevé du revenu par habitant de la Suisse, même si la productivité horaire demeure l'une des plus fortes des pays de l'OCDE. Par ailleurs, l'écart de productivité grandissant vis-à-vis des pays les plus performants a fait que l'avance de la Suisse a quelque peu fondu au cours de la décennie écoulée (graphique 1.10). Ainsi qu'on l'avait noté dans les précédentes *Études*, le recul relatif de la Suisse en termes de PIB par heure travaillée peut être imputé à une baisse de la croissance tendancielle de la productivité<sup>14</sup>. De surcroît, rien n'indique que cette tendance se soit inversée ces dernières années.

Graphique 1.10. **Décomposition du PIB par habitant en termes de PPA**



1. Sur la base des parités de pouvoir d'achat courantes et des prix courants.

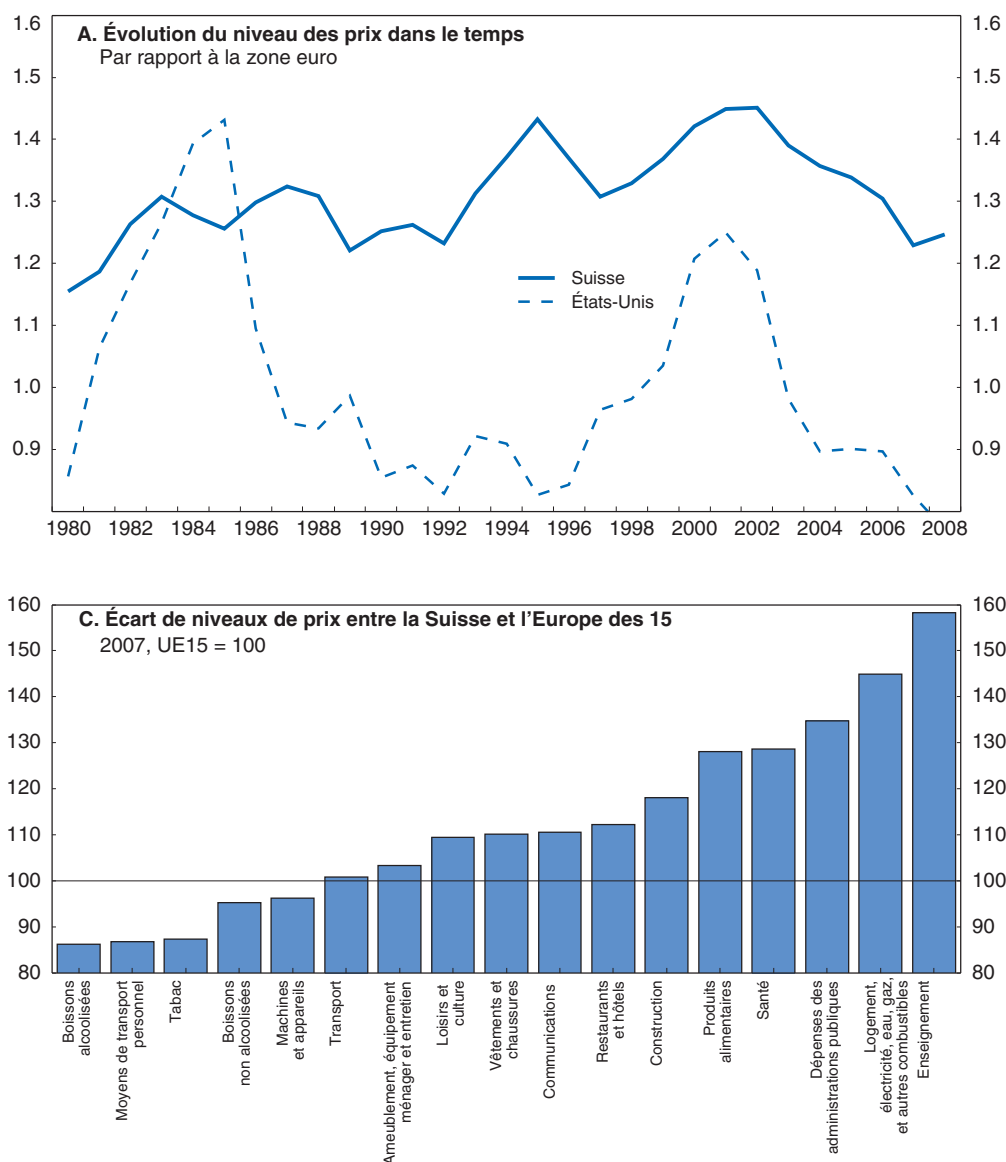
2. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée d'après le nombre total d'heures travaillées rapporté à la population.

3. La productivité du travail est mesurée d'après le PIB par heure travaillée.

Source : OCDE, données tirées de la base de données des Comptes nationaux annuels et de la base de données sur la Productivité.

Comme on le faisait valoir dans les précédentes *Études*, le prix élevé des biens et services par rapport aux autres pays à revenu élevé, en dépit d'une imposition relativement légère des biens et services consommés en Suisse, indique que la productivité est faible dans les secteurs de services qui ne sont pas ouverts à la concurrence internationale. La baisse du niveau relatif des prix en 2007 (graphique 1.11) reflète probablement, dans une large mesure, une dépréciation temporaire du franc suisse, qui s'est inversée en 2008 avec la fin des opérations de portage (chapitre 2). S'agissant des services non exportables, les services de logement sont parmi les plus coûteux par rapport à une moyenne des pays de

Graphique 1.11. **Le niveau des prix reste élevé**



Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux annuels, base de données de la Productivité ; Eurostat, base de données New Cronos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747503417578>

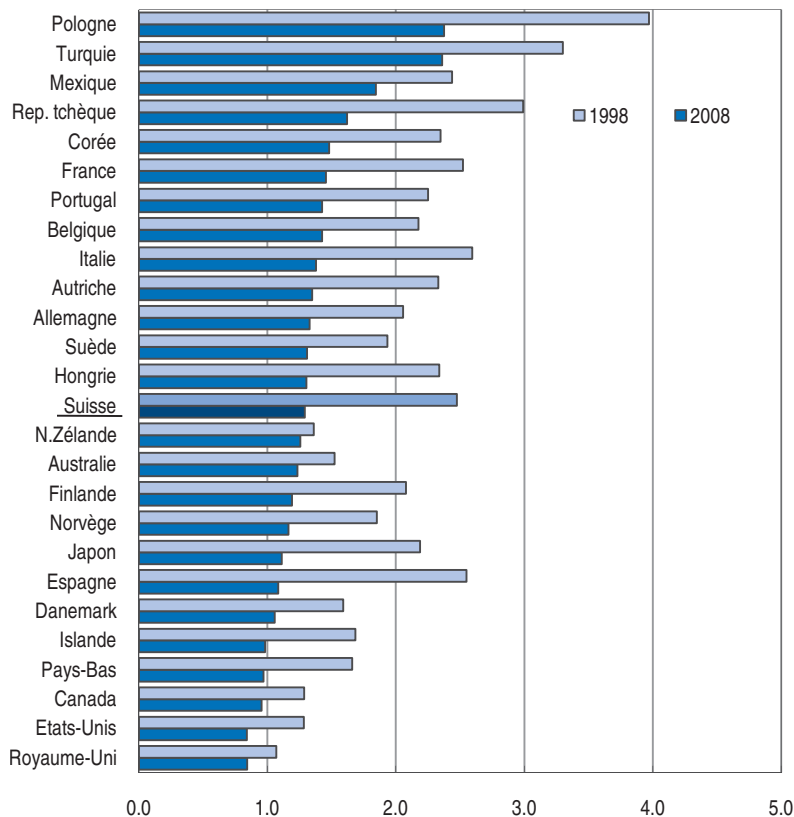
l'Union européenne (graphique 1.11). Étant donné que le budget du logement absorbe une part importante du revenu des ménages, les services de logement contribuent pour beaucoup à la cherté de la vie.

### **La réglementation des marchés de produits a encore besoin d'être réformée**

Des observations provenant de différents pays de l'OCDE montrent que la réglementation des marchés de produits a un impact très sensible sur la performance de la productivité. Au cours de la décennie écoulée, la Suisse a fait des progrès vers l'élimination des obstacles à la concurrence inhérents à la réglementation des marchés de produits (graphique 1.12), même s'il subsiste des écarts notables par rapport aux meilleures pratiques. Au regard des autres pays, les avancées ont été particulièrement nettes dans la réduction des coûts administratifs des entreprises. Le retard par rapport aux pratiques optimales a aussi diminué en ce qui concerne le droit général de la concurrence, même si des carences subsistent, surtout dans la mise en application. Les progrès dans la réduction des autres obstacles à la concurrence dans le domaine de la réglementation économique ont été toutefois moins rapides ; le retard sur les meilleures pratiques est particulièrement marqué dans les industries de réseau, et surtout dans les télécommunications, l'énergie et les services postaux. Les participations publiques sont très répandues dans tous ces secteurs, y compris dans des activités qui se prêtent en principe à l'entrée d'opérateurs privés, ce qui mine la concurrence. De surcroît, certains organismes de réglementation ont peu de

**Graphique 1.12. Indicateur de la réglementation des marchés de produits**

Échelle de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive, 2008



Source : OCDE, base de données des indicateurs RMP, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747525666152>

pouvoirs et une autonomie trop limitée, tandis que les cadres réglementaires souffrent de sérieuses carences (OCDE, 2007). Au cours des deux années écoulées, ce n'est que dans les services postaux que des mesures ont été prises pour atténuer ces lacunes (annexe 1.A1). Un secteur agricole national très protégé contribue aussi à la faiblesse de la productivité et au niveau élevé des prix et entraîne des coûts substantiels pour les contribuables, le niveau des subventions étant parmi les plus élevés de la zone OCDE. La suppression des obstacles qui protègent la production agricole intérieure contre la concurrence internationale ne progresse qu'avec lenteur (OCDE, 2007 et tableau, annexe 1.A1). Néanmoins, l'orientation générale de la réglementation suisse des marchés de produits soutient à peu près la comparaison avec beaucoup d'autres pays de l'OCDE à revenu élevé. Le chapitre 5 examine le rôle que la politique d'éducation pourrait jouer pour améliorer la performance de la productivité.

### Encadré 1.3. **Recommandations pour sortir de la crise**

- Afin d'atténuer le risque de pressions déflationnistes résultant d'une sortie trop rapide du régime de politique budgétaire accommodante, notamment à l'échelon des cantons, une coordination budgétaire *ex ante* contribuerait à éviter une éventuelle divergence dans l'orientation de la relance budgétaire. À cet effet, les autorités pourraient institutionnaliser un dispositif de coopération entre le niveau infrafédéral (à tout le moins les cantons) et le niveau fédéral.
- Les autorités devraient s'en tenir à la règle du frein à l'endettement, qui fera baisser le ratio dette/PIB. Elles devraient aussi adopter des réformes structurelles pour freiner la montée des dépenses liées au vieillissement, et notamment réformer les mécanismes de financement des soins de santé et le premier pilier du système de retraite.

## Notes

1. La part de valeur ajoutée n'est disponible que pour l'industrie chimique dans son ensemble, produits pharmaceutiques inclus ; elle a atteint 24 % en 2007. Toutefois, les statistiques des exportations, qui donnent une ventilation plus détaillée, montrent que la production pharmaceutique représente la plus grande partie de la valeur ajoutée de l'industrie chimique.
2. Ces exportations consistent surtout en revenus de commissions sur la gestion de portefeuilles d'actifs (BNS, 2009a).
3. Ces services financiers sont directement mesurés dans les comptes nationaux.
4. Ces chiffres ont toutefois été calculés avant la révision de la mesure des services d'intermédiation financière effectuée en 2007 (OFS, 2007).
5. Ce montant ne prend pas en compte les caisses de fonctionnaires bénéficiant d'une garantie publique et certaines entreprises publiques dont les caisses de pension n'étaient déjà que partiellement financées avant la crise. Voir OFAS, 2009.
6. Les statistiques de chômage par niveau d'études ne sont publiées que depuis 1996. C'est parmi les travailleurs ayant une formation du premier cycle du secondaire que la hausse du taux de chômage est la plus prononcée, mais comme ce groupe est relativement restreint, il contribue moins à la variation totale du taux de chômage depuis 1996.
7. Ces créances avoisinaient 740 milliards CHF à fin 2007. Elles comprennent les comptes détenus dans des succursales étrangères d'établissements suisses, tandis que les avoirs en titres dans les comptes de garde comprennent ceux détenus dans les succursales suisses des banques.
8. Cité dans *Tages-Anzeiger* (2009). Voir aussi Association bancaire suisse (2009).
9. Cocca (2009) parvient à des conclusions similaires. Il estime toutefois qu'un programme d'amnistie fiscale pourrait induire un important rapatriement de patrimoine extraterritorial géré en Suisse.

10. Un troisième facteur, d'importance plus mineure, pourrait être mentionné : une révision à la baisse du PIB *ex post* pourrait entraîner une nette révision à la baisse du PIB potentiel tel qu'estimé dans la règle du frein à l'endettement (voir F. Bodmer, 2005). Le problème réside dans la dernière observation qui est effectuée lorsqu'on utilise le filtre HP pour estimer le PIB potentiel. Des variations dans la dernière observation peuvent aboutir à une forte déviation de la tendance (voir Bruchez, 2003).
11. Ces recettes englobent les impôts sur le revenu du travail dans le secteur, mais ne comprennent pas les recettes au titre du prélèvement à la source fédéral, des droits de timbre et de l'imposition des dividendes versés aux résidents suisses. Selon des estimations du Département fédéral des finances, la part des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes liées à l'activité du secteur financier s'est élevée au total à 13 % en 2006 (2 % du PIB), soit 5 points de pourcentage de plus qu'en 2002. Cet accroissement a été dû essentiellement à l'impôt sur les sociétés acquitté par les banques, qui a atteint environ 1 % du PIB en 2006.
12. Afin de produire les prévisions de dépenses et de recettes qui sont nécessaires pour estimer l'écart budgétaire, le rapport utilise deux séries d'hypothèses. S'agissant des variables macroéconomiques, les prévisions tablent sur : i) un taux de croissance annuelle de la productivité de 1 % ; ii) des taux d'intérêt à long terme de 2 % ; et iii) un taux d'inflation de 1.5 %. La seconde série d'hypothèses concerne l'évolution future des composants du système de sécurité sociale qui sont les plus affectés par le changement démographique. À moins que les recettes et les dépenses ne soient présumées suivre la croissance du PIB nominal – ce qui est le cas des recettes et dépenses au titre de l'éducation –, elles sont estimées sur la base des projections démographiques par âge et par sexe établies par l'Office fédéral de la statistique. En général, les évolutions des dépenses se fondent sur les paramètres du système d'impôts et de retraites pour 2005. Toutefois, les projections tiennent compte de la 5<sup>e</sup> révision du régime d'assurance-invalidité, avec une réduction de 15 % des entrées par rapport à la situation antérieure.
13. Ces estimations reposent sur l'hypothèse selon laquelle des corrections budgétaires seraient appliquées dès 2010. Si les mesures correctrices ne sont prises qu'en 2030, les autorités devraient, de façon permanente, augmenter les impôts ou abaisser les dépenses à raison de 4.7 % de PIB pour maintenir la dette nominale à un niveau constant, et à raison de 3.3 % pour stabiliser le ratio dette/PIB.
14. Voir, par exemple, OCDE (2007). Une autre source potentielle de variation des niveaux relatifs de productivité entre pays réside dans les variations des prix relatifs des biens produits dans chaque pays.

## Bibliographie

- Association bancaire suisse (2009), *Wealth Management in Switzerland*, Bâle.
- Banque nationale suisse (2005), *Comptes financiers de la Suisse, 1999-2003*.
- Banque nationale suisse (2007), *Comptes financiers de la Suisse, 2006*.
- Banque nationale suisse (BNS, 2009a), *Balance suisse des paiements, T1 2009*.
- Banque nationale suisse (2009b), *Bulletin mensuel de statistiques*, juin.
- Bloomberg (2008), *Banks' Subprime Losses Top \$500 Billion on Writedowns*.
- Cocca, T.D. (2009), « Le secret bancaire en mutation : conséquences et perspectives pour la gestion de fortune privée », *La vie économique*, vol. 4-2009, Berne.
- Danninger, S. (2002), A New Rule: « The Swiss Debt Brake Rule », *IMF Working Paper*, n° 18/02, FMI, Washington DC.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2004), « Die Schuldenbremse in der Praxis », Berne.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2009), « Konjunkturpolitische Massnahmen der Kantone, Städte und Kantonshauptorte Resultate der zweiten Umfrage im Mai 2009 », Berne.
- Hoeckel, K., S. Field et W.N. Grubb (2009), « Learning for Jobs », *OECD Policy Reviews of Vocational Education and Training*.
- Neue Züricher Zeitung (NZZ, 2009a), *Steigender Risikoappetit der Kantonalbanken*, article publié le 28 mai.
- Neue Züricher Zeitung (NZZ, 2009b), *Zurückhaltung der Kantone bei Konjunkturprogrammen*, article publié le 23 mars.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.

- Office fédéral des assurances sociales (OFAS, 2009), *Mesures d'assainissement dans la prévoyance professionnelle et répercussions sur la conjoncture* (Rapport du 20 mai 2009), Berne.
- Office fédéral de la statistique (2007), *Eine neue Methode zur Messung der indirekt gemessenen Finanzdienstleistungen*.
- Office fédéral de la statistique (2009), *Enquête sur le budget des ménages 2007*.
- Office fédéral de la statistique (2009), *Résultats détaillés de l'ESPA*, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch).
- Schriber, M. (2007), « Le secteur bancaire suisse : une histoire à succès, mais aussi à risque », *La vie économique*, vol. 4-2007, Berne.
- Tages-Anzeiger* (2009), *Wir müssen möglichst rasch handeln*, article publié le 18 juillet.
- Weber, W., P.A. Bruchez, C. Colombier et D. Gerber (2008), « Long-term Sustainability of Public Finances in Switzerland », Eidg. Finanzverwaltung, Berne.

## ANNEXE 1.A1

## Progrès de la réforme structurelle

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis septembre 2007
A. CONCURRENCE	
Appliquer le principe d'interdiction à toutes les ententes injustifiées. Garantir l'indépendance de la Commission de la concurrence (ComCo) en écartant les membres qui représentent des intérêts économiques, et augmenter ses ressources.	L'évaluation de la législation sur les ententes a montré que la composition de la ComCo était un élément de réforme possible.
Envisager d'introduire des sanctions pénales à l'encontre des responsables d'actions anticoncurrentielles.	Les sanctions pénales font l'objet de deux propositions formelles du Parlement.
Renforcer l'indépendance des régulateurs sectoriels.	Dans le marché de l'électricité, le régulateur sectoriel indépendant (ElCom) est devenu opérationnel le 1 <sup>er</sup> janvier 2008. Le Conseil fédéral a soumis au Parlement un nouveau projet de loi qui créerait un régulateur sectoriel indépendant.
Privatiser les participations publiques dans des entreprises appartenant à des segments potentiellement concurrentiels des industries de réseau.	Néant.
Harmoniser les règles de passation des marchés publics entre les cantons, abaisser les valeurs de seuil pour les appels d'offres publics, améliorer la responsabilité dans la passation de marchés et procéder à une évaluation comparative des coûts des marchés publics aux niveaux inférieurs d'administration.	Les consultations publiques sur une loi relative aux marchés publics couvrant tous les niveaux d'administration n'ont pas été concluantes.
Appliquer le principe du « Cassis de Dijon » avec une liste d'exemptions aussi restreinte que possible.	Le Parlement a décidé d'instaurer le principe du « Cassis de Dijon » et de supprimer ainsi les derniers obstacles techniques pour plus de 80 % des importations en provenance de l'UE, en procédant à une révision de la loi sur les obstacles techniques aux échanges.
Améliorer les règles de séparation verticale, instaurer la séparation de propriété entre la production et les opérations de transport de l'électricité et empêcher l'acquisition de nouvelles participations dans les réseaux de distribution à basse tension par les opérateurs historiques verticalement intégrés détenteurs de réseaux haute tension (Überlandwerke).	Aucune mesure prise depuis l'approbation du nouveau cadre réglementaire en 2007, qui est en vigueur depuis octobre 2008.
Renforcer les pouvoirs du régulateur du marché de l'électricité. Mettre en place des plafonds de prix et une réglementation sur l'évaluation comparative ainsi que des règles comptables réglementaires pour la détermination des prix d'accès au réseau.	Néant.
Dans le secteur des télécommunications, supprimer les restrictions de l'accès à la boucle locale. Ne pas limiter l'accès « bitstream » dans le temps et offrir un partage de lignes aux opérateurs concurrents. Assurer la colocalisation à des conditions transparentes. Une réglementation <i>ex ante</i> devrait régir les conditions d'accès à la boucle locale ainsi que les redevances d'interconnexion.	Néant.
Dans le secteur des chemins de fer, rendre obligatoires les appels d'offres, assurer un accès non discriminatoire et autoriser les opérateurs concurrents à proposer des projets d'investissement. Les décisions d'investissement devraient être prises sur la base d'une évaluation coûts/avantages indépendante.	Un projet de réforme élargissant les appels d'offres sur les services régionaux de transport de passagers fait l'objet d'une consultation publique.



Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis septembre 2007
<p>Dans le secteur des services postaux, évaluer le coût net des obligations de service universel en toute indépendance vis-à-vis de l'opérateur historique et financer ces coûts sur le budget. Supprimer les règles restrictives en matière de personnel et les privilèges administratifs réservés à l'opérateur historique. Supprimer la réglementation sectorielle concernant la fixation des rémunérations et les conditions de travail. Veiller à ce que tous les services dans lesquels la Poste suisse occupe une position dominante soient assujettis à une réglementation des prix au moyen de plafonds.</p> <p>Dans l'agriculture, supprimer les obstacles au changement structurel inhérents au droit foncier. Réduire la protection contre les importations et accélérer le remplacement des subventions par un soutien direct des revenus lié à chaque exploitant. Mettre fin aux ententes entre producteurs.</p>	<p>Le coût des obligations de service universel est évalué par une société d'audit indépendante. Le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de loi qui transformerait la Poste suisse en société par actions (détenue majoritairement par la Confédération helvétique) et appliquerait des plafonds de prix au segment lettres du service universel. Dans les autres segments, le droit général de la concurrence est applicable.</p> <p>Nouvelle réduction de 30 % des dépenses budgétaires pour le soutien des prix du marché (soutien remplacé par des paiements directs). Les quotas de production laitière ont été supprimés. Le prix de seuil pour les aliments du bétail importés a été sensiblement abaissé. Toutes les subventions à l'exportation restantes pour les denrées agricoles doivent être éliminées d'ici janvier 2010.</p>
<b>B. INNOVATION</b>	
<p>Réformer la loi sur les faillites 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.</p> <p>Accroître le financement privé de la recherche universitaire.</p>	<p>Une consultation publique a eu lieu sur une réforme du droit des faillites. La facilitation de la procédure de concordat se trouve au cœur de cette législation.</p> <p>Le plan financier 2008-11 accorde une haute priorité à l'éducation, à la recherche et à l'innovation, puisque les crédits correspondants augmenteront de 4.5 % par an jusqu'en 2015. Des accords de coopération sur la recherche ont été conclus avec l'Afrique du Sud, le Japon, la Corée du Sud, le Brésil et le Chili.</p> <p>Traditionnellement, la Commission de la technologie et de l'innovation (CTI) exige un financement partiel privé pour les projets qu'elle soutient. Les moyens financiers de la CTI ont été renforcés. Le projet de réforme de l'enseignement supérieur (HFKG) prévoit que les établissements doivent acquérir des montants raisonnables de financements par des tiers.</p>
<b>C. MARCHÉ DU TRAVAIL</b>	
<p>Améliorer l'intégration des travailleurs étrangers dans le marché du travail. Harmoniser les règles sur la durée de résidence pour la naturalisation. Envisager d'instaurer des sanctions asymétriques à l'égard des employeurs pour l'embauche illégale de travailleurs étrangers.</p> <p>Accroître la participation de la Confédération à la fourniture de services d'accueil des enfants. Fournir un soutien par le biais de subventions ciblées ou d'allègements fiscaux, et allouer au moins une partie des subventions aux parents et non aux prestataires.</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>Réduire la durée maximale de l'indemnisation du chômage.</p> <p>Mettre en place des incitations à prolonger l'activité après l'âge normal de la retraite.</p> <p>Accorder aux étudiants de pays non membres de l'UE qui obtiennent un diplôme en Suisse davantage de temps pour trouver un emploi en Suisse.</p>	<p>La loi fédérale contre le travail illicite est entrée en vigueur en janvier 2008. Elle fait obligation aux cantons de mettre en place des organes de contrôle et d'appliquer des sanctions plus strictes.</p> <p>Il a été proposé d'étendre le Programme fédéral de cofinancement public (2003-11) pour le développement des structures d'accueil des jeunes enfants.</p> <p>Une nouvelle loi fiscale prévoit que les parents utilisant les services externes d'accueil des enfants bénéficieront d'allègements fiscaux supplémentaires.</p> <p>Une réforme partielle, soumise à l'approbation du Parlement, et qui devrait entrer en vigueur en janvier 2011, doit lier la durée d'indemnisation à la durée de cotisation. Les incitations à reprendre le travail seront renforcées et les mesures d'intégration seront améliorées.</p> <p>Des incitations à prolonger l'activité au-delà de l'âge de la retraite seront introduites par la 11<sup>ème</sup> révision du régime d'assurance-vieillesse et par la deuxième révision du régime de pension professionnelle.</p> <p>Une initiative parlementaire vise à simplifier l'accès au marché du travail suisse. Un premier projet de loi fait actuellement l'objet d'un processus de consultation.</p>

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis septembre 2007
<b>D. ÉDUCATION</b>	
Améliorer l'offre de cours de langue pour adultes en instaurant un système homogène de certification. Renforcer les incitations des étrangers à s'inscrire dans des cours de langue.	La Suisse a recours à des certificats internationaux. L'Office fédéral des migrations peut accorder des subventions aux étrangers qui s'inscrivent à des cours de langue.
Développer les services d'éducation préscolaire, encourager et favoriser l'accès de la population étrangère à ces services.	Un accord entre les cantons (concordat HarmoS) prévoit de rendre obligatoire l'éducation préscolaire à partir de l'âge de 4 ans.
Améliorer la capacité des enseignants de gérer des classes hétérogènes. Dans la partie germanophone du pays, faire obligation aux enseignants d'utiliser la langue d'instruction normale (l'allemand) et non le dialecte local.	Presque tous les cantons de la partie germanophone font obligation aux instituteurs d'utiliser l'allemand standard.
Améliorer l'affectation aux classes spécialisées.	En vertu d'un nouveau concordat intercantonal, l'éducation intégrée doit être préférée à la séparation des élèves dans des classes ou écoles spécialisées. Ce dispositif a été ratifié dans six cantons et doit devenir une loi en 2011, s'il est approuvé par au moins 10 cantons.
Accélérer le développement de modèles pédagogiques non sélectifs dans le premier cycle du secondaire.	Si le concordat HarmoS est approuvé, l'orientation se fera à un âge plus avancé (13 ans) dans certains cantons.
Améliorer le système de reconnaissance des diplômes des immigrants et mettre en œuvre les plans de validation des compétences acquises par l'expérience.	La validation fera l'objet d'une prochaine loi sur l'éducation permanente.
Poursuivre la réforme du système universitaire, notamment en ce qui concerne la spécialisation et les filières des universités, la mise en place d'une subvention d'éducation standard par étudiant et le développement de l'évaluation qualitative. Envisager une augmentation des droits de scolarité tout en développant un système de prêts remboursables en fonction des revenus.	Le projet de réforme de l'enseignement supérieur (HFKG) vise à accroître la coordination et la qualité du système suisse d'enseignement supérieur. Il prévoit la mise en place d'un système indépendant d'accréditation et un financement transparent. Plus particulièrement dans les zones à coût élevé, les capacités seront regroupées dans des centres spéciaux de compétences.
<b>E. CADRE BUDGÉTAIRE</b>	
Fixer régulièrement des priorités de dépenses à moyen terme. Achever le Programme de réexamen des tâches. Préparer des rapports sur la viabilité des finances publiques à long terme et les compléter par différents scénarios.	Le Programme de réexamen des tâches est poursuivi. Le Département fédéral des finances a publié un rapport sur la viabilité. Des scénarios concernant les dépenses de santé ont été publiés.
Mettre en place un cadre pour faire en sorte que les dépenses classées comme dépenses exceptionnelles dans le budget fédéral soient couvertes par la règle du frein à l'endettement.	La règle dite complémentaire doit entrer en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2010.
Pour chaque domaine de dépenses, pratiquer une évaluation comparative des cantons et des communes concernant les effectifs et les salaires des fonctionnaires.	Néant.
Réduire les possibilités qu'ont les participants à certains programmes d'activation de renouveler leurs droits aux indemnités de chômage. Veiller à ce que le versement des fonds fédéraux aux services cantonaux de placement soit subordonné à la performance de placement.	Les possibilités de renouvellement des indemnités de chômage seront réduites par la réforme partielle de l'assurance-chômage, qui est en cours d'examen au Parlement.
<b>F. SYSTÈME FISCAL</b>	
Réduire la double imposition des dividendes, mais éviter que les petits investisseurs soient traités différemment.	Une réforme fiscale adoptée en 2008 réduit ou élimine la double imposition pour les investisseurs qui détiennent au moins 10 % du capital d'une société.
Remplacer l'impôt progressif sur les sociétés encore en vigueur dans certains cantons par un taux uniforme d'imposition des bénéficiaires. Supprimer les droits de timbre sur l'émission d'actions et sur les transactions sur le marché du logement.	De nombreux cantons sont passés d'un régime d'imposition progressive à un taux d'imposition uniforme des bénéficiaires. La suppression des droits de timbre sur l'émission d'actions est prévue. Une consultation publique est en préparation.
Instaurer une taxe modérée sur les gains en capital applicable aux portefeuilles d'actions des ménages privés.	Néant.
Veiller à ce que la réforme de la fiscalité des couples mariés améliore les incitations à travailler chez les femmes mariées.	Une augmentation des dégrèvements fiscaux pour les deuxièmes apporteurs de revenus est en vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2008. Une nouvelle révision de la fiscalité familiale adoptée par le Parlement prévoit une déduction supplémentaire sur les frais de garde des enfants, ce qui améliore les incitations à travailler des femmes mariées.

Recommandations de la précédente <i>Étude</i>	Mesures prises depuis septembre 2007
Réduire le nombre et la portée des exemptions de TVA et abaisser les taux de celle-ci.	Les coûts administratifs des entreprises liés au régime de TVA seront réduits à partir de janvier 2010. La réduction du nombre des taux et des exemptions a été différée par le Parlement.
Supprimer progressivement l'exemption de la taxe sur le CO <sub>2</sub> applicable aux entreprises énergivores. Allouer les permis d'émission par voie d'adjudication.	Aucune mesure jusqu'en 2012. Plusieurs options d'action pour le régime post-Kyoto sont en cours d'évaluation.

## G. SANTÉ

Supprimer le système de financement mixte des hôpitaux, en assignant aux compagnies d'assurances toutes les responsabilités en matière de recouvrement collectif, les effets redistributifs étant compensés par des mesures d'appui appropriées.	Le projet prévoyant que seules les compagnies d'assurances financeraient les hôpitaux a été rejeté par 64 % des citoyens suisses en 2008.
Supprimer l'obligation faite aux pharmaciens d'informer le médecin prescripteur lorsqu'un produit de marque est remplacé par un générique meilleur marché. Faire payer aux patients la totalité de la différence de prix entre le produit de marque et le générique. Supprimer les mesures cantonales qui autorisent les médecins en exercice à délivrer des médicaments.	Néant depuis la précédente <i>Étude</i> .
Réformer le mécanisme de compensation des risques de manière à prendre en compte des informations diagnostiques pour déterminer les paiements de compensation entre les assureurs maladie. Améliorer les incitations des assurés à s'affilier à des programmes de soins coordonnés. Laisser plus de latitude aux assureurs pour passer contrat avec les prestataires de soins. Envisager d'autoriser la réalisation de bénéfices sur le marché d'assurance des services de base.	En décembre 2007, le Parlement a décidé d'inclure les séjours en hôpital et en établissement de long séjour dans le mécanisme de compensation des risques. Le Parlement examine actuellement un renforcement des incitations en faveur de l'affiliation des assurés et des prestataires à des organismes de soins coordonnés ainsi que la sous-traitance sélective et le développement de la coassurance.

## H. ASSURANCE VIEILLESSE ET INVALIDITÉ

Envisager d'indexer l'âge de la retraite dans le régime du premier pilier sur l'évolution de l'espérance de vie moyenne. Remédier à un déficit éventuel de viabilité par un dispositif qui ajuste à la fois les taux de cotisation, les prestations et le nombre d'années de cotisation requises.	Néant.
Adopter une approche 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. Revoir le degré de générosité des avantages fiscaux en faveur des régimes professionnels.	La surveillance a été réorganisée, mais l'approche réglementaire centralisée n'a pas été adoptée. Le taux d'intérêt minimum est ajusté régulièrement en fonction des rendements réalisés sur le marché.
Réduire le taux effectif marginal d'imposition des revenus du travail pour les bénéficiaires d'une assurance-invalidité. Contrôler régulièrement leur aptitude au travail pendant les premières années de prestations, et par la suite de façon aléatoire.	Pas de mesure depuis que la cinquième révision du régime d'assurance-invalidité approuvée en 2007, qui exige un contrôle régulier de l'aptitude au travail, est entrée en vigueur.



## Chapitre 2

# La politique monétaire suisse dans la crise actuelle et au-delà<sup>1</sup>

*L'action décisive engagée par la Banque nationale suisse (BNS) depuis que la crise a éclaté a préservé la stabilité financière et l'activité économique. Un dispositif monétaire spécifique qui cible directement le taux du marché interbancaire à trois mois (Libor franc suisse) a aussi contribué à soutenir les conditions du crédit intérieur en limitant le creusement des écarts de rémunération aux marchés monétaires en comparaison avec ceux d'autres zones monétaires depuis le début des turbulences sur les marchés des capitaux. Avec l'aggravation de la crise et l'accentuation des pressions déflationnistes, la BNS est passée à des mesures non conventionnelles pour assurer un effet de stimulation plus important, notamment des interventions sur le taux de change. L'importante activité de prêt en devises des banques suisses accroît la demande de liquidités en devises en temps de crise. Il faut s'assurer que cette demande puisse être satisfaite, par exemple en poursuivant la coopération avec les autres banques centrales sous la forme de crédits croisés en devises. Les opérations de portage en franc suisse ont suivi le cycle du marché financier mondial et ont influé sur les évolutions récentes des taux de change qui ont joué un rôle déterminant dans la politique monétaire, dont la marge de manœuvre s'est trouvée limitée lorsque les taux d'intérêt ont atteint le niveau zéro.*

La crise actuelle a mis à l'épreuve la stratégie et les instruments de politique monétaire des banques centrales. La Banque nationale suisse (BNS), dont l'objectif premier est d'assurer la stabilité des prix, tout en tenant compte du cycle d'activité, ne fait pas exception (encadré 2.1). Le premier obstacle qu'elle a dû surmonter au début de la crise a été de préserver la stabilité financière en rétablissant le bon fonctionnement des marchés de l'argent. La crise financière se propageant à l'économie réelle et la récession économique devenant une préoccupation majeure, la BNS a commencé de diminuer fortement les taux d'intérêt jusqu'à ce que les taux au jour le jour atteignent le niveau zéro. Des mesures de politique monétaire non conventionnelles ont alors été utilisées. Une stratégie de sortie compatible avec l'objectif de stabilité des prix deviendra la préoccupation prioritaire des autorités une fois que la reprise économique se sera bien installée.

**Encadré 2.1. Principaux objectifs et responsabilités  
de la Banque nationale suisse (BNS)**

L'objectif premier de la BNS est d'assurer la stabilité des prix, tout en tenant dûment compte des évolutions conjoncturelles de l'économie. La BNS considère que la stabilité des prix est assimilable à une augmentation de l'indice national des prix à la consommation de moins de 2 % par an. La BNS a pour mandat de participer à la coopération monétaire au niveau international. Elle a aussi pour mission d'alimenter en liquidités suffisantes le marché monétaire et le marché des changes ainsi que de surveiller les systèmes de paiement et de règlement des titres d'importance systémique. Pour contribuer à la stabilité du système financier, la BNS analyse les sources de risques dans le système financier. Ce faisant, elle coopère avec l'Autorité suisse de surveillance des marchés financiers. Elle a aussi pour mandat d'injecter des liquidités dans le système financier intérieur lorsque cela est nécessaire pour empêcher des crises systémiques. Sa fonction de prêteur de dernier recours n'est toutefois pas réglementée de façon à limiter l'aléa moral qui en résulte pour les acteurs du marché.

Le présent chapitre est divisé en deux parties. La première évalue l'efficacité de l'action de la BNS pour la préservation de la stabilité financière et la promotion de la croissance depuis le début de la crise, en particulier par le biais de son pilotage original du taux du marché interbancaire. Elle analyse aussi les mesures non conventionnelles mises en œuvre dans le cadre de la politique monétaire pour répondre au nouvel enjeu suscité par les tensions déflationnistes, ainsi que les moyens dont dispose la BNS pour améliorer ces mesures tout en préparant la stratégie de sortie. La deuxième partie est consacrée au rôle international du franc suisse et à la forte exposition au risque de change du secteur financier.

## La BNS a efficacement préservé la stabilité financière et l'activité économique

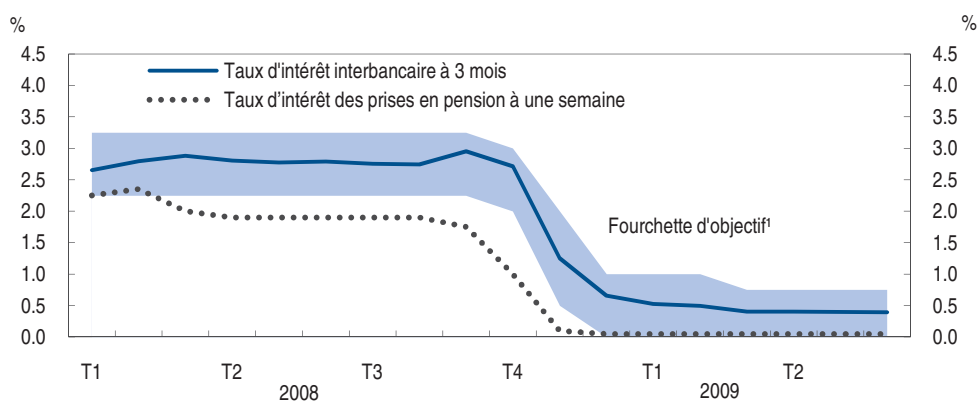
### La BNS a agi de façon décisive depuis le début de la crise financière

On date généralement le démarrage de la crise au début d'août 2007, lorsque la perte de confiance dans les produits financiers structurés a conduit les banques à se montrer réticentes à se prêter les unes aux autres sur le marché interbancaire à des échéances de plus de quelques jours. Le 9 août, la BNS, de concert avec la Banque centrale européenne (BCE), a été la première banque centrale à réagir en initiant une phase d'injections de liquidités plus fréquentes et plus importantes dans le cadre d'opérations de prise en pension de titres, assorties d'échéances plus longues. À compter de novembre 2007, à la suite des pénuries de liquidités en dollars dans les banques européennes, la Réserve fédérale (Fed), la BCE et la BNS ont engagé une action concertée en mettant en place des accords de crédit réciproque entre la Fed, d'une part, et la BCE et la BNS, de l'autre. Le 17 décembre, la BNS a réalisé pour la première fois une adjudication de prises en pension de titres libellés en devises.

Les turbulences sur le marché interbancaire ont atteint un sommet à l'automne 2008 après la faillite de Lehman Brothers. Le 16 octobre, la BNS a annoncé un accord d'urgence avec l'UBS permettant à cette dernière de transférer jusqu'à 60 milliards USD d'actifs illiquides dans une entité distincte, principalement financée par un prêt de la BNS (chapitre 3). À l'instar des autres banques centrales, la BNS s'est de plus en plus affirmée comme le principal pourvoyeur de liquidités du système financier. La demande croissante de franc suisse par les banques étrangères a suscité des tensions considérables sur le marché interbancaire en franc suisse et a compliqué le pilotage par la Banque du Libor à trois mois (voir ci-après). Pour remédier à ce problème, un nouveau mécanisme de crédit réciproque en devises a été établi le 20 octobre, grâce auquel la BNS fournit à la BCE des francs suisses en échange d'euros. Des accords du même type ont été mis en place avec la Banque nationale de Pologne et la Banque centrale de Hongrie.

À l'automne 2008, la BNS a réagi à la forte détérioration de l'économie en réduisant rapidement sa marge de fluctuation du Libor, qui a été ramenée de 2.25-3.25 % le 8 octobre à 0-1 % le 11 décembre en quatre étapes (graphique 2.1).

Graphique 2.1. **Politique monétaire suisse depuis janvier 2008**



1. En fin de mois, sauf pour la limite supérieure de novembre (début de mois).

Source : Banque nationale suisse, *Bulletin statistique mensuel*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747533448866>

Les opérations hebdomadaires de prise en pension de titres constituent le principal instrument utilisé par la BNS pour piloter le Libor (voir encadré 2.2). Les taux à une semaine sont tombés à 0.1 % le 21 novembre, laissant peu de marge pour une nouvelle réduction du taux hebdomadaire. Malgré tout, le taux du Libor franc suisse est tombé de 1.3 % à 0.41 % entre le 21 novembre 2008 et le 12 mars 2009. La BNS a introduit plusieurs mesures extraordinaires qui pourraient avoir contribué à une nouvelle baisse des taux Libor. Elle a prolongé l'échéance de ses opérations de prise en pension de titres et a organisé des opérations d'adjudication assorties d'échéances allant jusqu'à un an, en utilisant une procédure d'appel d'offres à taux fixe, la totalité des soumissions étant servie. Deuxièmement, elle a fait part aux participants au marché de son intention de baisser encore les taux Libor, essayant ainsi d'influer sur leurs anticipations. Enfin, pour contrer la forte demande de franc suisse et atténuer les tensions à la hausse sur les taux du marché monétaire, la BNS a conclu des accords de crédit réciproque en devises avec la Banque centrale européenne, la Banque nationale de Pologne et la Banque centrale de Hongrie, comme on l'a vu plus haut. Face à l'aggravation de la récession, elle a mis en garde contre les risques de déflation. Enfin, elle a eu recours à des mesures non conventionnelles (voir ci-après).

#### Encadré 2.2. **Mise en œuvre de la stratégie de politique monétaire**

La BNS publie chaque trimestre ses appréciations de la situation économique et monétaire dans le cadre desquelles elle passe en revue sa politique monétaire. Si les circonstances l'exigent, elle ajuste aussi la marge de fluctuation des taux Libor entre ses appréciations trimestrielles, comme elle l'a fait plusieurs fois en 2008 face à l'intensification de la crise. Elle publie trimestriellement une prévision d'inflation pour les trois années à venir, qui sert de référence principale à ses décisions en matière de taux d'intérêt. La prévision d'inflation repose sur un scénario concernant l'évolution future de l'économie mondiale ainsi que sur l'hypothèse que le taux directeur reste inchangé sur la période considérée.

La BNS met en œuvre sa politique monétaire en assignant une marge de fluctuation au Libor pour les dépôts à trois mois. Le Libor est un taux d'intérêt de référence du marché interbancaire de prêts non gagés. Il s'agit de la moyenne tronquée des taux appliqués par douze banques de premier plan, qui est publiée tous les jours par la British Bankers' Association. Normalement, la marge de fluctuation est d'un point de pourcentage et la BNS vise généralement à maintenir le Libor au milieu de l'intervalle annoncé. La nécessité de répondre à des chocs temporaires fréquents (par exemple, sur le taux de change), sans avoir à annoncer une modification de la politique monétaire a motivé le choix de cet objectif opérationnel. En temps normal, la BNS pilote le Libor à trois mois au moyen d'opérations de prises en pension de titres à échéances allant d'un jour à plusieurs semaines (Jordan et Kugler, 2004).

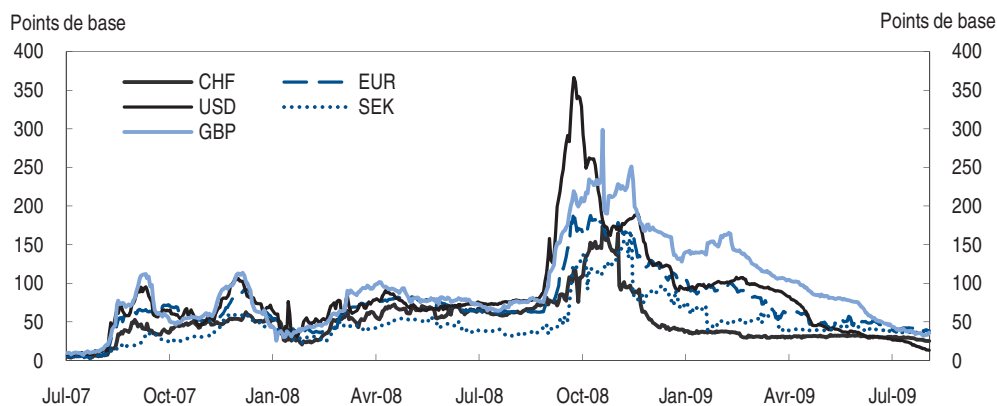
#### **Le ciblage direct du Libor a contribué à maintenir les taux interbancaires à un niveau relativement faible**

Les marchés interbancaires ont joué un rôle significatif dans la transmission de la baisse des prix des produits financiers structurés, qui s'est traduite par une dégradation des conditions de liquidité et a généré des préoccupations générales quant au risque d'une pénurie de crédit dans nombre de pays de l'OCDE. L'ampleur des tensions qui sont apparues sur les marchés interbancaires durant la crise actuelle peut être mesurée par l'écart entre le Libor à trois mois et le taux des échanges sur indice de taux au jour le jour




(OIS) sur trois mois. Cet écart de rémunération donne une indication de la prime escomptée par les participants au marché sur les prêts interbancaires (taux Libor) par rapport aux anticipations du taux d'intérêt au jour le jour sans risque (taux des OIS) sur la même période<sup>2</sup>. Par rapport à l'euro, la livre britannique et le dollar des États-Unis, l'écart est resté relativement faible pour le franc suisse depuis le début des turbulences sur les marchés internationaux des capitaux en juillet 2007 et avril 2009 (graphique 2.2). Parmi les monnaies comparées, seule la couronne suédoise a gardé des écarts de rémunération comparables à ceux du franc suisse.

Graphique 2.2. **Écart entre le Libor à 3 mois et l'OIS**



Source : Bloomberg, British Bankers' association, Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747600177830>

Les différences entre les pays pour ce qui est de l'écart entre le Libor à trois mois et le taux OIS pourraient, en principe, être le résultat de divergences dans les perceptions du risque d'insolvabilité entre les banques opérant sur chaque marché interbancaire. Ces perceptions peuvent être mesurées à l'aide des taux des contrats sur défaillance de crédit (*credit default swap* – CDS)<sup>3</sup>. Les taux des CDS des banques de chaque groupe utilisé pour mesurer les taux interbancaires dans chaque monnaie ont varié de façon très parallèle depuis le début de la crise financière<sup>4</sup>. La variation entre les pays des écarts Libor/OIS ne peut donc pas s'expliquer par de telles divergences dans les perceptions du risque d'insolvabilité, comme on peut le voir dans le graphique 2.2.

Les différences des écarts de rémunération ont sans doute été influencées par la politique monétaire, via son incidence sur le risque de liquidité. Dans le cas de la Suisse, le ciblage direct du Libor pourrait avoir limité les fluctuations de ce taux, tout en réduisant les incertitudes quant à l'offre future et au coût des financements interbancaires. Il pourrait ainsi avoir diminué la *prime* qu'exigent les participants soucieux du risque<sup>5</sup>. Plus précisément, étant donné que le ciblage du taux Libor représente un engagement de la banque centrale de s'opposer à la tendance sur le marché interbancaire lorsque, par exemple, les liquidités sur ce marché se tarissent (ce qui fait normalement monter le Libor), les banques peuvent être amenées à conserver moins de liquidités et être plus disposées à les prêter sur le marché interbancaire, cet engagement les rassurant sur le niveau de leurs propres liquidités et des liquidités de leurs contreparties à l'avenir. Le tableau 2.1 présente une mesure de la variabilité des taux d'intérêt interbancaires pour un échantillon de pays entre août 2007 et le 14 septembre 2008<sup>6</sup>. Les données figurant dans ce tableau montrent que, dans les pays où la variabilité du Libor est faible (Suède, Suisse) – et par conséquent

Tableau 2.1. **Variabilité du Libor**

	Euro	Couronne suédoise	<b>Franc suisse</b>	Livre britannique	Dollar des États-Unis
Variabilité du Libor à 3 mois	0.18	0.11	<b>0.05</b>	0.21	0.18

Source : Bloomberg, British Bankers' Association, calculs propres.

l'incertitude moindre – les écarts de rémunération ont été plus faibles sur le marché interbancaire. Dans le cas de la Suisse, il est probable que le ciblage du taux Libor a contribué à maintenir cette variabilité à un faible niveau.

Le Libor joue un rôle central dans le refinancement des grandes banques et des grandes entreprises et sert de référence pour les taux des contrats de crédit et de dérivés, y compris sur le marché des prêts hypothécaires aux particuliers<sup>7</sup>. Ainsi, la réduction des incertitudes quant aux coûts de financement à trois mois actuels et futurs a pu avoir des effets de contagion sur les marchés nationaux du crédit, diminuant la réticence des banques à prêter.

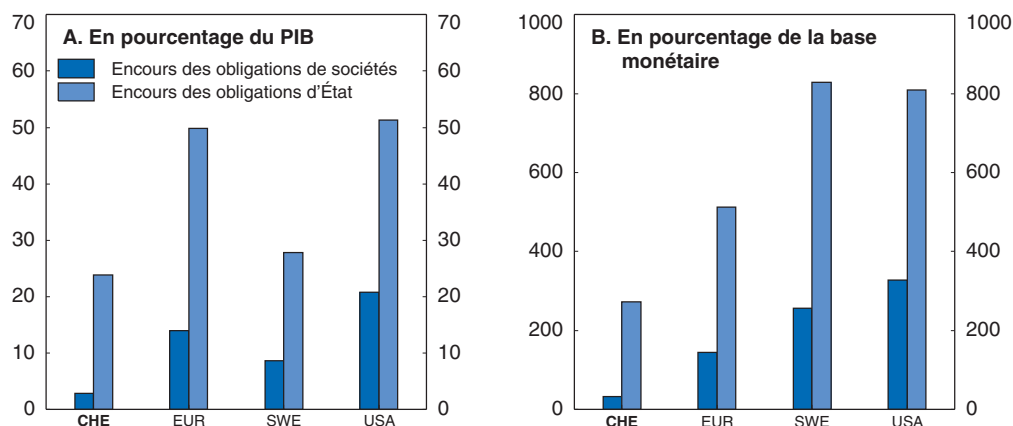
Au début de 2009, la situation et les perspectives économiques se sont encore aggravées et les risques de déflation se sont fortement accentués. Dans ce contexte, la BNS a ramené la marge de fluctuation du Libor à trois mois à 0-0.75 % lors de son appréciation du 12 mars 2009 et a déclaré qu'elle « utiliserait tous les moyens à sa disposition » pour le baisser à 0.25 %. Les taux d'intérêt à court terme étant proches de zéro, la BNS a annoncé trois mesures non conventionnelles pour assouplir encore les conditions monétaires : nouvelles opérations de prise en pension de titres à long terme avec les banques, achat d'obligations privées en franc suisse et achat de devises contre francs suisses.

Les opérations de prise en pension de titres à long terme visent à remédier aux pénuries de liquidités dont souffre le système bancaire et à réduire les taux des prêts interbancaires à long terme, qui sont importants pour la transmission du crédit. Après l'annonce, le taux Libor à trois mois est tombé de 45 à 40 points de base, les taux OIS étant déjà proches de zéro au cours de la même période.


L'achat d'obligations privées vise à réduire la prime spécifique de risque de crédit sur les marchés des capitaux. Contrairement aux opérations de prise en pension de titres à long terme, qui sont destinées à détendre de manière générale les taux d'intérêt à long terme, indépendamment des risques liés aux actifs sous-jacents, l'achat d'obligations du secteur privé influe sur les primes de risque de crédit applicables aux différents actifs. Or, l'efficacité de ces mesures dépend de la substituabilité de la demande entre les divers types d'obligations (la substituabilité réduisant l'efficacité) ainsi que de l'importance des marchés de capitaux visés dans le financement des sociétés. Les achats d'obligations d'État représenteraient une option, mais ils ne pourraient influencer que sur les primes liées à l'échéance, et non pas le risque. Comme le montre le graphique 2.3, les marchés de la dette des sociétés et des administrations publiques sont moins profonds que dans les autres pays. La BNS est aussi intervenue sur le marché des obligations garanties par des hypothèques. Ce marché est légèrement plus important que le marché des obligations de sociétés mais encore peu développé néanmoins, ne représentant que 8.9 % du PIB environ<sup>8</sup>. La profondeur limitée des marchés obligataires pourrait ne laisser que peu de marge pour une action de relance supplémentaire. Dans le cas des marchés des obligations de sociétés, cela pourrait aussi aggraver le problème des distorsions allocatives inhérentes à l'achat par la banque centrale de titres privés.

### Graphique 2.3. Profondeur des marchés nationaux d'obligations des sociétés et d'obligations d'État

Septembre 2008



Source : Banques centrales nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747613254418>

Les achats non stérilisés de devises ont été introduits pour empêcher une appréciation du franc suisse par rapport à l'euro et limiter les pressions déflationnistes liées à la baisse des prix, en monnaie nationale, des biens et services importés, ainsi qu'à un grave ralentissement des exportations. La BNS a souligné que ses interventions sur le marché des changes ne visaient pas une dévaluation concurrentielle. De fait, dans le contexte d'une récession mondiale, une dévaluation concurrentielle pourrait avoir un effet négatif particulièrement marqué sur l'activité dans d'autres pays. En outre, ces interventions étaient destinées à réaliser l'objectif de stabilité de prix, ne signalant donc pas un changement du cadre de la politique monétaire. L'efficacité de cette politique dans la prévention du risque de déflation pourrait aussi être limitée, si ce risque est également présent chez les partenaires commerciaux. Compte tenu des contraintes propres aux interventions sur le marché des changes et de la faible profondeur du marché obligataire en franc suisse, la BNS pourrait envisager d'autres mesures pour atténuer le risque de déflation.

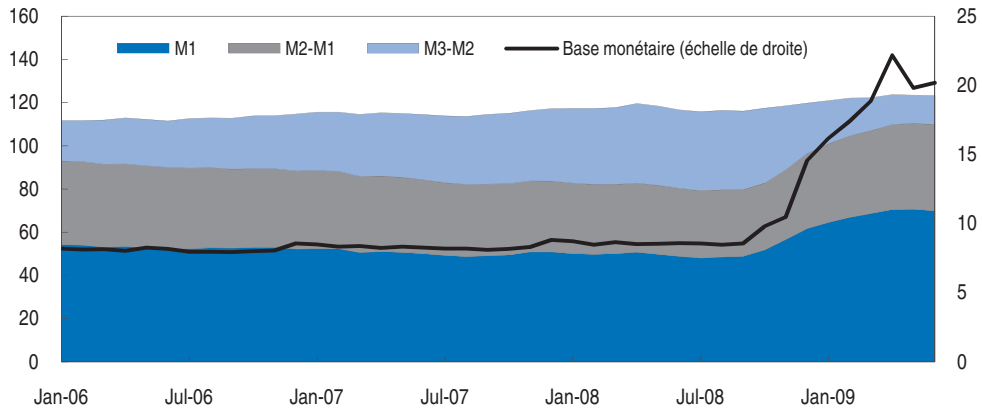
#### **Il sera indispensable de programmer au bon moment la stratégie de sortie**

Les mesures extraordinaires mises en œuvre par la BNS tout au long de la crise ont conduit à un gonflement massif du bilan de la banque. Ce bilan et la base monétaire ont doublé entre septembre 2008 et juin 2009. Cette augmentation est essentiellement imputable au décuplement des avoirs de réserve, auquel s'ajoute une augmentation de 15 % environ de la monnaie en circulation. Avec des taux de croissance de 40 et 35 % au cours de la même période, les agrégats monétaires au sens étroit (M1 et M2) se sont aussi considérablement accrus (graphique 2.4). L'agrégat monétaire au sens large (M3) a toutefois progressé lentement jusqu'ici, mais la BNS a noté dans son appréciation de septembre 2009 que sa croissance s'accélérait<sup>9</sup>.


L'amélioration des conditions financières pourrait réduire la trop grande aversion au risque et les banques pourraient se montrer davantage disposées à utiliser leurs réserves excédentaires pour augmenter le crédit, ce qui conduirait à un accroissement marqué de la monnaie au sens large. Dans la mesure où des tensions inflationnistes pourraient en résulter une fois que l'économie se redresse, la BNS doit être en mesure de retirer de la

Graphique 2.4. **Agrégats monétaires en Suisse**

En pourcentage du PIB, 2008



Source : BNS, Bulletin mensuel de statistique ; OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747614350070>

liquidité, ce qui pose la question d'une stratégie de sortie appropriée. En revanche, un resserrement prématuré menacerait la reprise économique. Dans cette optique, plusieurs questions doivent être abordées, comme celles de l'échelonnement, du calendrier et du rythme appropriés pour l'abandon des mesures monétaires non conventionnelles et des outils disponibles à cet effet. En outre, compte tenu de son caractère et de sa portée sans précédent, la BNS se doit d'avoir une communication efficace sur sa stratégie de sortie.

La BNS estime que la sortie devra intervenir lorsque « les tensions sur les marchés monétaire et financier reculeront » et lorsqu'« une reprise soutenue aura conduit à une recrudescence des risques inflationnistes à moyen terme » (Jordan, 2009b). La détermination des risques d'inflation est compliquée compte tenu des mesures non conventionnelles en place et il est difficile de dire à quoi devrait ressembler un mode « normal » de fonctionnement des marchés monétaire et du crédit après cette crise. Les écarts de rémunération sur le marché monétaire pourraient avoir trop baissé avant la crise d'août 2007 et ils pourraient aujourd'hui être supérieurs au niveau approprié, l'équilibre à long terme étant dans ces conditions difficile à déterminer (FMI, 2008a). Le bon échelonnement dans le temps de la stratégie de sortie pose la question de savoir quand les mesures monétaires d'accompagnement non conventionnelles doivent être supprimées et quand les taux directeurs doivent être de nouveau augmentés (Bini Smaghi, 2009).

Une partie de la sortie interviendra de manière quasi autonome. En particulier, nombre des programmes d'apports de liquidités devraient arriver à leur terme au fil du temps, à mesure que l'amélioration des conditions financières conduit à leur moindre utilisation et que les positions précédemment mises en place arrivent à maturité. De fait, si l'on s'attend à un rythme de reprise économique lent, la BNS peut prendre son temps pour mettre en place sa stratégie de sortie : le retrait prématuré de liquidités est encore plus risqué. Cependant, dans la mesure où la reprise économique se révèle plus rapide qu'escompté et/ou lorsque la reprise apparaît fermement établie, une sortie plus active pourrait se justifier et exiger des mesures délibérées de la part de la BNS.

## Le rôle international des grandes banques suisses et du franc suisse influé sur l'élaboration des politiques

### **Les opérations de portage ont joué un rôle déterminant dans l'évolution des taux de change du franc suisse**

La dépréciation prolongée du franc suisse jusqu'à l'apparition des turbulences sur les marchés des capitaux en septembre 2007 a été essentiellement attribuée à l'accumulation de positions de portage en franc suisse, la monnaie de financement (encadré 2.3). La dépréciation a vraisemblablement contribué à une forte croissance tirée par les exportations au cours de cette période (voir *Étude économique*, 2007)<sup>10</sup>. Après l'éclatement de la crise, le brusque débouclage de ces positions s'est traduit par une forte demande de franc suisse, qui a conduit à son appréciation marquée<sup>11</sup>.

#### Encadré 2.3. Comment s'expliquent les opérations de portage ?

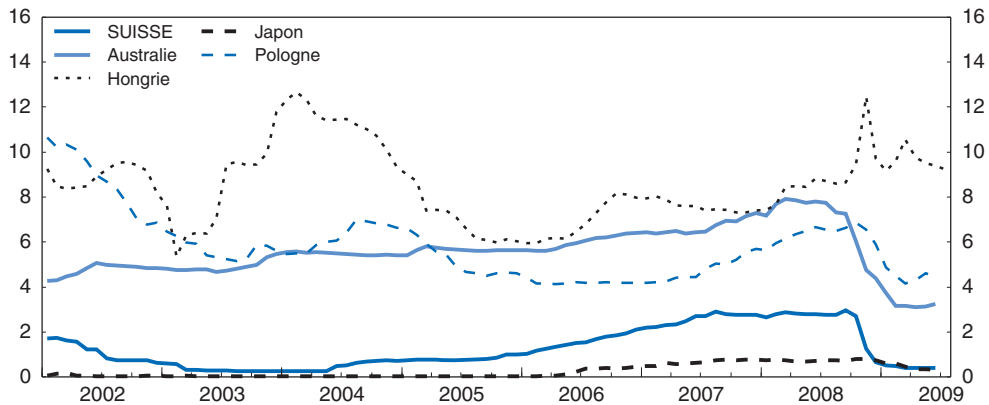
Les opérations de portage sont une forme d'investissement avec effet de levier dans le cadre duquel un investisseur emprunte dans une devise à bas taux d'intérêt (monnaie de « financement ») et prête le montant obtenu dans la devise à fort taux d'intérêt (monnaie « cible »). Pour qu'une telle stratégie soit rentable, il faut s'écarter de la condition de parité d'intérêts non couverte, en fonction de laquelle le différentiel de taux d'intérêt reflète le taux de dépréciation de la devise cible par rapport à la devise de financement attendu par les investisseurs. En moyenne, les rendements globaux des fonds prêtés dans la devise cible sont égaux aux rendements des prêts dans la devise de financement. Si les données disponibles confirment que la condition de parité d'intérêts non couverte se maintient à moyen terme, à court terme, les taux de change semblent évoluer dans la direction opposée (« forward discount premium puzzle »), créant ainsi la possibilité de profits à court terme, bien que ces positions soient très risquées.

Les positions accumulées dans le cadre des opérations de portage tendent à déprécier la devise de financement. Cette dépréciation rend le portage rentable pendant quelque temps si les taux d'intérêt ne changent pas. On peut craindre de ce fait que ces opérations ne s'autoalimentent, créant une bulle spéculative. C'est particulièrement le cas si la dépréciation a une incidence limitée sur l'inflation et, par conséquent, sur les taux directeurs fixés par la banque centrale.


Le yen japonais et le franc suisse ont été cités comme les principales monnaies de financement. Le Japon est le pays où les taux d'intérêt ont été les plus faibles dans le monde depuis l'adoption de la politique de taux d'intérêt zéro en 2009. La Suisse a maintenu un très faible taux d'intérêt, constamment en dessous de 1 % de mars 2003 à mars 2006 (graphique 2.5). L'Australie, la Hongrie et la Pologne, qui ont été largement mentionnées comme les pays dont les monnaies servent de cible dans les opérations de portage, ont maintenu des taux d'intérêt considérablement plus élevés.

Si l'on ne dispose pas de données directes sur l'ampleur des opérations de portage, des données indirectes sont fournies par les évolutions opposées des taux de change nominaux effectifs des monnaies de financement et des monnaies cibles (graphique 2.6). Après l'éclatement de la crise financière en août 2007, le yen japonais et le franc suisse ont commencé de s'apprécier. Ces mouvements donnent à penser que les positions de portage accumulées avant la crise ont été progressivement débouclées.

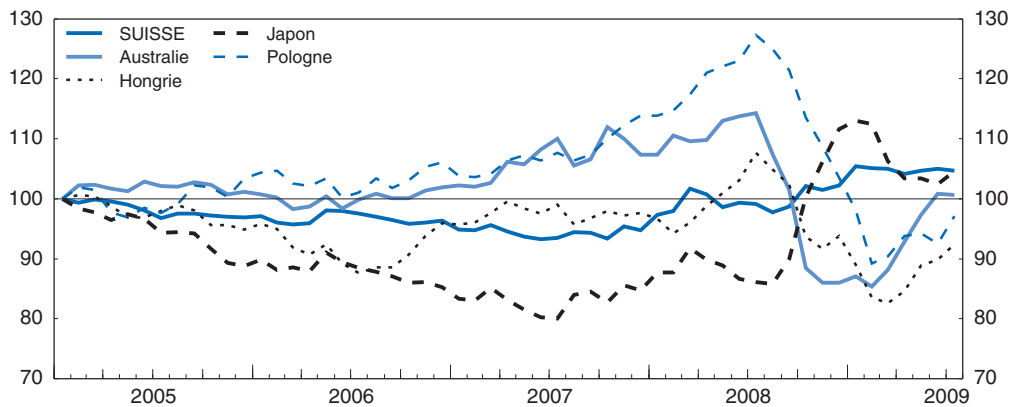
Graphique 2.5. **Évolution des taux d'intérêt**  
À trois mois, en pourcentage




Source : Banques centrales nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747632188737>

Graphique 2.6. **Taux de change nominaux effectifs**  
Janvier 2005 = 100



Source : BRI ; taux de change nominaux effectifs.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747674142152>

Comme on l'a vu, la forte appréciation a contribué au risque de déflation. En outre, les banques qui ont prêté en franc suisse en dehors de la Suisse avaient besoin de liquidités en franc suisse, ce qui a exercé une tension à la hausse sur les taux d'intérêt du marché interbancaire en franc suisse<sup>12</sup>. Ces pressions ont pu être atténuées aussi bien par les interventions sur le marché des changes que par les accords de crédits réciproques aux termes desquels plusieurs banques centrales étrangères ont fourni des liquidités en franc suisse.

### **La politique monétaire doit tenir compte de l'accumulation des déséquilibres sur les marchés des capitaux**

L'un des débats nés de la crise financière mondiale porte sur la question de savoir si la politique monétaire doit naviguer davantage à contre-courant du cycle du crédit dans les phases ascendantes pour éviter une accumulation de déséquilibres sur les marchés de capitaux, même s'il n'y a pas de tensions inflationnistes apparentes (par exemple, White, 2009). On dispose d'un très grand nombre de données montrant que les courbes de Phillips

se sont aplaties dans les années qui ont précédé la crise, pour partie en raison de la plus grande crédibilité des objectifs d'inflation (voir, par exemple, Pain et al., 2006). De ce fait, l'impact du faible niveau des taux directeurs au cours des périodes d'expansion du crédit et de l'activité économique pourrait ne pas ressortir des prévisions de hausse des prix à la consommation qui guident la politique monétaire, mais se manifester à travers d'autres déséquilibres, comme des bulles du prix des actifs. En Suisse, par exemple, au cours de l'expansion économique qui a précédé la crise, le niveau maximum des taux directeurs réels *ex ante* a été inférieur à 2 %<sup>13</sup>. Si le faible niveau des taux d'intérêt n'a pas généré une forte croissance du crédit au niveau national, il semble avoir favorisé les opérations de portage.

La politique monétaire tient en permanence compte de l'incidence des variations de change sur l'inflation au cours de la période couverte par les prévisions. Mais, dans la phase de développement des opérations de portage, les autorités monétaires n'ont pas été contraintes de recourir à une politique de change, d'autant plus que la stabilité des prix n'était pas menacée durant la période considérée, ce qui a permis un certain renforcement mutuel de l'accumulation des positions de portage et de la dépréciation du franc suisse. En revanche, dans la phase de débouclage des positions, la politique monétaire a été plus limitée dans le choix de ses instruments et les interventions sur les marchés des changes ont dû être utilisées pour faire pièce aux pressions déflationnistes. Pour les autorités, il importe de maintenir une réponse symétrique face aux pressions à la hausse et à la baisse sur le cours de change, afin de parer au risque de favoriser l'autopropagation de ces opérations de portage. Sinon, les spéculateurs pourraient penser que leurs pertes dans la phase de débouclage vont être limitées s'ils s'attendent que la banque centrale n'intervienne que pour freiner l'appréciation monétaire. De telles anticipations pourraient finir par alimenter une nouvelle bulle spéculative liée aux positions de portage.

La BNS établit ses prévisions d'inflation à l'aide d'une panoplie d'indicateurs et de modèles économétriques, qui couvrent la croissance du crédit et de la masse monétaire. Néanmoins, il pourrait être utile de vérifier plus avant si la politique monétaire pourrait empêcher une forte expansion du crédit de contribuer aux déséquilibres sur les marchés de capitaux, même si cette croissance du crédit ne semble pas donner lieu à des tensions inflationnistes sur la période considérée. De fait, un certain nombre d'épisodes de forte expansion du crédit et de l'activité économique qui ont été suivis par de graves crises financières et des récessions ne se sont pas accompagnés d'une accélération de l'inflation (White, 2009). La BNS devrait vérifier plus avant si son dispositif actuel tient suffisamment compte des coûts potentiels des déséquilibres des actifs. On a affirmé qu'il est sans doute difficile à la politique monétaire d'atténuer de tels déséquilibres dans la mesure où les bulles des prix des actifs sont elles-mêmes difficiles à identifier. De plus, si s'opposer aux boums des marchés des actifs devait devenir un objectif supplémentaire de la politique monétaire, le taux d'inflation réputé compatible avec la stabilité des prix pourrait ne pas être atteint durant une telle phase de boum. Cela étant, une stratégie consistant à s'opposer à de tels boums excessifs pourrait reposer sur une évaluation globale de l'évolution des volumes de crédit ainsi que des prix des actifs à l'aune des tendances historiques, de façon à ne pas avoir à identifier les bulles des prix des actifs. Le fait que l'inflation soit inférieure aux objectifs ne présente sans doute guère de risque dans des périodes d'expansion du crédit, car ces dernières se caractérisent normalement par une expansion vigoureuse de l'activité économique (voir White, 2009, et les références auxquelles ce document renvoie pour un examen de ces arguments.



### **L'exposition au risque de change des banques suisses exige des instruments appropriés pour préserver le rôle de prêteur de dernier recours de la BNS**

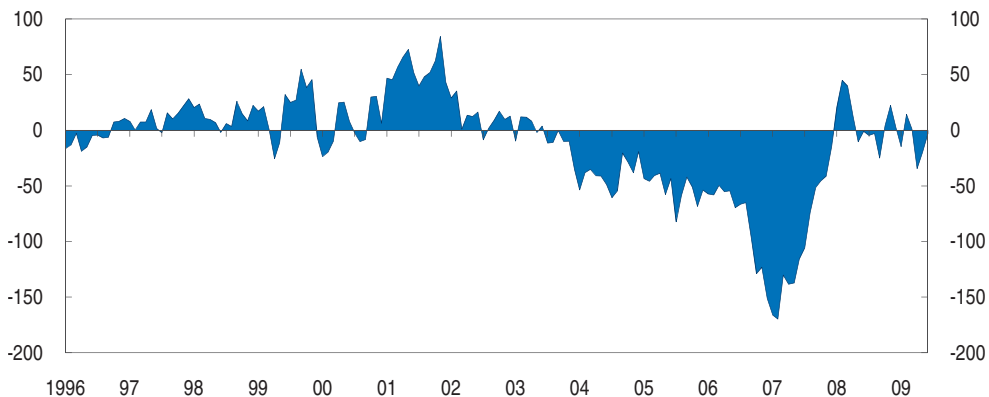
En raison des inégalités dans les échéances qui caractérisent les bilans bancaires, les actifs ayant des échéances plus longues, aucune banque n'est à l'abri de retraits de capitaux par ses créanciers, générant une crise de liquidités. La crainte qu'une telle crise ne se produise peut rendre les banques plus vulnérables. C'est pourquoi, les banques centrales ont assumé le rôle de prêteur de dernier recours. Cependant, leur capacité de fournir des liquidités en devises est limitée.

### **L'exposition des banques au risque de change, en particulier vis-à-vis du dollar des États-Unis, est importante**


Plus de la moitié des actifs des banques suisses sont libellés en devises, essentiellement en dollars des États-Unis (chapitre 3). Un assèchement du marché des changes pourrait remettre en cause la capacité de la BNS de fournir suffisamment de liquidités. Ce risque est d'autant plus grand que le secteur bancaire suisse est important par rapport à la taille de l'économie. La position nette des banques en dollars s'est accrue spectaculairement depuis 2002, atteignant un niveau record au milieu de 2007 (graphique 2.7). Le financement par le biais des apports des clients et des instruments du marché monétaire a été bien trop faible pour compenser l'écart entre actifs et engagements en dollars. Cet écart donne la mesure des contrats d'échange de devises auxquels les grandes banques suisses ont dû faire appel (*Bulletin trimestriel de la BRI*, mars 2009).

**Graphique 2.7. Engagements nets en dollars des États-Unis**

Deux grandes banques suisses, milliards de francs suisses



Source : BNS, Bulletin statistique mensuel.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747685268272>

L'incapacité potentielle de reconduire les contrats d'échange de devises, qui sont en général à court terme, a été à l'origine des risques engendrés par cette exposition. Pour honorer ces accords, les banques ont été contraintes de vendre prématurément des actifs en dollars. Le marché pour ces actifs étant en recul et de moins en moins liquides, ces ventes sont devenues de plus en plus difficiles et ont conduit à des pertes importantes. Avec l'intensification de la crise, les banques des États-Unis ont nourri des craintes quant à la stabilité financière de leurs contreparties et des incertitudes quant à leurs propres besoins de liquidités. Dans ces conditions, elles ont été de plus en plus réticentes à fournir des dollars par le biais de contrats d'échange de devises<sup>14</sup>. Cela a posé un problème particulièrement



grave pour les banques européennes qui n'ont pas directement accès aux mécanismes d'adjudication de la Réserve fédérale<sup>15</sup>.

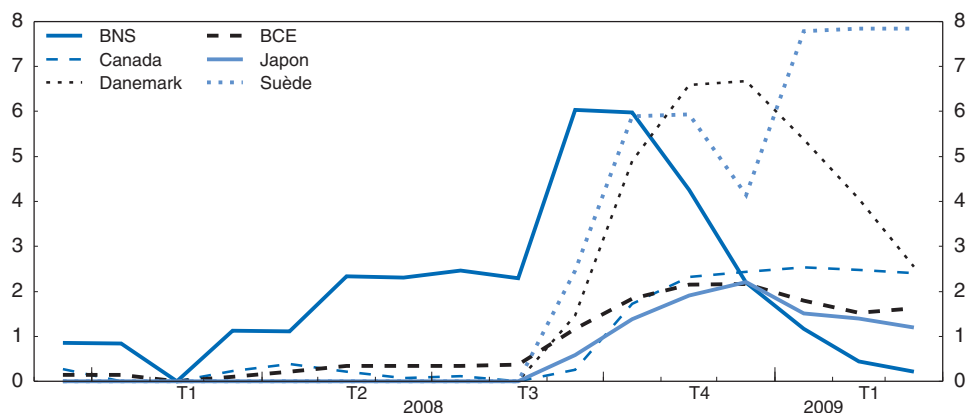
### Les perturbations observées sur les marchés des changes ont contraint la BNS à intervenir

Pour faire face aux difficultés observées sur les marchés des changes, la Fed et la BNS ont conclu un accord de crédits réciproques dollar-franc suisse. La Fed a conclu un accord du même type avec la BCE et d'autres banques centrales. Le montant maximal de dollars à fournir initialement prévu dans l'accord a été relevé à la mi-octobre 2008. La BNS a cédé les dollars obtenus par le biais de cet accord à ses contreparties dans le cadre d'opérations de prise en pension de titres. Toutes les contreparties (y compris les banques étrangères fournissant les garanties demandées par les règles générales de la BNS) ont eu accès à ce mécanisme.


Le volume des liquidités en devises fournies en Suisse aux banques commerciales par le biais d'opérations de prises en pension de titres libellés en dollars a été relativement important dans la première phase des turbulences qui ont frappé les marchés de capitaux, atteignant 6.5 % du PIB en octobre 2008, mais il a diminué sensiblement (graphique 2.8)<sup>16</sup>. Ces chiffres ne tiennent pas compte, cependant, du prêt de 26.6 milliards USD (environ 5 % du PIB) accordé par la BNS à un fonds (« StabFund ») établi pour acheter les actifs toxiques de l'UBS. Ainsi, l'encours du soutien en devises devrait atteindre environ 5 % du PIB à la fin du premier trimestre 2009, soit l'un des plus élevés pour les pays comparés dans le graphique 2.8.

Graphique 2.8. Fourniture de devises par les banques centrales

En pourcentage du PIB, 2008



Source : Banque centrale nationale ; BRI, Fonds monétaire international (FMI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747715854660>

La réduction relativement rapide du volume des devises fournies par le biais d'opérations de prise en pension de titres libellés en dollars pourrait indiquer que les banques suisses n'avaient plus véritablement besoin de ces fonds ou étaient en mesure de mobiliser des fonds ailleurs. Les deux grandes banques (l'UBS, et le Crédit Suisse, CS), qui réalisent la plupart des opérations avec des contreparties étrangères, ont accès aux mécanismes de liquidité de la Fed, car ce sont toutes deux des courtiers principaux (*primary dealers*). En fait, d'après la BRI (mars 2009), les engagements en dollars des filiales des banques européennes (y compris les emprunts auprès de la Réserve fédérale) se sont accrus durant la crise et diverses banques européennes ont acheminé des fonds par le biais

de transferts entre filiales jusqu'à leurs sociétés mères. De fait, la mise en disposition de devises était plus importante pour les autres banques, qui n'ont pas d'accès privilégié aux facilités de la Fed. En moyenne, 14 banques (y compris les banques étrangères ayant accès aux facilités de la BNS) ont participé aux appels d'offres jusqu'à la mi-octobre 2008 (date à laquelle l'encours de liquidités en dollars venant de la BNS a atteint son niveau record). L'appréciation du franc suisse pourrait avoir aussi aidé les banques suisses à acquérir des liquidités en dollars. Cependant, la fourniture de liquidités en devises par les banques centrales étrangères reste assujettie aux objectifs de leur politique monétaire et l'appréciation du franc suisse en temps de crise ne peut être tenu pour acquis (chapitre 3).

### ***Le rôle de la BNS en tant que prêteur de dernier recours pourrait être remis en cause***

À long terme, la forte exposition des banques nationales aux actifs et passifs en devises pourrait entraîner à nouveau des pénuries de liquidités en devises. Les banques centrales ont eu en général recours à trois instruments pour alimenter en devises les banques commerciales : les ponctions sur leurs réserves en devises, les emprunts directs de devises sur le marché et l'échange de la monnaie nationale contre des devises directement auprès des banques centrales étrangères.

La première option exigerait de la BNS qu'elle dispose d'un niveau suffisant de réserves pour alimenter le marché en liquidités en devises lorsque le besoin s'en fait sentir. Compte tenu du volume extraordinaire d'actifs en devises, il est toutefois impossible de couvrir l'ensemble de l'encours. La deuxième option, les emprunts directs sur le marché, pourrait contribuer à atténuer les pressions sur la monnaie (en raison de la demande de devises par la banque centrale).

La troisième option, échanges de devises entre banques centrales, est la plus attrayante car elle a peu de chances d'interférer négativement avec le marché des changes. Un autre élément qui rend les accords de crédits réciproques préférables est le signal qu'ils fournissent au marché : ils témoignent de la volonté des décideurs d'agir promptement (BRI, 2008). En conséquence, il convient de poursuivre, en tant que de besoin, la coopération de la BNS avec d'autres banques centrales dans le domaine des accords permanents de crédits réciproques en devises afin d'apporter des liquidités libellées en monnaies étrangères. Cette option permettrait d'éviter les problèmes de pénuries de liquidités en devises. Cependant, elle pourrait générer un aléa moral dans la gestion par les banques des liquidités en devises. Compte tenu du très important volume des activités en devises des deux grandes banques suisses, une réglementation efficace des risques de liquidité est particulièrement importante pour le pays (chapitre 3).

#### **Encadré 2.4. Recommandations concernant la politique monétaire**

- À mesure que l'économie se redresse, la BNS devrait retirer les excédents de liquidité afin de ne pas compromettre la stabilité à moyen terme. Cela étant, elle ne doit pas agir trop tôt, car sinon, cela pourrait menacer la reprise.
- La stratégie de retrait des excédents de liquidité doit faire l'objet d'une communication claire.
- La BNS doit vérifier plus avant si son dispositif stratégique actuel tient suffisamment compte des coûts potentiels de déséquilibres des actifs.

## Notes

1. Salvatore Dell’Erba, Simone Meier, Pascal Towbin et Sebastian Weber ont contribué à la recherche et à la rédaction du chapitre 2.
2. Les taux Libor représentent les taux d’intérêt de référence que les banques s’appliquent les unes aux autres pour les crédits non couverts consentis dans les principales monnaies partout dans le monde. Ils sont calculés par la British Bankers’ Association (BBA) sous la forme d’un taux moyen établi à partir des taux indiqués par des groupes de banques situés dans les différentes zones monétaires. Les contrats d’échange sur indice de taux au jour le jour (*overnight interest swap* – OIS) sont des accords entre deux contreparties visant à échanger à l’échéance la différence entre un taux fixe convenu (taux de l’OIS) et la moyenne des taux d’intérêt au jour le jour sur la période. Les taux des OIS permettent donc de mesurer les taux au jour le jour escomptés pour l’avenir, qui se rapprochent des taux d’intérêt sans risque.
3. Voir, par exemple, Michaud et Upper (2008). Les CDS sont des contrats d’assurance bilatéraux contre les risques de crédit. Celui qui achète la protection verse une prime à taux fixe exprimée en points de base. Si un événement prédéterminé « de crédit ou de défaillance » intervient, le vendeur de la protection couvre les pertes intervenues. Le taux des CDS pour une banque donnée devrait refléter la prime de risque de crédit qu’un prêteur demanderait pour un prêt accordé à cette banque.
4. Des variations similaires des taux des CDS pour les diverses monnaies ne sont en fait guère surprenantes car les banques qui participent aux divers groupes pour la fixation du Libor ont des caractéristiques identiques.
5. Les autres paramètres, comme la rigueur des garanties exigées dans les opérations monétaires, pourraient aussi jouer un rôle.
6. Pour chaque période, avec un taux directeur inchangé, on calcule une moyenne distincte pour le taux des OIS et le LIBOR. Cette moyenne est établie à partir des taux d’intérêt quotidiens correspondants durant la période. La variabilité correspond à l’écart-type par rapport à cette moyenne variable.
7. Voir BNS (1999), FMI (2008a) et Jordan, Ranaldo et Söderlind (2009).
8. D’après l’estimation de Sorg (2009), le marché des obligations sécurisées représentait globalement 47.5 milliards CHF à la fin de 2007.
9. Dans la zone euro, en revanche, la relation entre les divers agrégats monétaires est restée stable.
10. L’augmentation de l’excédent de la balance des opérations courantes au cours de cette période est essentiellement attribuable à une progression du solde extérieur au titre des services ainsi que du revenu net de l’investissement, alors que l’excédent de la balance du commerce de marchandises est resté stable, autour de 1.5 % du PIB. Pour une analyse détaillée de l’excédent de la balance des opérations courantes de la Suisse, voir, par exemple, Jarret et Letremy (2008).
11. Les autres explications de cette tendance à la dépréciation sont la vente de quantités importantes d’or par la BNS à compter de 2005 et le moindre rôle du franc suisse en tant que monnaie de réserve après la mise en place de l’euro (voir FMI, 2008a).
12. Les banques suisses sont assez peu exposées à ces marchés (*Bulletin mensuel de statistiques bancaires de la BNS*, avril 2009). La plupart des prêts ont été réalisés par d’autres banques européennes utilisant souvent le franc suisse comme monnaie de financement.
13. En supposant des anticipations d’inflation autour de 1 % compatibles avec la définition de la stabilité des prix et l’évolution de l’inflation à long terme observée par le passé.
14. Même si un grand nombre des opérations sont réalisées par le biais de chambres de compensation ou avec l’apport d’une garantie, une grande partie des échanges de devises sont réalisés sans sûreté (voir *Bulletin trimestriel de la BRI*, septembre 2008). Dans ces conditions, le risque de contrepartie joue encore un rôle important.
15. Le problème a été aggravé par la différence d’heures dans les différentes zones. Les banques européennes demandaient des liquidités en dollars des États-Unis à l’ouverture des bureaux aux États-Unis, lorsque les banques des États-Unis n’étaient toujours pas sûres de leurs propres besoins de liquidités et n’étaient donc pas prêtes à faire des échanges. Cela a rendu de plus en plus coûteux la reconduction des positions débitrices en dollars, car les marchés n’ont pas fourni suffisamment de liquidités aux conditions normales.
16. Les données concernant la fourniture de devises viennent des différentes banques centrales. Dans le cas de la BCE, les calculs sont faits sur la base en cumulant les allocations et en tenant compte des différentes échéances. Sont inclus à la fois les échanges en dollars et en francs suisses. Pour les autres pays, on a utilisé les nouvelles rubriques introduites dans les bilans : pour la Suède,

« Créances sur résidents en devises », pour le Canada « Prêts et comptes débiteurs – Titres achetés dans le cadre d'un contrat de prise en pension », pour le Japon « Opérations de fourniture de fonds en dollars avec garanties groupées » et pour le Danemark « Autres prêts – "Banks in Currency" ». Pour la BNS, la rubrique « Opérations de prise en pension de titres libellés en dollars » a été utilisée.

## Bibliographie

- Beer, C., S. Ongena et M. Peter (2008), « Borrowing in Foreign Currency: Austrian Households as Carry Traders », *Document de travail de la Banque nationale suisse* 2008-19.
- Bini Smaghi, L. (2009), « Conventional and Unconventional Monetary Policy », *Keynote lecture at the International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB), Genève.*
- Bloomberg (2008), « Banks' Subprime Losses Top \$500 Billion on Writedowns », par Yalman Onaran.
- BNS (1999), « Décision de politique monétaire de la Banque nationale suisse pour 2000 », *Bulletin trimestriel de la BNS*, T4-1999.
- BNS (2009), « Rapport sur la politique monétaire », *Bulletin trimestriel*, T1 2009.
- Brown M., M. Peter et S. Wehrmuller (2008), « Swiss Franc Lending in Europe », *Banque nationale suisse.*
- Brown, Martin, Steven Ongena et Pinar Yesin (2008), *Foreign Currency Borrowing by Small Firms, Working Paper presented at the SNB-CEPR Conference: « Foreign Currency Related Risk Taking by Financial Institutions, Firms and Households », 22/23 septembre 2008.*
- FMI (2008a), « Distinctive Swiss Monetary Framework Shields Real Economy », *IMF Survey Magazine*, 16 juillet.
- FMI (2008b), « Central Bank Response to the 2007-08 Financial Market Turbulence: Experiences and Lessons Drawn », *IMF Working Paper WP/08/210.*
- Gagnon, J. et A. Chaboud (2006), « What can the Data Tell us about Carry Trades in Japanese Yen? », *Board of Governors of the Federal Reserve System.*
- Handelszeitung (2009), « Kantonalbanken sind jetzt gefordert », *Interview with Paul Nyffeler, Präsident Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB).*
- Hattori, M. et H. Shin (2009), « Yen Carry Trade and the Subprime Crisis », *IMF Staff Papers.*
- Ho, Corrinne et François-Louis Michaud (2008), « Banques centrales : mesures prises pour faciliter le financement des banques en devises », *Rapport trimestriel de la BRI*, décembre 2008.
- Jarret, Peter et Celine Letremy (2008), « The Significance of Switzerland's Enormous Current Account Surplus », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 594.
- Jordan, T.J. et P. Kugler (2004), *Implementing Swiss Monetary Policy: Steering the 3M-Libor with Repo Transactions, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 140(3), pp. 381-393.
- Jordan, Thomas J. (2008), « Finanzierung von Hypotheken und die Risiken einer Kreditverknappung in der Schweiz und im Ausland », *allocution prononcée à l'Université de Zurich le 10 septembre 2008.*
- Jordan, Thomas J. (2009a), « Einleitende Bemerkungen », *allocution prononcée lors de la conférence de presse de la BNS*, 18 juin 2009.
- Jordan, Thomas J. (2009b), « Die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank in stürmischen Zeiten », *allocution prononcée lors du Geldmarkt-Apéro à Zurich*, 19 mars 2009.
- Jordan, Thomas, Agnelo Ranaldo et Paul Söderlind (2009), « The Implementation of SNB Monetary Policy », *University of St. Gallen Discussion Paper*, n° 2009-08.
- Lindley, Robert (2008), « Reducing Foreign Exchange Settlement Risk », *Rapport trimestriel de la BRI*, septembre 2008.
- McGuire, P. et Goetz von Peter (2009), « The US Dollar Shortage in Global Banking », *Rapport trimestriel de la BRI*, mars 2009.
- Michaud, François-Louis et Christian Upper (2008), « What Drives Interbank Rates? Evidence from the Libor Panel », *Bulletin trimestriel de la BRI*, mars 2008.
- NZZ (2009), « Steigender Risikoappetit der Kantonalbanken », *Article publié le 28 mai 2009.*
- Pain, N., I. Koske et M. Sollie (2006), *Globalisation and Inflation in the OECD Economies, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 524.
- White, W.R. (2009), *Should Monetary Policy "Lean or Clean"?, Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper*, n° 34.

## Chapitre 3

# Contenir les risques systémiques émanant des institutions financières de dimensions exceptionnelles

*En dépit des lourdes pertes subies par ses deux plus grandes banques et des pertes considérables enregistrées par l'une de ses compagnies d'assurance, le système financier suisse a surmonté la crise financière internationale, en partie grâce à la réaction rapide des autorités lors de l'éclatement de la crise à l'automne 2008. Toutefois, l'ampleur relativement importante des pertes de ses deux plus grandes banques par rapport à leurs fonds propres a mis en relief les risques systémiques encourus par l'économie du fait de la grande taille de ces institutions par rapport au PIB suisse et de l'étendue de leurs activités transnationales et de leurs opérations en devises. Même si l'édifice de la réglementation financière suisse a été considérablement amélioré durant la dernière décennie, des mesures supplémentaires doivent être prises pour mieux contenir les risques systémiques. Les normes prudentielles applicables aux deux plus grandes banques suisses vont devoir être plus rigoureuses que celles qu'observent en moyenne leurs concurrentes dans les autres pays. La surveillance macroprudentielle doit être encore renforcée et élargie. Les procédures existantes de coopération avec les autorités financières des autres pays doivent être étendues en ce qui concerne les principales banques et compagnies d'assurance suisses et à des fins de gestion de crise en cas de problèmes futurs.*

Les tensions subies par le système financier suisse sous l'effet de la crise financière internationale de 2007 ont pour le moment été contenues. Les positions de fonds propres des deux principales banques, l'UBS et le Credit Suisse Group (CSG), ont été confortées par des sources privées et publiques et les banques procèdent à des réformes internes pour remédier aux plus graves faiblesses de leurs dispositifs d'évaluation et de gestion des risques mises en lumière par leurs pertes. Les répercussions de leurs problèmes sur le reste du système financier suisse ont été limitées, grâce en partie aux initiatives prises promptement par les autorités suisses. Des risques significatifs demeurent dans l'immédiat, en particulier si la tourmente devait s'abattre de nouveau sur les marchés internationaux de capitaux ou si la récession devait s'aggraver ou se prolonger davantage que prévu.

La crise a mis en relief les risques systémiques considérables qu'encourt l'économie suisse en raison de la taille exceptionnelle par rapport au PIB de ses principales institutions financières, en particulier les deux grandes banques (les 2 Majors) et de l'étendue de leurs activités financières transnationales (encadré 3.1). Bien que les pertes de ces deux grandes banques n'aient pas été exceptionnelles en termes absolus, elles ont été très importantes au regard de leurs fonds propres et de l'économie dans son ensemble. Ces deux dernières années, les autorités financières suisses ont pris d'importantes mesures pour améliorer la surveillance des principales institutions financières et renforcer les normes prudentielles. Comme on le verra dans ce chapitre, pour contenir les risques systémiques que présentent ces institutions, il faudra aussi accorder plus de place à la surveillance macroprudentielle et renforcer les procédures de coopération avec les autorités financières des autres pays.

### Origines et répercussions de la crise financière suisse

Les tensions subies par le système financier suisse ont commencé à se faire sentir en 2007 à partir du moment où la qualité du crédit des obligations structurées adossées à des crédits hypothécaires aux emprunteurs à risque émises aux États-Unis s'est détériorée de façon régulière et où les effets de cette détérioration se sont répercutés sur les principaux marchés interbancaires. Les tensions subies par les marchés suisses ont été relativement modérées jusqu'au quatrième trimestre de 2007 avec les premières grandes annonces de dépréciations d'actifs par les deux principales banques. Ces annonces ont en effet révélé des expositions aux actifs concernés d'une ampleur supérieure à ce que l'on pensait auparavant sur les marchés de capitaux<sup>1</sup>. Les tensions se sont intensifiées en 2008 au lendemain de la faillite de plusieurs institutions financières de premier plan au Royaume-Uni et aux États-Unis et l'annonce de nouvelles dépréciations et pertes par les 2 Majors suisses et d'autres banques internationales. Elles sont allées ensuite *crescendo* après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008. Bien que leur situation se soit sensiblement améliorée depuis lors, les marchés de capitaux demeurent tendus et vulnérables à de nouveaux chocs.

### Encadré 3.1. Caractéristiques distinctives du système financier suisse

Le système financier suisse présente plusieurs caractéristiques distinctives qui influent fortement sur les risques qu'elles font courir à l'économie nationale (tableau 3.1). Premièrement, le système bancaire a une taille considérable. À la fin de 2007, les actifs financiers des banques suisses représentaient près de 7 fois le PIB du pays contre environ cinq fois au début de la décennie et encore près de six fois le PIB à la fin de 2008 malgré la réduction considérable des portefeuilles bancaires durant la présente crise (tableau 3.2). Le ratio suisse est sensiblement plus élevé que celui d'autres pays de l'OCDE, à l'exception de l'Islande avant la crise en 2007. Le secteur de l'assurance est aussi assez important. Les activités de banque et d'assurance comptent parmi les principaux contributeurs à l'activité économique nationale, représentant près de 11 % du PIB et 5 % de l'emploi total. La valeur ajoutée des commissions de gestion de fortune ont à elles seules contribué à près de 4 % du PIB suisse.

Tableau 3.1. Profil du système financier

	Nombre d'institutions	Total des actifs (milliards CHF, 2008)	Actifs en % du PIB de 2008
Banques	324	3 124	587.2
2 Majors	2	1 890	355.3
Banques cantonales	24	389	73.1
Banques régionales et caisses d'épargne	76	88	16.5
Banques Raiffeisen	1	132	24.8
Banques en mains étrangères et succursales de banques étrangères	130	356	66.9
Banques privées	14	41	7.7
Autres banques <sup>1</sup>	77	228	42.9
Compagnies d'assurance <sup>2</sup>	114	881	165.6
Vie	24	287	53.9
Non-vie	90	594	111.7
Caisses de pension <sup>2</sup>	2 543	605	113.7
Actifs mondiaux des grandes institutions financières suisses, 2008 <sup>3</sup>			
	Milliards CHF, 2008	% du PIB de 2008	
UBS	2 015	378.8	
CSG	1 170	219.9	
Swiss Re	225	42.3	
Zurich Financial Services	307	57.7	
Actifs et passifs en devises en pourcentage du total des actifs/passifs	Pourcentage à fin 2008		
	Actifs	Passifs	
Ensemble des banques suisses <sup>3</sup>	71	71	
Libellés en USD	27	28	
Libellés en EUR	13	14	

1. Banques commerciales, banques boursières et autres banques.

2. Chiffres à fin 2007.

3. Niveau consolidé (y compris les filiales à l'étranger).

Source : Banque nationale suisse (BNS), *Bulletin mensuel de statistiques bancaires* ; *Rapports annuels* d'UBS et du CSG pour 2008, FMI 2009a.

Encadré 3.1. **Caractéristiques distinctives du système financier suisse** (suite)Tableau 3.2. **Ratio des actifs des banques au PIB, en pourcentage**<sup>1</sup>

	Zone euro	Islande <sup>2</sup>	Islande	Suisse <sup>3</sup>	Suisse <sup>4</sup>	Royaume-Uni
1998	231				512	294
1999	243				553	285
2000	247				499	322
2001	250				512	335
2002	249				514	338
2003	253	172			508	365
2004	263	320			550	392
2005	281	528			614	441
2006	294	726			661	474
2007	318	878	750	<b>705</b>	681	497
2008	331			<b>595</b>	587	548

1. Données concernant les actifs des banques immatriculées nationalement (hors actifs des filiales à l'étranger), sauf indication contraire.
2. Actifs consolidés des trois principales banques d'Islande ; les données comprennent les actifs des filiales à l'étranger.
3. Total consolidé des actifs des deux principales banques de Suisse ; les données comprennent les actifs des filiales à l'étranger.
4. La série présente une rupture en 2006, en raison de modifications du nombre de banques figurant dans le panel de référence de la série.

Source : BNS, *Bulletin mensuel de statistiques bancaires* ; Banque centrale d'Islande, *Comptes du système de crédit* ; Banque d'Angleterre, *Monetary financial institutions' balance sheets* ; Banque centrale européenne, *Bilan des institutions financières monétaires* (2009).

La taille considérable du système financier traduit la présence de plusieurs très grandes institutions axées sur les opérations internationales qui font de la Suisse l'un des principaux centres financiers mondiaux. À la fin de 2008, les actifs inscrits sur des comptes en Suisse des deux plus grandes banques du pays, l'UBS et le Credit Suisse Group (CSG), représentaient près de 60 % du total des actifs des banques suisses, soit plus de trois fois et demi le PIB du pays, tandis que le total de leurs actifs à l'échelle mondiale (y compris ceux des filiales) atteignaient six fois le PIB du pays. Les 2 *Majors* comptent parmi les premières banques internationales, se classant respectivement aux 5<sup>e</sup> et 27<sup>e</sup> rangs mondiaux par le total de leurs actifs à la fin de 2008. Elles sont axées sur la gestion de fortune et d'actifs ainsi que la banque d'investissement, activités qu'elles exercent par l'intermédiaire d'un vaste réseau de succursales et filiales principalement établies en Europe et en Amérique du Nord. Les marchés interbancaires et autres marchés institutionnels assurent l'essentiel de leur financement. Le rôle de centre bancaire international joué par la Suisse se manifeste également par la présence considérable de banques étrangères à la fin de 2008. Le secteur de l'assurance est lui aussi dominé par deux très grandes institutions axées sur les opérations internationales, Swiss Reinsurance (Swiss Re) et Zurich Financial Services (ZFS), dont les deux tiers des primes sont générés par leurs activités à l'étranger. À elle seule, Swiss Re représente près de 15 % des primes de réassurance dans le monde et la Suisse n'est précédée que par les États-Unis et l'Allemagne dans le classement mondial de la réassurance.

La position de premier plan de la Suisse en tant que centre financier international va au-delà de ses principales institutions. On estime que les établissements domiciliés en Suisse représentent les deux tiers de la gestion transnationale de fortune (FMI, 2007a). La gestion de fortune est réalisée à travers un vaste réseau de banques privées constituées en



### Encadré 3.1. **Caractéristiques distinctives du système financier suisse** (suite)

sociétés de personnes ainsi que par des banques étrangères établies en Suisse et par les 2 *Majors*. La Suisse compte en outre parmi les grands intervenants du secteur des fonds d'arbitrage, son marché se classant juste derrière celui des États-Unis dans ce domaine. Les fonds d'arbitrage ont en effet connu une expansion rapide en Suisse depuis le début de la décennie, leur nombre passant de 39 fonds immatriculés sur le plan national en 2001 à 256 à la fin de 2007 (FMI, 2007a). Les 2 *Majors* sont largement impliqués dans les activités des fonds d'arbitrage et leurs engagements dans ce domaine ont fait l'objet d'un suivi attentif de la part des autorités bancaires suisses.

L'orientation internationale des principales banques de Suisse et la forte présence de banques étrangères fait que le volume des actifs et passifs libellés en devises y est relativement élevé par rapport à la taille globale du système financier et au PIB du pays. Les instruments libellés en devises – surtout des marchés interbancaires et autres marchés institutionnels – représentaient près de 60 % des passifs du système bancaire suisse en décembre 2008, soit trois fois le PIB et près de 80 % des engagements vis-à-vis de banques. Cette concentration rend le système financier et l'économie suisses particulièrement vulnérables à une pénurie de liquidités en devises.

La plupart des autres institutions financières suisses sont principalement axées sur le crédit intérieur et d'autres activités domestiques. Les 24 banques cantonales jouent un rôle de premier plan dans la distribution de crédits aux entreprises et aux ménages suisses et, avec les autres banques axées sur le marché intérieur, elles représentent près des deux tiers du crédit intérieur. Ces banques se livrent principalement aux activités traditionnelles de crédit hypothécaire et de crédit aux entreprises : leurs opérations sur valeurs mobilières et autres opérations de négociation ainsi que leurs avoirs en devises sont limités. Les dépôts représentent une beaucoup plus forte proportion du financement de ces banques (environ un quart du total des engagements) que dans le cas des 2 *Majors*. En dehors des trois principales compagnies, les compagnies d'assurance suisses sont elles aussi centrées sur la clientèle domestique.

Le dispositif réglementaire suisse présente lui aussi plusieurs caractéristiques distinctives. Comme dans d'autres pays, les principaux segments du système financier étaient récemment encore soumis à des autorités de supervision financière distinctes. Les autorités cantonales jouaient un rôle essentiel en tant que propriétaires des banques cantonales, dont les engagements sont garantis par les gouvernements cantonaux et dont les crédits à l'économie locale sont soumis à des mandats officiels. Les autorités cantonales jouent aussi un rôle prépondérant dans la réglementation des caisses de pension. Le dispositif réglementaire de la Suisse se distingue aussi par l'importance des associations qui s'autorégulent, comme l'Association suisse des banquiers et par son recours à des vérificateurs externes pour examiner les institutions financières.

Les pertes des 2 *Majors* sous l'effet des dépréciations d'actifs, principalement des obligations structurées adossées à des crédits, se sont révélées très lourdes, en particulier dans le cas de l'UBS qui avait procédé, en termes cumulés, à des dépréciations d'actifs de 53.1 milliards USD à la fin du deuxième trimestre de 2009<sup>2</sup> (tableau 3.3). Ces pertes n'ont pas été exceptionnelles si on les rapporte à celles des grandes banques américaines, dont trois ont effectué des dépréciations d'actifs presque deux fois supérieures à celles de l'UBS. Néanmoins, les dépréciations d'actifs de l'UBS ont été plus fortes que celles de n'importe quelle grande banque de l'UE, même si celles du CSG ont été plus conformes à celles des établissements les plus touchés au Royaume-Uni et en Allemagne. Toutefois, les

**Tableau 3.3. Dépréciations d'actifs de type subprime et connexes par les grandes banques internationales**

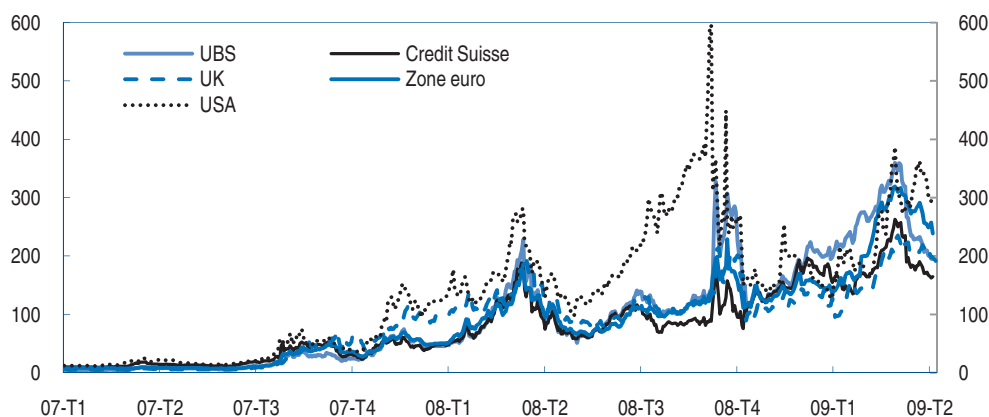
	Perte cumulée du T2 2007 à la fin du T2 2009 (milliards USD)	Perte en % du total des actifs à la fin de 2008	Perte en % des fonds propres de base à la fin de 2008
<b>Banques suisses</b>			
UBS	53.1	2.8	182.6
CSG	17.7	1.6	59.2
<b>Banques américaines</b>			
Citibank Group	101.8	5.3	85.5
Wachovia Bank	101.9		234.3
Merrill Lynch Bank	56.0	90.6	1 302.3
Bank of America	99.3	5.5	82.1
Washington Mutual	45.3		374.4
JP Morgan Chase	41.2	1.9	30.3
Wells Fargo Bank	22.9	1.7	26.5
<b>Banques britanniques</b>			
HSBC	42.2	1.7	44.4
RBC	31.4	0.9	31.1
Barclays Bank	19.9	0.7	36.9
<b>Autres banques européennes</b>			
Deutsche Bank	18.8	0.6	43.7
BNP Paribas	14.1	0.5	24.3
Bayerische Landesbank	16.4	2.8	104.5
ING	15.8	0.9	35.4
<i>Pour mémoire :</i>			
Dépréciations d'actifs des principales compagnies suisses d'assurance (jusqu'à la fin du T1-2009)			
	Milliards USD		
Total	9.7		
Swiss Re	6.4		
Zurich Financial Services	2.9		

Source : Banker, Top 1000 World Banks 2009, juin 2009 ; Rapport du Fonds monétaire international sur la Suisse ; Rapports annuels de l'UBS et du CSG (pour les chiffres relatifs aux fonds propres de base).

dépréciations d'actifs de l'UBS ont été exceptionnelles au regard de ses fonds propres : selon ce critère, les pertes de l'UBS ont été plus lourdes que celles subies par n'importe quelle institution financière ayant survécu aux États-Unis et bien supérieures à l'aune de tous les ratios affichés par n'importe quelle banque de l'UE. Dans le cas du CSG, elles ont été, toujours selon ce critère, plus proches de celles des autres banques européennes.

En proportion du PIB, les dépréciations d'actifs des banques suisses ont été aussi plus importantes que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, hormis l'Islande. Les pertes de Swiss Re résultant de son exposition aux crédits hypothécaires aux emprunteurs à risque (*subprime*) et aux contrats d'échange sur le risque de défaillance ont aussi été relativement lourdes par rapport à la plupart des autres compagnies d'assurance internationales, tout en étant nettement plus faibles en termes absolus que celles des 2 Majors.

Les évaluations du marché confirment peu ou prou la gravité des dépréciations d'actifs. Si l'on se réfère aux taux des contrats d'échange sur le risque de défaillance, l'UBS était récemment encore considérée comme l'une des grandes banques européennes les plus menacées, tout en l'étant moins que les banques américaines les plus touchées durant une bonne partie de la crise (graphique 3.1). Le risque apparent que présente le CSG est resté nettement moins sensible que celui de l'UBS durant toute la crise et il est

Graphique 3.1. Taux des échanges sur risque de défaillance des banques<sup>1</sup>

1. Le prix de contrat d'échange sur risque de défaillance des banques pour chaque pays montre la moyenne des banques principales.

Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747741871164>

désormais inférieur à la moyenne des banques américaines et européennes. Depuis le début de la crise, les deux banques ont subi plusieurs révisions en baisse de leur notation par les principales agences spécialisées. Les notations générales pour UBS sont parmi les plus faibles parmi les grandes banques les plus touchées par la crise, même si les notations du CSG sont légèrement meilleures<sup>3</sup>.

### La faiblesse des contrôles internes a contribué aux dépréciations d'actifs sans en être la cause fondamentale

La faiblesse de la gestion interne des risques des 2 Majors a été l'un des principaux facteurs immédiats de leurs lourdes pertes sur les crédits aux emprunteurs à risque et autres actifs titrisés. Un rapport spécial de l'UBS à ses actionnaires publié en mars 2008 et un autre rapport ultérieur de la Commission fédérale des banques (CFB) ont évoqué de graves faiblesses de la communication interne à la haute direction des expositions aux risques vis-à-vis des actifs de type *subprime*, d'un contrôle inadéquat de la composition du portefeuille de négociation de la banque dans le domaine des actifs titrisés et de l'attention insuffisante accordée par les hauts dirigeants aux risques liés à l'expansion rapide du bilan global de la banque (UBS, 2008a ; CFB, 2008). Ces faiblesses ne sont certes pas propres aux 2 Majors et ne semblent pas avoir été exceptionnelles par rapport à celles d'autres grandes banques des États-Unis et de l'UE qui ont le plus souffert de la crise. Même si des contrôles internes de meilleure qualité auraient sans doute permis de réduire un peu les pertes, les faiblesses internes spécifiques aux 2 Majors n'ont pas constitué le problème fondamental.

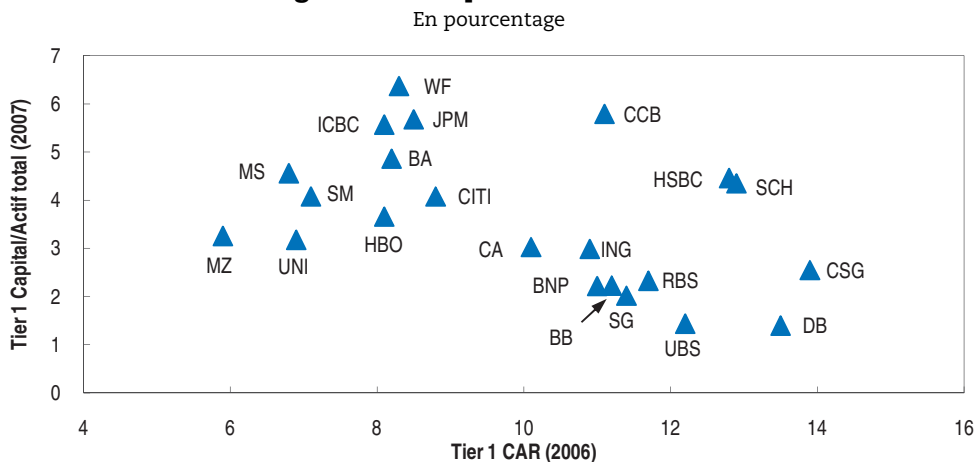
La source fondamentale de leurs pertes aura été l'adoption d'une stratégie (par leur composante de banque d'investissement) visant à enregistrer une forte croissance des recettes par le biais de la négociation d'instruments structurés complexes reposant sur des créances hypothécaires et d'autres actifs dont le risque individuel était censé être couvert par la diversification. Les bénéfices provenaient du financement à fort effet de levier des opérations de négociation par des emprunts sur les marchés à plus court terme. Cette stratégie était partagée par les principales concurrentes internationales des 2 Majors aux États-Unis et dans l'UE et a commencé à s'affirmer dans les années 90, même si elle est devenue beaucoup plus agressive durant la présente décennie. C'est au début de cette

décennie que les 2 *Majors* ainsi que Swiss Re ont commencé à privilégier plus fortement cette stratégie pour venir compléter les bénéfices générés par leurs activités traditionnelles de gestion de fortune (généralement plus prudentes) et autres activités de leur cœur de métier<sup>4</sup>.

Les 2 *Majors* partageaient en outre les faiblesses des autres grandes banques internationales pour avoir gravement sous-estimé les risques présentés par leurs activités dans le segment des instruments structurés. La probabilité d'une détérioration de la qualité du crédit des actifs supports de ces instruments a été sous-évaluée, la facilité avec laquelle les banques pourraient réduire leur exposition aux risques en période de tourmente sur les marchés a quant à elle été surestimée et elles s'en sont trop largement remises aux notations des principales agences spécialisées. Ces mauvaises perceptions ont été largement partagées, par les analystes du marché extérieurs à ces banques comme par les autorités de surveillance financière en Suisse, dans le reste de l'Europe et aux États-Unis.

Les 2 *Majors* sont allées plus loin que la plupart des établissements de crédit dans l'effet de levier appliqué à leurs bilans pour stimuler leurs recettes. Le ratio moyen des fonds propres de base à la valeur comptable des actifs de ces deux banques a été ramené de près de 7 % en 1995 à un peu plus de 4 % en 2000 avant de descendre aux environs de 2 % en 2005-06. Le ratio des fonds propres de base de l'UBS au total de ses actifs à la fin de 2007 était le plus faible parmi les grandes banques européennes à l'exception de la Deutsche Bank et bien inférieur à ceux des grandes banques américaines, tandis que celui du CSG était aussi relativement bas<sup>5</sup> (graphique 3.2).

Graphique 3.2. **Ratios d'endettement et d'adéquation des fonds propres des grandes banques internationales<sup>1</sup>**



1. Les acronymes des banques sont les suivants : BA, Bank of America Corp. ; BB, Barclays Bank ; BNP, BNP Paribas ; CA, Crédit Agricole Group ; CCB, China Construction Bank ; CITI, Citigroup ; CSG, Credit Suisse Group ; DB, Deutsche Bank ; HBO, HBOS ; HSBC, HSBC holdings ; ICBC ; ING, Ing Bank ; JPM, JP Morgan Chase and Co. ; MS, Mitsubishi UFJ Financial Group ; MZ, Mizuho Financial Group ; RBS, Royal Bank of Scotland ; SCH, Santander Central Hispano ; SG, Société Générale ; SM, Sumitomo Mitsui Financial Group ; UBS ; UNI, Unicredit ; WF, Wells Fargo and Co.

Source : Banker Magazine ; Euromoney.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/747764342222>

Malgré leur levier d'endettement relativement élevé, les 2 *Majors* étaient (et demeurent dans une large mesure) relativement bien capitalisées en termes pondérés des risques. Les ratios d'adéquation des fonds propres de base du CSG et de l'UBS figuraient parmi les plus élevés des grandes banques internationales avant la crise. Deux des autres banques ayant procédé aux plus fortes dépréciations d'actifs, à savoir le Citigroup et la Royal Bank of Scotland,

affichaient également des ratios d'adéquation des fonds propres relativement élevés. La combinaison d'un ratio élevé d'adéquation des fonds propres et d'un levier d'endettement important est caractéristique des banques qui ont accru le plus agressivement leurs opérations de négociation sur fonds empruntés d'instruments structurés complexes<sup>6</sup>. Les ratios élevés d'adéquation des fonds propres ont nourri la certitude que les risques étaient contenus, alors que la faiblesse des ratios des fonds propres à la valeur comptable des actifs s'est révélée être un meilleur indicateur de la vulnérabilité des établissements de crédit durant cette crise.

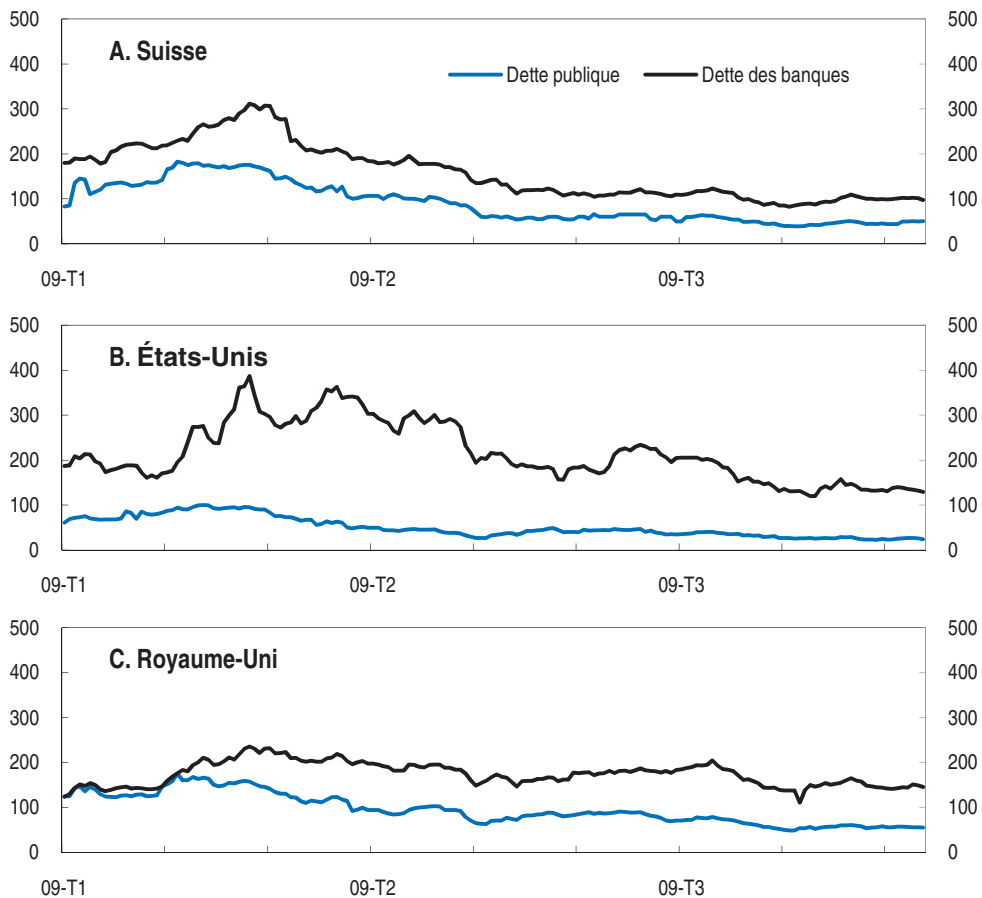
D'autres institutions financières suisses ont subi les répercussions négatives de la crise financière internationale mais, dans la plupart des cas, ces répercussions ont été modérées. Swiss Re a procédé à des dépréciations substantielles d'actifs, à hauteur de près de 3 % du total de ses actifs, (principalement) en raison de son exposition aux instruments liés aux crédits de type *subprime* et aux contrats d'échange sur risque de défaillance, et a été contrainte de demander une injection de capital à un investisseur extérieur (le fonds Berkshire-Hathaway). Ni ses pertes, ni celles des autres grands assureurs suisses n'ont en soi fait peser de risque systémique significatif. Néanmoins, ces pertes sont sans doute venues nourrir les inquiétudes des marchés sur le système financier et l'économie suisses et alourdir le coût que pourrait subir le gouvernement suisse dans le cas où il serait amené à lancer un plan de sauvetage de plus grande ampleur.

Les problèmes des grandes institutions financières suisses ont entraîné une révision en hausse sensible des estimations par les marchés du risque souverain de la Suisse. La prime de risque sur la dette souveraine du pays – mesurée par le taux des échanges sur risque de défaillance sur la dette publique – a fortement augmenté parallèlement à celle d'autres économies affectées durant les phases de gonflement de la dette en 2008 et au début de 2009, bien qu'elle soit revenue depuis en deçà de celle du Royaume-Uni (graphique 3.3). Les fluctuations des taux des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS) au titre de la dette des banques et des administrations publiques ont été étroitement synchronisées, et ce, plus encore que dans le cas des États-Unis et du Royaume-Uni, tandis que l'écart entre les taux de ces contrats pour les banques et les administrations publiques s'est resserré. Ce schéma tend à montrer que les problèmes des institutions financières passent pour être plus étroitement liés aux risques souverains de la Suisse que dans le cas d'autres pays. La fiabilité du marché des CDS comme indicateur du risque souverain de la Suisse peut être contestée. Le marché des CDS concernant les obligations suisses n'est pas transparent car les prix y sont négociés entre les parties concernées (« marché de gré à gré »), comme c'est généralement le cas des contrats de CDS, de sorte que le processus de détermination des prix risque de ne pas être fiable. En ce qui concerne les petits pays de la zone euro, les différences de taux d'intérêt de la dette publique des différents pays sont retracées de façon assez précise par les différences correspondantes entre les prix des CDS, ce qui indique que les prix des CDS concernant la dette publique reflètent sans doute la façon dont les investisseurs convertissent en prix leurs perceptions des risques que présente la dette publique, et ce, même dans des petits pays<sup>7</sup>.

### **La contagion des problèmes des 2 Majors au reste du système financier suisse a été limitée...**


Même s'ils ont été indirectement touchés par le ralentissement de l'économie suisse, les banques cantonales et les autres établissements de crédit tournés vers le marché intérieur semblent avoir été peu affectés directement par la tourmente internationale et les problèmes des 2 Majors. Les banques axées sur le marché intérieur ont reçu des flux substantiels de financement des 2 Majors en 2008, bien que ces fonds leur aient par la suite été rétrocédés,

Graphique 3.3. Prix des contrats d'échange sur le risque de défaillance au titre de la dette publique et de la dette bancaire<sup>1</sup>



1. Toutes les séries commencent à partir du 16 janvier 2009, date à compter de laquelle on dispose de données sur la dette publique souveraine suisse. Le prix de contrat d'échange sur risque de défaillance des banques pour chaque pays montre la moyenne des banques principales.

Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747782854052>

grâce à des mesures prises par la BNS que l'on évoquera plus loin. Les prêts non productifs des banques cantonales et régionales ainsi que des caisses d'épargne n'ont pas sensiblement augmenté. Même si leurs bénéfices ont fondu, elles sont restées en situation positive durant toute l'année 2008 (tableau 3.4) (BNS 2009a). Les portefeuilles des compagnies d'assurance ont subi une contraction sensible en valeur par suite du recul du prix des actifs sur les marchés nationaux et internationaux, bien que leur capacité immédiate à faire face à leurs obligations n'ait pas été entamée. Les ratios de couverture des actifs des caisses de pension par rapport à la valeur actualisée de leurs obligations futures ont diminué. Comme on l'a vu au chapitre 1, les autorités ont imposé des mesures correctrices qui permettront de ramener les ratios de couverture à des niveaux plus normaux dans un proche avenir.

Un certain nombre de facteurs contribuent à expliquer les dommages assez limités subis par les institutions financières et marchés suisses tournés vers l'intérieur. La décision relativement précoce (octobre 2008) de transférer les actifs toxiques de l'UBS dans un fonds dédié a aussi contribué à rétablir la confiance. Les marchés immobiliers suisses n'ont pas connu le même cycle marqué des années précédentes observé aux États-Unis, au

Tableau 3.4. Indicateurs de solidité des banques<sup>1, 2</sup>

	2006	2007	2008	T1 2009	T2 2009	
Ratio d'adéquation du total des fonds propres						
<i>2 Majors</i>	12.4	10.7	12.6			
Banques cantonales	15.1	15.7	15.6			
Banques régionales et caisses d'épargne	13.7	13.7	14.5			
Banques Raiffeisen	16.5	18.7	18.8			
Lever financier <sup>3</sup> en %						
<i>2 Majors</i>	2.5	2.5	3			
Banques cantonales	8	8.1	7.5			
Banques régionales et caisses d'épargne	8	8	7.8			
Banques Raiffeisen	8.4	8.7	8.8			
Bénéfices bruts (millions CHF)						
<i>2 Majors</i>	15 068	6 925	-4 586			
Banques cantonales	4 265	4 277	3 646			
Banques régionales et caisses d'épargne	908	915	793			
Banques Raiffeisen	981	964	883			
<i>Pour mémoire :</i>						
Ratio d'adé. du total des fonds propres	UBS	15	12.7	15	14.7	17.1
	CSG	18.4	14.5	17.9	18.7	20
Ratio de levier financier	UBS			2.5 <sup>4</sup>	2.6	3.5
	CSG			3.1 <sup>4</sup>	3.8	4
Bénéfices nets	UBS	11 527	-5 247	-21 292	-1 854	-1 402
	CSG	11 367	7 760	-7 687	2 006	1 571

1. Les chiffres concernant les agrégats des *2 Majors* et les autres groupes bancaires proviennent de la BNS. Les chiffres concernant l'UBS et le CSG se rapportent aux données sur le groupe consolidé à l'échelle mondiale telles qu'elles figurent dans les rapports annuels et trimestriels de ces banques. Les définitions de la BNS concernant les *2 Majors* ne sont pas strictement comparables aux données mondiales communiquées par chacune de ces banques.
2. À partir de 2007, sur la base des normes de Bâle II. Selon les définitions de Bâle I, les ratios étaient de 12.3 et 12.7 respectivement pour 2007 et 2008 pour l'UBS et de 12.9 pour 2007 pour le CSG (le chiffre selon Bâle I pour 2008 n'est pas disponible).
3. Ratio des fonds propres de base au total des actifs. Les chiffres concernant l'UBS et le CSG sont fondés sur les actifs corrigés, hors crédit intérieur et autres ajustements.
4. Chiffre à fin 2008.

Source : *Rapports de la BNS sur la stabilité financière 2007 et 2008 ; Rapports annuels de l'UBS et du CSG pour 2007 et 2008 ; Rapport trimestriel de l'UBS pour le T2 2009 ; Communiqué de CSG pour le T2 2009.*

Royaume-Uni et dans certain nombre de pays européens. Les prix des logements en Suisse n'ont que modérément augmenté, à un rythme annuel moyen de 4.2 % sur la période 2000-06, et ils ont continué de progresser depuis lors. Les normes rigoureuses de crédit hypothécaire adoptées par les banques suisses axées sur le marché intérieur après le grave repli du marché immobilier du début des années 90 ont été dans une large mesure maintenues aussi bien avant qu'après la tourmente financière (BNS 2009a). En conséquence, les banques suisses axées sur le marché intérieur n'ont guère subi de détérioration de la qualité de leurs portefeuilles de créances hypothécaires ou de pertes liées à la défaillance d'emprunteurs. La concentration de ces banques sur les activités traditionnelles de prêt et le caractère limité de leurs opérations de négociation les ont protégées de l'impact direct de la baisse des prix sur les marchés de capitaux<sup>8</sup>.

La robustesse relative du franc suisse lors de la crise a aussi contribué à contenir les retombées des problèmes des principales institutions financières et à prévenir un effondrement beaucoup plus spectaculaire du système financier comme celui qu'a connu l'Islande. Au second semestre de 2007, le franc s'est apprécié vis-à-vis du dollar (bien qu'il ait beaucoup moins varié par rapport à l'euro) et de nouveau au premier trimestre de 2008

à la suite de la faillite de Lehman Brothers. Le statut traditionnel de monnaie « refuge » du franc suisse a probablement contribué à cette robustesse, bien que des signes montrent que les opérations spéculatives de portage aient aussi joué un rôle en la matière (chapitre 2). D'autres facteurs, notamment les antécédents de la Suisse en matière de stabilité macroéconomique, d'excédents des paiements courants, de prudence budgétaire ainsi que la grande réputation dont pouvaient se prévaloir auparavant ses principales institutions financières ont sans doute été tout aussi importants. Le fait que les problèmes bancaires aient été répandus et pas seulement confinés à la Suisse a probablement aussi permis d'éviter les pressions à la baisse sur le franc. Aucun de ces facteurs n'apporte cependant de garantie contre l'éclatement d'une crise des changes à l'avenir. Avant la crise, certains signes tendaient à montrer que le recul du rôle de monnaie de réserve du franc suisse et l'avènement de l'euro ont pu éroder son statut de valeur refuge (FMI, 2007d).

**... grâce, pour une part non négligeable, aux initiatives efficaces des autorités de surveillance des marchés financiers et de la BNS**

Les mesures prises par les autorités bancaires suisses et la BNS depuis le début de la crise ont joué un rôle déterminant à limiter son impact sur l'économie interne, notamment en assouplissant sensiblement la politique monétaire et en injectant des liquidités en dollars. Ces mesures ont été essentielles, car elles ont assuré aux institutions financières suisses de pouvoir obtenir les dollars nécessaires pour assumer leurs obligations (chapitre 2). La BNS a aussi joué un rôle de premier plan en allégeant les pressions exercées sur les deux grandes banques par les sorties de fonds en assurant le placement de leurs émissions d'obligations (« sécurisées ») adossées à des créances hypothécaires auprès des banques axées sur le marché intérieur.

Ces mesures, de même que les déclarations des autorités suisses indiquant que d'autres dispositions, y compris l'apport de garanties directes de l'État fédéral aux obligations bancaires, seraient prises si nécessaire, ont contribué à stabiliser la confiance dans le système financier en général et probablement à calmer les inquiétudes quant à la viabilité des 2 *Majors*. Ces initiatives peuvent certes poser à plus longue échéance des problèmes d'aléa moral qui devront être réglés à un moment ou à un autre, mais les risques systémiques immédiats que présentaient les 2 *Majors* ont alors été convenablement traités, ce qui était la préoccupation primordiale. De plus, l'autorité de surveillance a réagi rapidement après le déclenchement de la crise en renforçant les exigences prudentielles de fonds propres applicables aux grandes banques (voir plus loin).

Les mesures de soutien en faveur de l'UBS annoncées conjointement par les autorités suisses (la BNS, la Commission fédérale des banques et le gouvernement fédéral) en octobre 2008 ont protégé l'UBS de pertes supplémentaires sur une part importante de ses actifs les plus compromis, tout en préservant ses fonds propres<sup>9</sup> (encadré 3.2). Les actionnaires d'origine de l'UBS ont contribué l'équivalent de 10 % de la valeur des actifs transférés. La banque a dû acquitter une forte prime de risque sur les titres d'emprunt achetés par le gouvernement fédéral suisse. Le risque inhérent aux actifs détenus par le Fonds de stabilité est partagé entre l'UBS et la BNS, tandis qu'elles partagent les plus-values si le prix des actifs augmente. L'accord prévoit en outre une évaluation des prix d'acquisition des actifs par un groupe d'experts indépendant. Ces prix ont été établis à un niveau proche de la valorisation du portefeuille de négociation à fin septembre 2008.



### Encadré 3.2. Conditions du plan de soutien de l'UBS

Aux termes de l'accord annoncé le 16 octobre 2008 (BNS, 2008b), une structure *ad hoc* (le Fonds de stabilisation de la BNS) a été créé pour acquérir auprès de l'UBS jusqu'à 60 milliards CHF d'actifs de type *subprime* ou d'autres actifs structurés gravement compromis. Des catégories d'actifs ont été définies, l'UBS étant tenue de transférer au fonds la totalité des actifs d'une catégorie donnée ou de les conserver intégralement dans ses livres. Cette structure a été en partie financée par des fonds propres apportés par l'UBS à hauteur de 10 % de la valeur des actifs acquis et qui ont ensuite été dépréciés. Il a été convenu de financer le reste au moyen d'un emprunt sans recours en dollar auprès de la BNS à un taux de 250 points de base au-dessus du LIBOR à un mois. (Étant donné que les actifs acquis étaient libellés en dollar, la BNS a dans un premier temps financé son prêt en empruntant sur sa ligne de crédit croisé avec la Réserve fédérale des États-Unis et a émis ensuite des obligations de la Banque nationale suisse libellées en dollar.) La durée de vie maximum du Fonds a été fixée à 8 ans (pouvant être portée à 12 ans), ce qui laisse un temps considérable pour céder les actifs à des conditions de marché plus favorables.

L'autre composante du dispositif consistait en un achat par le gouvernement fédéral suisse de 6 milliards CHF (0.1 % du PIB) d'obligations obligatoirement convertibles émises par l'UBS. Avec la dépréciation et l'injection dans le fonds de capitaux propres de l'UBS, le plan, tel qu'il a été conçu initialement, a effectivement rétabli les fonds propres de l'UBS à leur niveau d'origine et donné au gouvernement fédéral la possibilité de revendiquer une participation de 9.3 % au capital de la banque. Cette injection représente 13.6 % et 5.6 % de la capitalisation boursière de l'UBS à la fin de 2008 et à la fin de 2007 respectivement. Le taux de rémunération des obligations a été fixé à 12.5 %. Les obligations devaient être converties en actions dans un délai ne devant pas dépasser 30 mois à compter de la vente initiale, bien que le gouvernement se soit vu accorder la faculté de céder les obligations avant leur conversion.

La perte potentielle de l'UBS se trouve ainsi plafonnée à son apport de 10 % de la valeur des actifs demandés. De plus, la BNS sera en partie rémunérée sous la forme d'actions de l'UBS (à concurrence de 100 millions d'unités) pour le cas où son prêt ne serait pas intégralement remboursé à la date de dissolution du Fonds. De plus, la BNS est habilitée à recevoir à l'échéance la première tranche de 1 milliard CHF de la valeur du Fonds au-delà du montant du prêt, les gains au-delà de ce montant étant également répartis entre la BNS et l'UBS.

Les modifications des règles comptables intervenues vers la fin de 2008 ont permis à l'UBS de transférer une partie des actifs initialement destinés à être acquis par le Fonds de stabilisation (principalement des actifs reposant sur des prêts à des étudiants américains) du portefeuille de négociation vers les livres de la banque. Ce transfert a donné à l'UBS un moyen moins onéreux d'éliminer de futurs risques de marché liés à ces actifs, bien que, comme on l'a noté dans le texte, la banque conserve un risque de crédit résiduel sur ces actifs. Le reste des actifs transférés au Fonds représentait un peu moins de 38 milliards CHF.

L'accord a présenté l'avantage de supprimer de façon décisive une grande part des actifs compromis qui sapient la confiance dans la viabilité de l'UBS. L'une des caractéristiques notables de ce dispositif est qu'il a limité l'aléa moral en faisant supporter aux actionnaires existants une partie des pertes tout en s'assurant que ces pertes pour les actionnaires n'affaibliraient pas l'assise capitalistique de la banque. Les pertes maximums subies par les actionnaires existants correspondent aux 10 % de pertes initiales ainsi qu'aux éventuels bénéfices pour la BNS de l'exercice de son option d'achat des actions de l'UBS pour le cas où

il y aurait des pertes supplémentaires (équivalent à 5 % d'actifs supplémentaires transférés si on suppose un prix d'achat de l'action de 20 USD). Des coûts initiaux plus élevés auraient pu être imposés aux actionnaires de l'UBS, ce qui aurait limité davantage l'aléa moral pour les actionnaires futurs. Cela aurait supposé une plus forte participation du gouvernement dans l'UBS. La proposition de sortir les actifs toxiques du bilan de l'UBS sans intervention publique dans la direction de la banque a exposé le secteur public à des incitations pour la banque à ne céder que des actifs sur lesquels elle pouvait s'attendre à réaliser un bénéfice aux dépens du secteur public. La règle du « tout ou rien » pour le transfert des actifs au sein de catégories désignées a dans une certaine mesure contribué à limiter ces risques d'antisélection. Les dispositions amenant les actionnaires existants à supporter une partie des pertes susceptibles de s'accumuler dans le cadre du Fonds de stabilisation, comme on l'a vu, ont aussi réduit ces incitations à l'antisélection. Les coûts du plan ont jusqu'ici été mitigés. En août, le gouvernement suisse a vendu sa participation dans l'UBS en réalisant une plus-value de 1.2 milliard CHF. La valeur initiale des actifs détenus au sein du Fonds de stabilisation a été réduite de quelque 600 millions CHF, mais cette perte devrait être largement compensée si la BNS exerçait son option d'achat des actions (à leur prix de septembre 2009). En revanche, les secteurs publics des États-Unis, du Royaume-Uni et de Suède ont pour leur part subi des pertes (OCDE 2009b).

**Les conditions se sont améliorées, mais le système financier restera vraisemblablement vulnérable pendant un certain temps**

Les tensions financières se sont sensiblement apaisées depuis leur paroxysme du premier trimestre de 2009, car les marchés sont devenus un peu plus optimistes quant aux perspectives des grandes banques internationales, y compris les 2 Majors. La situation financière de ces dernières ainsi que des grandes compagnies d'assurance s'est notablement améliorée depuis la mi-2008 (tableau 3.4). Les injections substantielles de capitaux de sources privées ou autres, représentant près de 28 milliards USD pour l'UBS (hors capitaux provenant du gouvernement suisse) et quelque 12 milliards USD pour le CSG, ont rétabli leur ratio global d'adéquation des fonds propres à leur niveau antérieur à la crise. Les deux banques ont diminué leur exposition à la plupart de leurs actifs à risque et réduit leurs opérations de négociation. Cela a entraîné une baisse sensible du total de leurs actifs qui explique en grande partie le repli du total des actifs des banques suisses par rapport au PIB en 2008. La diminution des crédits interbancaires y a aussi contribué, tandis que les effets de change ont joué un rôle mineur en la matière. La contraction des bilans s'est poursuivie durant les six premiers mois de 2009. La baisse des actifs ainsi que des injections supplémentaires de capitaux ont aussi entraîné une amélioration sensible des ratios de levier financier, en particulier pour le CSG. Après avoir subi une première perte nette au premier trimestre de 2008, les bénéfices du CSG ont été positifs depuis le premier trimestre de 2009. Swiss Re a également amélioré sa rentabilité. L'UBS a continué d'enregistrer des pertes nettes, mais elles se sont inscrites en repli sensible au premier trimestre de 2009. Les bénéfices ont été comprimés par les dépréciations et autres charges au titre des actifs compromis. Les améliorations se reflètent dans les taux des échanges de risque de défaut des deux banques, qui, à la fin du deuxième trimestre de 2009, étaient revenus à environ un tiers de leur maximum atteint au premier trimestre.

Des risques significatifs devraient cependant continuer de peser sur le système financier suisse pendant un certain temps. Malgré les dépréciations et la diminution de leurs portefeuilles de négociation, les principaux établissements de crédit et en particulier

les 2 *Majors*, demeurent fortement exposées à des risques de négociation, en particulier dans le cadre de leurs activités hors bilan et vis-à-vis de certaines économies émergentes. Le portefeuille de 21 milliards USD de l'UBS composé de titres d'origine américaine transférés du portefeuille de négociation sur les livres de la banque en début d'année reste vulnérable à des pertes de crédit en cas d'augmentation de la part des titres compromis dans ce portefeuille. Les observateurs du marché continuent d'être préoccupés par les perspectives des 2 *Majors*. Les 2 *Majors* et d'autres banques suisses ont aussi fait face à des incertitudes entourant leurs activités de gestion de fortune et d'actifs sous l'effet de l'intensification de la controverse sur le secret bancaire suisse. L'UBS a fait état de désengagements subis par ses divisions de gestion de fortune et d'actifs à hauteur de 39.4 milliards CHF au deuxième trimestre de 2009<sup>10</sup>. Ces désengagements semblent avoir été contrebalancés par des apports de fonds auprès d'autres gérants de fortune suisses.

Le recul de la valeur du portefeuille des compagnies d'assurance et des caisses de pension, même s'il ne revêt désormais pas à présent un caractère critique, présente des risques si les prix des actifs devaient reculer davantage. En 2008, un certain nombre de compagnies d'assurance vie ont affiché de lourdes pertes, en grande partie latentes, sous l'effet du creusement des écarts de rémunération, de l'augmentation des primes de liquidité, de la baisse des taux d'intérêt et de la plus grande volatilité du marché. Dans le cas de 25 à 30 % des caisses de pension suisses, on a estimé qu'en septembre 2009 les actifs étaient inférieurs à la valeur actualisée de leurs engagements futurs (soit un ratio de couverture inférieur à 100 %) bien que la capacité de ces caisses à faire face à leurs engagements à court ou moyen terme ne soit pas compromise<sup>11</sup>.

Bien que les projections concernant les grandes économies aient été révisées en hausse ces derniers mois, les risques pourraient s'accroître si la récession mondiale actuelle devait s'avérer plus longue ou plus profonde qu'on le prévoit actuellement<sup>12</sup>. Une période prolongée de pertes viendrait saper les avancées réalisées par les 2 *Majors* vers le redressement de leurs marges de solvabilité. Les banques suisses qui ont jusqu'ici été peu affectées par la crise pourraient être mises à plus rude épreuve si la récession devait aboutir à une multiplication des faillites d'entreprises et des défaillances sur les crédits au logement ou à la consommation.

## Renforcement des normes prudentielles pour mieux contenir le risque systémique

La crise financière mondiale a révélé les principales carences des normes et pratiques internationales en matière de réglementation financière, à savoir des trous dans le champ de couverture de la réglementation, une sous-estimation générale des véritables risques inhérents aux produits financiers complexes et un manque d'attention portée aux besoins de liquidité en période de tensions sur les marchés. Rétrospectivement, on n'a pas suffisamment accordé d'attention aux interdépendances entre les marchés ; les autorités de tutelle ont eu tendance à accorder trop de place aux institutions individuelles et les évaluations des risques systémiques au moyen de simulations de crise se sont révélées trop peu rigoureuses (Bailey *et al.*, 2008 ; Brunnermeister *et al.*, 2009 ; FSA, 2009).

Le fait que la crise elle-même et ses prolongements ultérieurs aient été inattendus met encore plus en relief ces carences. Les modèles internes sophistiqués utilisés par les institutions financières n'ont pas permis de détecter les risques qu'elles encouraient, en partie parce qu'elles s'en remettaient aux évaluations d'agences de notation externes et en partie parce qu'elles partaient de l'hypothèse qu'en période de tourmente, les positions

pouvaient être dénouées plus facilement que cela n'a été le cas. Même si des inquiétudes se sont largement exprimées quant au recours croissant à des instruments de plus en plus complexes et opaques et à l'augmentation générale de l'effet de levier, les autorités nationales de contrôle et les grandes autorités financières internationales ont continué de croire jusqu'au début de la crise que les principales banques et autres institutions financières étaient suffisamment robustes pour résister à n'importe quel choc prévisible susceptible de frapper le système<sup>13</sup>.

Pour remédier aux faiblesses et prévenir ainsi de futures crises, il faudra modifier encore les normes prudentielles et la surveillance exercée par les autorités. Comme on le verra dans la suite de ce chapitre, les autorités de surveillance financière doivent accorder plus d'attention à la surveillance macroprudentielle du système financier dans son ensemble et mettre au point des dispositifs plus efficaces de coopération transnationale.

### **La Suisse doit poursuivre ses efforts pour instaurer des normes prudentielles suisses tenant compte du risque systémique présenté par ses principales institutions financières**

La nécessité de contrôler les risques systémiques va être une priorité essentielle des réformes financières suisses dans les prochaines années. Les risques systémiques les plus graves sont ceux que présentent les 2 *Majors*. Tant qu'elles conservent leur taille et leur forme actuelles, ces institutions sont individuellement et collectivement « trop grosses pour faire faillite » en raison des coûts que leur faillite imposerait à l'économie. Par exemple, la première banque suisse est beaucoup plus importante en termes de PIB (328 %) que ce n'est le cas de la première banque de pratiquement n'importe quel autre pays de l'OCDE et sa faillite, même isolée, comporterait un risque systémique<sup>14</sup>. Les coûts de renflouement d'une ou plusieurs de ces institutions en cas de faillite provoqueraient à tout le moins de graves tensions sur les ressources budgétaires du gouvernement suisse et, dans le pire des cas, pourraient dépasser ses capacités.

La possibilité d'une crise parallèle des changes dans de telles circonstances (même atténuées) vient ajouter aux risques. Aussi bien la probabilité d'une crise des changes que les dommages qu'elle provoquerait pour l'économie sont amplifiés par le volume comparativement important d'actifs et de passifs en devises des principales institutions financières par rapport au système financier dans son ensemble et au PIB suisse. Même si les institutions financières limitent normalement leurs positions de change en faisant coïncider dans une large mesure leurs actifs et leurs passifs libellés dans une monnaie donnée, elles restent vulnérables à des pertes substantielles en cas de graves perturbations de la liquidité du marché. La demande nette de devises susceptible de découler de telles circonstances pourrait dépasser les ressources que pourrait apporter la BNS. La position nette d'actif en devises résultant des antécédents d'excédents des paiements courants de la Suisse ne garantit pas un accès convenable aux devises en cas de crise de liquidité. De plus, bien que les évaluations des finances publiques, qui ont été gérées avec prudence, peuvent avoir des répercussions sur les évolutions du taux de change, ces évaluations risquent, à l'avenir, d'être elles-mêmes influencées par le risque apparent d'éventuelles interventions nécessaires des autorités pour renflouer des banques, comme le montre le graphique 3.4. Pour le cas où de tels risques apparents se présenteraient à l'avenir, les primes de risque sur les taux d'intérêt nationaux pourraient alors s'accroître, propageant la crise des grands intermédiaires actifs sur le plan international à l'économie du pays, voire au taux de change.

Le statut d'établissement « trop gros pour faire faillite » des principales institutions signifie que l'aléa moral est considérable et inévitable et n'a aucune chance, même avec les meilleures structures de gouvernance, d'être entièrement internalisé par les institutions elles-mêmes. Le problème posé aux autorités suisses est d'autant plus grave compte tenu de la structure transnationale complexe des plus grandes institutions, qui, comme on l'a vu durant la crise, peut dépasser les capacités de surveillance des différentes autorités de tutelle nationales.

Sans pour autant être négligeables, les risques systémiques présentés par les autres institutions financières suisses sont moindres que dans le cas des 2 *Majors*. La faillite de l'une des grandes compagnies d'assurance ne remettrait sans doute pas en cause la stabilité de l'ensemble du système financier, mais elle pourrait créer de graves tensions sur les marchés nationaux de capitaux et nécessiter une aide financière substantielle des autorités pour couvrir les engagements de la compagnie. Une détérioration plus générale de la solidité financière des banques, compagnies d'assurance ou caisses de pension du pays nécessiterait très certainement une aide substantielle des pouvoirs publics et, à tout le moins dans le cas des banques, elle pourrait avoir des répercussions négatives sur l'approvisionnement en crédits de l'ensemble de l'économie.

Étant donné les risques systémiques présentés par les principales institutions financières suisses les ratios d'adéquation des fonds propres et les autres normes prudentielles devant être respectés par les 2 *Majors* devraient être à tout le moins aussi rigoureux que ceux qui prévalent pour leurs concurrentes internationales les plus solides et donc sensiblement plus stricts que les normes minimales ou moyennes du secteur.

### **Les exigences de fonds propres doivent être plus strictes et plus réactives au cycle des risques...**

Les règles d'adéquation des fonds propres de Bâle sont en cours de révision et on envisage de modifier les ratios minimums ainsi que de réviser la définition des fonds propres et des pondérations des risques applicables à certains actifs (CBCB, 2009). Les réglementations des différents pays devront progressivement s'adapter aux modifications convenues par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), bien que les autorités de tutelle de certains pays, notamment l'Autorité fédérale suisse de surveillance des marchés financiers (FINMA) et la Financial Services Authority britannique (FSA), aient déjà annoncé certaines mesures.

Un consensus s'est dégagé à l'échelle internationale sur deux points au moins. Premièrement, les ratios minimums de fonds propres doivent être sensiblement plus élevés que les coefficients actuels prévus par les accords de Bâle (8 % et 4 % respectivement pour le total des fonds propres et pour les fonds propres de base) (FSA, 2009a ; de Larosière, 2009 ; Genève, 2008 ; voir aussi Hildebrand, 2009). Il n'y a pas encore d'accord total sur l'ampleur que doit prendre l'augmentation de ces ratios, en partie parce que cela va dépendre des modifications qui seront apportées à la définition des fonds propres et des pondérations de risques appliquées aux actifs. Ces ratios affichés par les principales banques internationales avant la crise, y compris celles qui ont été le plus fortement touchées, tendent à montrer que le ratio minimum d'adéquation des fonds propres devrait être supérieur d'au moins 50 % à la norme actuelle de Bâle. La Financial Services Authority britannique (FSA) a recommandé de doubler le ratio de fonds propres de base et que ce soit ce ratio, plutôt que le ratio total d'adéquation des fonds propres qui retienne avant tout l'attention en ce qui concerne les banques d'importance systémique<sup>15</sup> (FSA, 2009a ; voir aussi Brunnermeister et al., 2008).

Il y a aussi un accord général sur l'idée que les exigences de fonds propres soient formulées de telle sorte que les matelas de fonds propres augmentent durant les phases d'expansion du marché (lorsque l'on a eu tendance à sous-estimer les risques) et puissent diminuer de nouveau dans les phases de contraction (de Larosière, 2009 ; FSA 2009a ; Groupe des 30, 2009). Des exigences de fonds propres alignées sur le cycle contribueraient à remédier à la tendance des ratios fixes d'adéquation des fonds propres à amplifier l'expansion des bilans durant les phases de hausse du marché, lorsque la baisse des indicateurs de risques libère des fonds propres en vue d'investissements supplémentaires, tout en accentuant leur contraction, lorsque l'accroissement des risques incite les banques à se défaire d'actifs pour maintenir leurs ratios d'adéquation des fonds propres (Brunnermeister *et al.*, 2008 ; FSA, 2009a).

La révision des exigences de fonds propres annoncée par les représentants de la FINMA en juin 2009 marque un pas important vers la mise en place de normes prudentielles qui reflètent mieux les risques systémiques ainsi que les risques individuels. Dans le cadre de l'application de la norme de Bâle par la FINMA, qui n'entrera pas en vigueur avant 2013, les 2 *Majors* seront tenues de maintenir en permanence un ratio minimum global d'adéquation des fonds propres au moins supérieur de 50 % au niveau minimum prévu par la BRI tel qu'il est appliqué en Suisse (soit 12 % au moins). Ce ratio doit être porté à deux fois le minimum de la BRI (pas moins de 16 %) dans les « périodes favorables », définies comme deux années successives durant lesquelles les bénéfices d'une banque auront été au moins égaux à la « normale du secteur ». Comme c'était le cas avec les règles antérieures, les fonds propres de base doivent représenter l'essentiel des fonds propres globaux et cette prédominance sera encore renforcée par la révision de la définition par la FINMA des fonds propres admissibles, qui exclut la dette subordonnée, et qui doit entrer en vigueur après 2013 (FINMA, 2009b).

Plusieurs considérations tendent à montrer que la mise en œuvre des nouvelles normes pourrait être accélérée et que des minima plus élevés pourraient en fin de compte s'avérer nécessaires. Les 2 *Majors* affichent désormais des ratios globaux de fonds propres plus élevés que le plus faible des minima prévus par les définitions de Bâle II. Le nouveau minimum se situe à près de la médiane des ratios de fonds propres des 25 principales banques internationales de la zone de l'OCDE en termes d'actifs à la fin de 2008 et légèrement en dessous de la moyenne (12.7)<sup>16</sup>. Il est aussi sensiblement inférieur aux ratios d'adéquation des fonds propres du segment des banques suisses axées sur le marché intérieur. Imposer un ratio de fonds propres inférieur à ce qui sera nécessaire à plus long terme pendant que les 2 *Majors* continuent d'être vulnérables à de nouvelles pertes est raisonnable.

Comme on l'a affirmé plus haut, le ratio minimum d'adéquation des fonds propres qu'il conviendrait d'appliquer aux 2 *Majors* devrait en dernière analyse le placer dans le haut de la fourchette des ratios affichés par leurs concurrentes du secteur. Les ratios maintenus avant la crise indiquent qu'il devrait se rapprocher du double du coefficient minimum actuellement imposé par la BRI pour les « périodes favorables ». Une fois que les 2 *Majors* se seront vraiment redressés, la norme voudra qu'elles respectent le ratio supérieur. Il faudra peut-être relever de nouveau le minimum si le resserrement des normes prudentielles dans d'autres pays aboutit à une nouvelle augmentation des ratios d'adéquation des fonds propres d'autres grandes banques internationales. Le niveau adéquat des exigences actuelles de fonds propres concernant les banques axées sur le marché intérieur devra aussi être réévalué une fois que les simulations de crise en cours de révision seront appliquées (voir section suivante).

Les nouvelles exigences prévoient un mécanisme rudimentaire permettant de faire varier la norme de fonds propres, mais il pourrait être amélioré. Comme on l'a indiqué plus haut, la logique de règles alignées sur le cycle en matière de ratios d'adéquation des fonds propres consiste à se doter de matelas de capitaux propres qui varient en fonction du cycle des marchés. Le critère de bénéfices spécifié dans les nouvelles règles ne constitue pas une très bonne mesure de ce cycle et il pourrait induire des effets pervers. Si on l'applique à la lettre, par exemple il peut aboutir à un relâchement des exigences de fonds propres si une banque enregistre des résultats moins bons que le secteur en raison de carences qui lui sont spécifiques. Il serait préférable de préciser une fourchette de variation du ratio d'adéquation des fonds propres sur la durée du cycle. Le ratio minimum d'adéquation des fonds propres se situerait vers le sommet de la fourchette durant les phases de hausse du marché et pourrait revenir vers le bas de la fourchette durant les phases de contraction. Les conditions spécifiant la position du ratio dans la fourchette seraient déterminées par une règle objective intégrant des indicateurs du cycle du marché (par exemple, l'expansion moyenne du crédit des banques internationales par rapport à la tendance). Cette règle pourrait aussi intégrer des indicateurs de risques systémiques encourus par le système financier suisse (par exemple, la taille des actifs d'une banque par rapport au PIB suisse). Il conviendrait aussi d'envisager un relèvement de l'actuelle limite inférieure de la fourchette en cas d'adoption de cette démarche, dans la mesure où un ratio équivalent à 150 % du minimum imposé par la BRI risque de ne pas convenir aux 2 Majors même en cas de repli du marché.

L'autre solution consisterait à imposer aux banques de constituer durant les phases de hausse du marché un matelas séparé d'actifs éligibles au titre des fonds propres dans lequel on pourrait puiser dans les périodes de repli. Le ratio minimum d'adéquation des fonds propres resterait dès lors constant à la moyenne voulue sur la durée du cycle. Le système de « provisionnement dynamique » qui a été utilisé en Espagne est un exemple de la façon dont peut fonctionner un tel matelas de protection. Comme dans la première solution, il faut définir des règles pour déterminer l'épaisseur moyenne du matelas et ses variations. Compte tenu de l'importance que les observateurs du marché attachent souvent au ratio d'adéquation des fonds propres, cette deuxième approche peut être marginalement préférable à la première, dans la mesure où elle limite normalement le risque que des fluctuations des ratios d'adéquation des fonds propres rendus publics donnent lieu à des erreurs d'interprétation de la part des marchés<sup>17</sup>.

### **... et être complétées par un ratio de levier financier**

Les problèmes posés par la présence d'un fort levier d'endettement dans les bilans à laquelle on a assisté durant la crise militent fortement en faveur de l'idée que le ratio d'adéquation des fonds propres, si affiné soit son calcul, n'apporte pas de protection suffisante contre les risques, en particulier ceux qui se présentent dans des situations extrêmes. Un ratio minimum de levier financier – défini comme le ratio des fonds propres à la valeur (non corrigée des risques) du total des actifs – peut être considéré comme une « soupape de sécurité » lorsque, ce qui est pratiquement inévitable, les mesures des risques sous-tendant les calculs du ratio d'adéquation des fonds propres sont imparfaits (FSA, 2009a ; Brunnermeister, 2008). Un tel ratio limite en outre les incitations pour les banques à tirer parti de leur connaissance supérieure de leurs activités en sous-déclarant leurs risques aux autorités de contrôle et aux marchés (Blum, 2008). Les ratios de levier financier ont été largement utilisés avant les années 80, mais ils ont été en grande partie remplacés

### Encadré 3.3. La limitation du levier financier aux États-Unis et au Canada

Bien qu'ils aient été remplacés dans la plupart des pays de l'OCDE par les ratios d'adéquation des fonds propres de Bâle, les ratios de levier financier ont été conservés aux États-Unis et au Canada. Aux États-Unis, les banques de dépôt sont tenues par la Federal Deposit Insurance Corporation de conserver un ratio de leurs fonds propres de base aux actifs d'au moins 5 % pour figurer dans la catégorie des banques « bien capitalisées » et échapper ainsi aux restrictions applicables aux conditions qu'elles peuvent offrir sur leurs dépôts. Ce ratio s'applique au niveau du groupe consolidé (sociétés de holding bancaire). Pour leur part, les banques d'investissement qui sont placées sous la tutelle de la Securities and Exchange Commission, sont exemptées de ce ratio. Les banques canadiennes sont tenues de conserver un ratio du total de leurs fonds propres aux actifs (y compris hors bilan) de 5 %, bien que des exceptions soient admises dans des cas spéciaux (Banque mondiale, 2009).

Durant la phase de montée de la crise actuelle, les principales banques de dépôt américaines ont affiché des ratios de levier financier (fonds propres aux actifs) plus élevés que leurs concurrentes européennes. En revanche, les ratios des fonds propres aux actifs de banques d'investissement comme Lehman Brothers ou Goldman Sachs étaient descendus à des niveaux comparables à ceux des établissements européens.

par les normes de fonds propres de Bâle, parce qu'ils ne tiennent pas convenablement compte des différences de risques en fonction des catégories d'actifs et des expositions hors bilan (encadré 3.3).

L'utilisation d'un ratio prudentiel de levier financier en Suisse se justifie particulièrement compte tenu des ratios exceptionnellement élevés affichés par les 2 *Majors* avant la crise. La BNS a recommandé que le ratio des fonds propres aux actifs des principales banques ne soit pas inférieur à 5 % dans les « périodes favorables » (BNS, 2009a). Dans le cadre du train de mesures annoncé par la FINMA le 16 octobre 2008, les deux 2 *Majors* seront soumises à un ratio minimum du total des fonds propres aux actifs (instruments dérivés compris) de 3 % au niveau du groupe consolidé et de 4 % pour ses différentes composantes, disposition n'entrant pas en vigueur avant 2013. Les crédits à l'économie intérieure et certaines autres créances intérieures ont été exclus des actifs servant à calculer ce ratio<sup>18</sup>.

Cette nouvelle règle devrait prévenir le niveau extrême du levier financier atteint avant la crise, d'autant que les autorités suisses attendent dans la pratique que les 2 *Majors* affichent des ratios de levier financier sensiblement supérieurs au minimum durant les périodes favorables (BNS, 2009a). Pour autant, plusieurs considérations plaident en faveur de l'imposition d'un plancher un peu plus élevé. Premièrement, le minimum spécifié au niveau du groupe n'est que légèrement supérieur au niveau affiché par les 2 *Majors* avant la crise et il est inférieur à celui qu'enregistrent de nombreuses banques internationales, y compris les 2 *Majors*. De plus, les 2 *Majors* affichent actuellement des ratios de levier financier supérieurs au minimum proposé. Elles devraient pouvoir respecter à l'avenir des normes plus rigoureuses.

Élément également important, l'exclusion du crédit intérieur du calcul du ratio n'est pas cohérente avec sa logique fondamentale, comme l'a admis la FINMA (FINMA 2009b). Cette exclusion risque aussi de semer la confusion lorsque l'on comparera le ratio proposé aux indicateurs plus classiques qu'adopteront vraisemblablement d'autres pays. Elle semble par ailleurs inutile : le crédit intérieur représente une faible part du total des actifs



(un peu moins de 20 % pour le CSG et 10 % pour l'UBS). En conséquence, sa prise en compte n'abaîsserait pas sensiblement les ratios de levier financier communiqués<sup>19</sup>. Prises ensemble, ces considérations plaident pour la fixation d'un ratio supérieur au niveau du groupe, d'au moins 4 %, et en incluant le crédit intérieur dans les actifs utilisés pour le calcul du ratio. Il convient aussi d'envisager l'imposition des ratios de levier financier un peu plus tôt que le prévoit le calendrier actuel, ou à tout le moins de les introduire progressivement. Cela étant, un signe de prudence des nouvelles règles est que tous les actifs acquis par les banques d'investissement doivent être intégralement pris en compte dans le ratio de levier financier.

### **Il est également essentiel d'améliorer la gestion et la surveillance de la liquidité**

La mauvaise gestion de la liquidité aura été l'un des facteurs déterminants de l'amplification des risques systémiques qui se sont affirmés durant la crise. Les instruments à court terme très largement négociés qui semblaient constituer un volant important de liquidités se sont révélés, au mieux, comme des protections limitées lorsque les marchés de ces instruments ont été paralysés par l'incertitude entourant la santé financière des principaux intervenants et de leurs contreparties. Les modèles élaborés et autres méthodes utilisés par les institutions financières et leurs autorités de tutelle ont sous-estimé gravement l'adéquation des apports de liquidité, en grande partie parce qu'ils reposaient sur des perturbations subies par des institutions financières à titre individuel et qu'ils ne tenaient pas convenablement compte de la détérioration générale de la liquidité du marché (Baily et al., 2008 ; Brunnermeister et al., 2009).

On admet désormais que la surveillance et la gestion de la liquidité doivent remonter dans l'échelle des priorités et que les instruments utilisés par les institutions financières et les autorités de contrôle pour évaluer si les volants de liquidités sont convenables doivent être sensiblement révisés et renforcés (de Larosière, 2009 ; Groupe des 30, 2009 ; FSA, 2009a). Des principes et options en vue de définir des règles plus strictes de liquidité ont été formulés récemment par un certain nombre d'organismes de tutelle financière et d'associations (CBCB, 2008 ; CEBS, 2008 ; IIF, 2007). Le CBCB procède actuellement à la révision des règles prudentielles en matière de liquidité en s'inspirant des principes énoncés dans son document de 2008 sur le sujet (CBCB, 2008). Le rapport convient de la nécessité d'améliorer la reddition interne de comptes des banques et leurs systèmes d'évaluation et de gestion des risques de liquidité. Les différents rapports plaident aussi pour que les autorités de surveillance financière renforcent leur contrôle de ces systèmes et assument un rôle plus actif d'évaluation indépendante des risques de liquidité, à la fois pour l'ensemble du système financier et pour la solidité des différentes institutions.

Ces rapports mettent l'accent sur plusieurs principes d'amélioration de la réglementation de la liquidité des principales institutions financières (CECB, 2009 ; CBCB, 2008) :

- Il convient de calibrer le volant de liquidités adéquat en fonction des résultats de « simulations de crise » réalistes approuvées par les autorités de contrôle et appliqués avec les banques. Les scénarios de ces simulations devraient prévoir une rupture « idiosyncrasique » du financement externe uniquement pour l'institution concernée, une grave détérioration générale de l'accès au financement auprès de plusieurs marchés essentiels et la combinaison de ces deux cas de figure. Les simulations doivent aussi intégrer tous les principaux risques pour la liquidité, y compris les risques inhérents aux instruments hors bilan et les positions croisées en devises.

- Les volants de liquidité doivent se composer de liquidités proprement dites et d'autres actifs dont on peut penser qu'ils resteront très liquides, y compris dans des périodes d'exacerbation des tensions sur les marchés et qui peuvent être admis en nantissement pour les facilités de prêt de la banque centrale (CBCB, 2009).
- Chaque banque doit mettre au point un plan détaillé de financement d'urgence.
- Les autorités de contrôle nationales doivent renforcer leurs dispositifs transnationaux de coopération pour remédier à de graves crises de liquidité.

Cela fait un certain temps que les autorités suisses ont l'intention de renforcer la surveillance de la liquidité, mais la mise en œuvre de leur projet a été retardée en raison des exigences imposées par le respect de l'accord de Bâle II et par la crise financière (FMI, 2007a). Au cours des deux dernières années, les autorités ont travaillé efficacement avec les 2 *Majors* en remédiant à leurs problèmes de liquidité et en intervenant sur les marchés de capitaux. Toutefois, la crise et la possibilité d'une recrudescence de la tourmente sur les marchés ont mis en relief la nécessité d'améliorer dans les meilleurs délais le dispositif de réglementation et de surveillance de la liquidité. Il est en effet particulièrement urgent d'endiguer les risques de liquidité que font courir les instruments libellés en devises.

Le dispositif révisé applicable aux 2 *Majors* qui a été introduit par la FINMA et la BNS au début de 2009, et qui deviendra opérationnel en 2010, marque un pas important en ce sens. Ce nouveau dispositif intègre les principes fondamentaux énoncés par le CBCB en 2008. Les besoins de liquidités de chacune des 2 *Majors* seront évalués dans le cadre de scénarios définis par les autorités qui tiennent compte des perturbations à la fois au niveau des marchés et au niveau de chaque établissement de crédit. Chacune des banques est tenue d'évaluer l'impact des scénarios sur ses flux de liquidités en partant d'hypothèses « prudentes » (convenues avec les autorités de contrôle) sur ses systèmes de contrôle interne et doit démontrer sa capacité à générer suffisamment de liquidités pour une période d'au moins un mois de difficultés sur le marché. Ce nouveau dispositif marque une amélioration sensible par rapport au dispositif précédent en tenant compte des besoins de liquidité résultant des opérations inscrites ou non au bilan et en se concentrant sur des perturbations « graves » plutôt que modérées (BNS, 2009). Les autorités prévoient en outre de réformer ultérieurement la gestion de la liquidité des banques axées sur le marché intérieur. Le dispositif qui leur est applicable ainsi qu'à d'autres institutions financières plus petites n'a pas besoin d'être aussi élaboré que pour les 2 *Majors* ou pour les principales compagnies d'assurance. Par exemple, les institutions plus petites pourraient simplement être tenues de maintenir un volant de liquidités « normalisé » composé d'actifs convenables plutôt que de reposer sur une modélisation interne, comme cela a été proposé dans le cas du Royaume-Uni (FSA, 2009a).

L'importance systémique des principales institutions financières suisses et le volume considérable de leurs actifs et passifs en devises tendent à montrer qu'il faudra envisager d'autres options allant au-delà de celles qui s'affirment comme des normes internationales. Par exemple, on a proposé que les banques d'importance systémique soient assujetties à un ratio minimum de leurs passifs susceptibles d'être les plus viables sur toute la durée du cycle économique rapporté à leurs actifs (FSA 2009a). Les passifs concernés comprendraient les composantes les plus stables de leurs dépôts et de leurs obligations négociables, mais excluraient les fonds des marchés monétaires et la plupart des sources de financement sur les marchés interbancaires. Un tel ratio de liquidité fondamentale, qui est analogue au ratio des dépôts aux prêts qui était largement utilisé par les autorités de tutelle par le passé

viendrait servir de « soupape de sécurité » pour les volants de liquidité déterminés par les simulations de crise de liquidité. Cela freinerait un peu plus la tendance à afficher un levier financier excessif dans les phases de hausse des marchés. Certaines indications semblent montrer que le recours relativement important des banques canadiennes au financement par les dépôts peut avoir contribué à leur relative résilience durant la crise (Ratnovski et Huang, 2009).

Même si un ratio global de liquidité fondamentale ne semble pas convenir au cas des 2 Majors, il convient d'envisager d'imposer des limites analogues à chacune des grandes composantes en devises de leurs portefeuilles. Cela constituerait une forme « d'auto-assurance » contre une soudaine détérioration de l'accès aux marchés des changes, en particulier si le besoin correspondant de devises devait se révéler plus important que le prévoient les simulations de crise de liquidité. Une telle limite permettrait en outre de contenir le volume des demandes urgentes de devises à l'adresse de la BNS en cas de crise.

### **Il faut aussi améliorer la gouvernance et les incitations à la prise de risques des institutions financières**

Outre le renforcement des normes prudentielles, les autorités de surveillance financière doivent s'assurer qu'on a bien remédié aux carences apparues avec la crise dans les capacités et les incitations des institutions financières à maîtriser les risques. Comme l'ont souligné un certain nombre de rapports récents (de Larosière, 2009 ; FSA 2009a ; Genève, 2008 ; BNS, 2008b) les contrôles internes des risques et la communication financière doivent être renforcés en responsabilisant davantage les hauts dirigeants et les conseils d'administration, en accroissant l'indépendance de la fonction de gestion des risques au sein de la banque et en réduisant le recours à des évaluations externes des risques par des agences de notation. Tout aussi importante est la révision des mécanismes de rémunération en fonction des résultats qui ont encouragé des prises de risques excessifs. Ces mécanismes doivent être plus fermement fondés sur les performances de long terme de l'entreprise, calibrés en fonction des risques encourus et plus transparents vis-à-vis des actionnaires (de Larosière, 2009 ; FINMA 2009).

Certaines mesures prometteuses ont été prises par les deux principales banques, avec les encouragements de la FINMA, en vue de renforcer le contrôle des risques. La plus grande banque a renforcé les capacités de surveillance des risques de ses instances supérieures en se dotant d'un Comité exécutif chargé de surveiller l'utilisation des fonds propres et les risques dans chaque grand métier de la banque ainsi que d'un comité des risques auprès du conseil d'administration (UBS, 2008b). Les fonctions de surveillance du contrôle des risques ont été fusionnées en une seule unité responsable de la surveillance de l'ensemble des grands risques dans toutes les divisions du groupe.

La FINMA figure parmi les premières autorités financières nationales à prendre des mesures concrètes en vue d'élaborer des règles de rémunération qui encouragent la prudence dans les prises de risque et s'appliquent aussi bien aux banques que qu'aux compagnies d'assurance. Un projet de circulaire a été publié en juin 2009 et devrait entrer en vigueur en janvier 2010. Cette circulaire prévoit que le système de rémunération en fonction des performances repose de façon durable sur les performances de long terme de l'entreprise et tienne compte des risques encourus (FINMA, 2009). Les institutions financières sont fortement encouragées à mettre en œuvre des procédures de rémunérations différées soumises à la fois à des révisions en hausse et en baisse, en fonction des résultats des entreprises. La circulaire relève que cela peut poser certains

problèmes de droit fiscal ou de droit du travail, dont certains devront peut-être faire l'objet d'études ou de clarifications supplémentaires par le législateur suisse<sup>20</sup>. La circulaire précise que le conseil d'administration doit s'assurer que les principes de rémunération sont appliqués et elle le charge de publier un rapport distinct sur les rémunérations de façon que les actionnaires soient convenablement informés. En outre, elle requiert l'intervention des organes de contrôle interne dans les procédures concernant la conception et le fonctionnement du système de rémunération. L'UBS est tenue d'appliquer des éléments des principes à partir de 2009. Pour ce qui est de l'ensemble des autres grandes institutions financières couvertes par la circulaire, les obligations de divulgation s'appliqueront à compter de l'année des états financiers 2010. Les institutions financières couvertes par la circulaire sont amenées à observer tous ses éléments dès janvier 2010. L'évolution de ces règles dépendra de l'ampleur des réformes des modes de rémunération engagées par les autres pays. La FINMA a indiqué qu'elle était prête à étudier un durcissement de ses principes de rémunération s'ils se révélaient en deçà d'une quelconque norme internationale convenue. Elle a en outre précisé qu'elle pouvait assouplir ses propres principes si les grands centres financiers internationaux n'appliquaient pas les principes relatifs aux pratiques de saine rémunération élaborés par le Conseil de stabilité financière.

### Renforcer le dispositif et les institutions de contrôle

Le dispositif réglementaire suisse a été considérablement renforcé et modernisé durant cette décennie et ses normes et pratiques correspondent bien à celles qui prévalaient à l'échelle internationale avant la crise (encadré 3.4). Toutefois, la crise financière internationale a révélé de graves faiblesses quant à la capacité des autorités de surveillance financière en général à contenir les risques systémiques qui doivent être traités dans toute la zone de l'OCDE. Il s'agit notamment des carences de la surveillance et de l'évaluation des risques encourus par le système financier, de la confiance excessive accordée par les autorités de tutelle aux jugements des institutions financières et des marchés même lorsque des signes avant-coureurs de problèmes apparaissaient, ainsi que de la capacité limitée à surveiller les activités transnationales des grandes institutions complexes.

Même si la Suisse a beaucoup fait ces dernières années pour renforcer son dispositif de réglementation, la crise récente suggère quelques principes élémentaires de renforcement de la surveillance financière :

- La réglementation macroprudentielle doit se voir accorder plus de place, en s'appuyant sur une surveillance et une évaluation plus rigoureuses des risques encourus par le système financier et l'économie dans leur ensemble. Les autorités de surveillance financière et les autorités chargées de veiller à la stabilité macroéconomique vont devoir coopérer pour contenir les risques systémiques, comme ils l'ont certes fait dans le passé, mais sans doute dans le cadre de procédures plus élaborées.
- Les autorités de surveillance financière doivent adopter une approche plus volontariste de la surveillance, notamment des principales institutions d'importance systémique. Cela passe par une analyse plus indépendante par les autorités de surveillance et une vérification plus minutieuse de la précision des modèles et contrôles internes des institutions financières. Le recours à des contrôles plus directs du volume des activités des très grandes institutions peut s'avérer nécessaire lorsque les risques systémiques qu'elles présentent ne peuvent pas être convenablement contrôlés par d'autres moyens.

#### Encadré 3.4. **Les récentes réformes du dispositif réglementaire suisse**

Les changements majeurs intervenus ces cinq dernières années dans la réglementation suisse ont abouti à un appareil de contrôle financier plus cohérent, simplifié et efficace. Même si les précédents textes fondamentaux régissant les principaux segments du système financier restent en vigueur, des modifications importantes ont été apportées dans certains domaines spécifiques.

Le changement essentiel a été la création de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), qui a commencé sa mission en janvier 2009. La FINMA constitue une structure intégrée chargée de réglementer et de surveiller les marchés de capitaux et les segments des grandes institutions financières, à l'image de la Financial Services Authority au Royaume-Uni. Elle est le fruit de la fusion de trois autorités antérieures que sont la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA). La FINMA est aussi responsable de la réglementation des bourses de valeurs, des opérateurs sur titres et d'autres intermédiaires financiers, y compris les fonds d'arbitrage immatriculés en Suisse. La FINMA revêt la forme d'un établissement de droit public financé par des cotisations des institutions dont elle assure la surveillance. Le conseil d'administration de la FINMA, qui est nommé par le gouvernement fédéral suisse, est chargé de fixer les objectifs stratégiques de l'Autorité et d'approuver les grandes décisions. Le Conseil désigne le directeur de l'Autorité, sous réserve de son approbation par le gouvernement. Bien que la FINMA soit juridiquement responsable devant le gouvernement et tenue de faire régulièrement rapport sur ses activités au Parlement, son indépendance est garantie par la loi.

Conformément aux pratiques traditionnelles suisses en matière de réglementation, la FINMA s'en remet à des vérificateurs externes, surtout dans le secteur bancaire, pour réaliser des inspections sur place dans la plupart des banques et institutions relevant de sa compétence. Les vérificateurs établissent des rapports sur leurs observations qui sont examinés par le personnel de la FINMA. Toutefois, un régime spécial a été introduit pour surveiller de plus près les 2 *Majors* ; il prévoit une intervention plus directe du personnel de la FINMA dans les inspections sur place et des réunions régulières entre les responsables de la FINMA et les hauts dirigeants des 2 *Majors*.

La réglementation des assurances a connu des modifications majeures, d'abord avec l'adoption en 2004 d'une législation complète révisant et modernisant le dispositif. Cette législation est venue remplacer l'approche précédente de la réglementation fondée sur la surveillance des produits, par une surveillance en fonction des risques et des normes de solvabilité. Le dispositif a encore été renforcé en 2006 avec la loi sur la surveillance des entreprises d'assurance (LSA) destinée, entre autres, à mieux protéger les assurés et à se prémunir contre les insolvabilités. La LSA étend la réglementation des assurances aux groupes et conglomérats, élargit son champ de compétence au gouvernement d'entreprise, à la gestion des risques, aux contrôles internes et à la conduite des assureurs sur les marchés et étend les pouvoirs d'exécution de l'autorité de surveillance des assurances. Les normes de gouvernement d'entreprise, de gestion des risques et de contrôle interne sont spécifiées et surveillées dans le cadre de la Swiss Quality Assessment (SQA) et d'initiatives connexes. La LSA impose aussi le test suisse de solvabilité (SST), procédure fondée sur les risques consistant à évaluer les ressources nécessaires à une compagnie d'assurance pour faire face à ses engagements dans des circonstances défavorables, ce test étant reconnu sur le plan international comme une norme du secteur (FMI, 2007c). Une version révisée du test intégrant les risques de marché est devenue obligatoire pour les principales compagnies d'assurance au début de 2006 et pour les compagnies plus petites en 2008.

### **La FINMA est un point d'appui solide pour le renforcement de la réglementation**

La création de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers marque une étape importante vers une intégration et une plus grande cohérence de la réglementation et de la surveillance. On a pris soin de doter la FINMA de l'indépendance, des pouvoirs et des capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités. La FINMA ne dépend pas des crédits du gouvernement fédéral puisqu'elle est financée par des cotisations des institutions relevant de sa compétence<sup>21</sup>. L'Autorité bénéficie d'une certaine souplesse pour s'écarter des barèmes de traitement de l'administration fédérale lors du recrutement et de la fixation des rémunérations de son personnel, même si elle n'est pas complètement autonome dans ce domaine.

Dans l'ensemble, la FINMA jouit d'une indépendance juridique et institutionnelle au moins égale à celle des instances qui l'ont précédée. Son indépendance officielle, même si elle est un peu moins explicite sur le plan juridique, est comparable à celle de la Réserve fédérale des États-Unis. Les autorités de tutelle financière sont particulièrement vulnérables à des influences indues (« prise en otage ») de la part de ceux dont elles ont la tutelle, et ce, en partie en raison des écarts considérables entre la rémunération de leurs agents et celle des salariés des institutions financières (OCDE 2009b). Du fait de la résistance des institutions réglementées et de leurs associations professionnelles, il peut s'avérer difficile d'imposer des règlements suffisamment stricts pour satisfaire à des exigences macroprudentielles. Les ressources limitées des autorités de tutelle financière peuvent les amener aussi à faire trop confiance aux jugements des institutions qu'elles surveillent.

Les responsabilités financières plus générales de la FINMA peuvent contribuer à réduire sa vulnérabilité à des influences indues de certains segments financiers. Asseoir les normes prudentielles dans toute la mesure du possible sur des règles annoncées d'avance et connues publiquement plutôt que sur des décisions discrétionnaires serait également utile en la matière. Il est essentiel de mener des politiques du personnel ou autres qui instaurent un sens profond des responsabilités sur le plan interne et favorisent le recrutement et la fidélisation d'agents compétents pour conforter l'indépendance et l'objectivité de la FINMA. Cette indépendance dépend aussi de l'efficacité de la surveillance exercée pour assurer l'objectivité des vérificateurs externes affectés aux examens. On peut aller plus loin à cet égard en élargissant le vivier de vérificateurs qualifiés dans toute la mesure du possible et en assurant une rotation de leurs missions auprès des différentes institutions financières. L'instauration d'une responsabilité conjointe avec la BNS en ce qui concerne les normes prudentielles revêtant la plus grande importance systémique, comme on le verra, permettrait de surmonter plus facilement les résistances des institutions réglementées.

La FINMA a hérité des pouvoirs, instruments et outils d'exécution législatifs et réglementaires des instances dont elle a repris les fonctions. Elle est seule responsable de la publication de règlements et autres décrets régissant l'agrément des institutions, la réglementation prudentielle et les qualifications des hauts dirigeants et elle partage avec les grandes bourses de valeurs la responsabilité des règles relatives à l'émission et la négociation de valeurs mobilières. Elle peut intervenir pour imposer des mesures correctrices dans les institutions financières qui ne respectent pas les normes élémentaires de la réglementation et fermer les institutions défaillantes. Ses pouvoirs dans ce domaine ont été encore renforcés par la récente modification apportée aux dispositions de la loi suisse relatives aux faillites de banques et de maisons de titres. Dans l'ensemble, les pouvoirs de la FINMA semblent comparables à ceux des autorités financières des autres

pays de l'OCDE et conformes aux pratiques exemplaires internationales sous la plupart des aspects (FMI, 2007a). Les capacités d'exécution de l'Autorité seraient encore meilleures si elle était habilitée à imposer des amendes administratives en cas de violations graves de ses règles<sup>22</sup>.

La création de la FINMA n'a pas formellement modifié le caractère « dual » de la réglementation suisse qui se manifeste par le recours relativement important à des vérificateurs externes (surtout pour le secteur bancaire) pour ses inspections et par la participation d'associations qui s'autorégulent dans certains domaines. La FINMA est chargée de faire respecter des qualifications et d'autres règles relatives à ces autorités de marché et elle a récemment publié une circulaire précisant ces règles. À l'instar de la Commission fédérale des banques, la FINMA applique un régime spécial de surveillance aux 2 *Majors*, régime qui prévoit une surveillance plus étroite et plus directe que dans le cas des autres institutions financières relevant de sa compétence. Le personnel de la division de la FINMA en charge des 2 *Majors* participe aux inspections sur place (y compris de locaux situés dans d'autres pays), rencontre régulièrement les hauts responsables de chaque banque et étudie un large éventail d'informations concernant tous les grands domaines de contrôle et d'activité de ces deux banques. Les événements ont démontré l'importance de cette surveillance étroite, non seulement pour gérer les crises, mais encore pour contenir les risques en dehors des périodes de crise. Il convient d'instaurer un régime de surveillance comparable pour les principales compagnies d'assurance, tout en tenant compte des différences entre banque et assurance et des risques propres à chacun de ces segments.

Les attentes vis-à-vis de la FINMA ont considérablement augmenté sous l'effet de la crise. Les efforts permanents pour surveiller et contenir les risques à court terme tout en modernisant et élargissant les capacités de tutelle vont continuer de susciter des attentes considérables, voire plus fortes encore. Il est essentiel que l'autorité de surveillance financière dispose des ressources suffisantes pour assurer effectivement ses missions et que ces ressources soient accrues en tant que de besoin. Les effectifs et les ressources dont dispose actuellement la FINMA ne semblent pas particulièrement généreux si on les compare à ceux des autorités de tutelle d'autres pays, compte tenu de la taille du système financier suisse. L'Autorité prévoit de porter le nombre de ses agents d'environ 320 actuellement à 355 (+13 %) à mesure que de nouvelles recrues disposant des qualifications convenables seront disponibles. Cela étant, compte tenu de la possibilité que les attentes à l'égard de l'Autorité s'accroissent davantage, il faudra revoir régulièrement les dotations en personnel et en autres ressources. L'Autorité pourrait avoir besoin d'une plus grande marge de manœuvre afin d'attirer et de retenir les agents très qualifiés dont elle a besoin pour fonctionner efficacement.

### **La surveillance macroprudentielle doit être élargie**

La vulnérabilité de l'économie suisse aux difficultés de ses principales institutions financières confère une importance particulière à la réglementation et la surveillance macroprudentielles. L'objectif fondamental de cette réglementation est « ... de limiter les difficultés du système financier dans son ensemble afin de protéger l'économie générale de pertes importantes en termes de produit réel... » (de Larosière, 2009). Les éléments clés de cette réglementation sont les suivants (OCDE 2009b) : la mise en place de moyens efficaces d'échange d'informations et de coopération entre les autorités de tutelle financière et les autorités chargées de la stabilité macroéconomique, surtout les banques centrales ; l'organisation de mécanismes d'alerte précoce pour signaler la nécessité de

mesures en vue de prévenir les crises et de s'y préparer ; enfin, des moyens de traduire les changements des risques macroprudentiels en modifications des normes prudentielles comme les exigences en matière de fonds propres et de liquidités.

Un dispositif élémentaire de surveillance macroprudentielle a été établi et attribué à la BNS et la FINMA la responsabilité conjointe de sa mise en œuvre. La répartition actuelle des responsabilités est précisée dans un mémorandum d'accord entre la Banque nationale suisse et la Commission fédérale des banques, mémorandum qui s'applique désormais à la FINMA (CFBS, 2007). Conformément à ce texte, la BNS suit l'évolution du secteur bancaire sous un angle global dans la mesure où elle affecte l'économie en général et la conduite de la politique monétaire et elle assure la surveillance des systèmes de règlement des marchés interbancaires et des valeurs mobilières. La FINMA est exclusivement responsable de la définition des normes prudentielles.

Le mémorandum prévoit spécifiquement l'échange d'informations sur les risques macroéconomiques, les positions de risque des banques dans leur ensemble et des principaux segments du secteur ainsi que sur l'adéquation de leurs fonds propres. Il prévoit aussi des discussions périodiques conjointes au niveau des cadres dirigeants sur les risques financiers pesant sur l'économie et les mesures destinées à les traiter<sup>23</sup>. Ces discussions ont lieu régulièrement et se sont intensifiées durant la récente crise financière. D'autres initiatives sont à l'étude en vue d'améliorer cette coopération. Conformément à ses missions, la BNS publie un rapport annuel sur la stabilité financière dans lequel elle résume les principales évolutions financières et leur contexte macroéconomique et présente une évaluation des principaux risques.

Le dispositif actuel a été précieux pour la collaboration et l'efficacité des mesures prises au cours de la crise actuelle. Les récentes mesures prudentielles prises par la FINMA, notamment les nouvelles exigences en matière de ratios d'adéquation des fonds propres et de levier financier, ont été élaborées en consultation étroite avec la BNS, qui, en les approuvant publiquement, a sans doute contribué à renforcer leur crédibilité. Néanmoins, ce dispositif doit être précisé dans trois domaines.

*Premièrement*, il devrait être explicitement élargi de façon à couvrir tous les grands segments financiers, y compris les compagnies d'assurance et les caisses de pension. Ce changement est cohérent avec le statut de la FINMA d'autorité de surveillance intégrée de ces principaux segments et faciliterait l'échange d'un plus vaste ensemble d'informations concernant leur situation que ce n'est le cas dans le cadre du dispositif existant. Le dispositif doit permettre le suivi des positions de risque des principaux segments du système financier, y compris les caisses de pension. La FINMA a intensifié sa surveillance de l'exposition des compagnies d'assurance axées sur le marché intérieur vis-à-vis des banques suisses. Les compagnies d'assurance directe font l'objet d'un plafonnement à 5 % de leur exposition au risque de contrepartie vis-à-vis de chaque banque, mais l'exposition agrégée au risque des entreprises d'assurance directe et de réassurance vis-à-vis des 2 *Majors* – y compris leurs expositions vis-à-vis de sinistres d'assurance, contre leur défaillance par exemple – ne fait pas actuellement l'objet d'une surveillance de ce type. Il conviendrait de mesurer l'exposition des différents assureurs, aussi bien les assureurs directs que les réassureurs, vis-à-vis d'une ou plusieurs banques, en particulier les 2 *Majors* et de veiller à ce que les compagnies d'assurance aient des limites convenables d'exposition. De telles limites pourraient permettre d'empêcher que des risques quelconques émanant des deux grandes banques ne se propagent au secteur de l'assurance.



Deuxièmement, il faudrait mettre en place un mécanisme de décision plus formel pour lier les évaluations des risques macrofinanciers aux instruments macroprudentiels. Les normes prudentielles ayant des implications systémiques importantes, comme le ratio d'adéquation des fonds propres des 2 Majors ou les règles de détermination des variations cycliques des exigences de fonds propres, doivent reposer sur les circonstances spécifiques aux institutions financières suisses et les risques macroéconomiques qu'elles présentent. Il faudrait aussi envisager d'élargir les procédures informelles de consultation entre la BNS et la FINMA. Conformément au mandat que la loi lui confère, à savoir contribuer à la stabilité du secteur financier, la BNS devrait piloter, avec la FINMA, qui doit rester l'organe de promulgation, l'élaboration de normes macroprudentielles et faire connaître publiquement ses positions.

Troisièmement, les simulations de crise générale de la capacité des institutions financières à résister à des chocs à la fois financiers et macroéconomiques constituent un instrument essentiel de la surveillance macroprudentielle, mais l'expérience des deux dernières années montre qu'elles doivent être améliorées. La BNS a mis au point un dispositif élaboré de simulations de crise « globale » portant sur l'ensemble du système bancaire et qui évalue les effets sur les performances financières des banques de diverses perturbations financières et macroéconomiques externes et internes. Ces perturbations ont été retenues sur la base de l'expérience historique et des conditions économiques actuelles (BNS, 2008a). Ces simulations se sont révélées utiles pour identifier les vulnérabilités du système bancaire et de ses principales composantes. Toutefois, comme dans d'autres pays, ces simulations ont considérablement surestimé la résilience du système financier dans la phase de montée de la crise. C'est en partie parce qu'elles n'ont pas anticipé la chute précipitée de la qualité du crédit et le tarissement de la liquidité du marché qui ont été déterminants en l'occurrence. Rétrospectivement, cependant, les scénarios « défavorables » qui avaient été étudiés se sont révélés extrêmement bénins<sup>24</sup>. On n'a pas accordé suffisamment d'attention aux scénarios de situations plus graves qui, tout en étant peu probables, causeraient de gros dommages s'ils devaient se concrétiser.

Les autorités suisses admettent la nécessité d'améliorer le dispositif de simulation de crises et la FINMA prévoit de mettre au point des simulations par « grandes composantes » au niveau des institutions de façon à compléter les simulations globales de la BNS. Ce dispositif doit aussi être élargi pour intégrer explicitement d'autres grandes composantes du système financier, notamment les compagnies d'assurance et les caisses de pension. Dans la mesure du possible, les simulations globales doivent être plus prospectives et couvrir les types de perturbations qui se sont trouvées en arrière-plan de la crise financière internationale, y compris une grave contraction de la liquidité de marchés essentiels. L'impact d'une soudaine détérioration de la solidité financière d'une ou de plusieurs grandes institutions financières devrait sans doute être pris en compte dans les simulations.

### **Il faut régler plusieurs problèmes concernant les institutions financières plus petites**

Outre les mesures prises pour les principales institutions, plusieurs dispositions visant à renforcer le dispositif réglementaire actuel d'autres segments devaient également contribuer à contenir les risques financiers.

La récente modification du régime de garantie des dépôts marque un pas important dans le sens de la réduction de l'écart entre les garanties offertes par la Suisse et celles que proposent les autres pays, écart qui a accentué la vulnérabilité, en particulier des banques axées sur le marché intérieur, à la fuite des dépôts. Le montant maximum garanti aux

termes du nouveau dispositif, à savoir 100 000 CHF (environ 92 000 USD), est plus proche de la norme dans d'autres pays européens que le précédent plafond. Toutefois, il subsiste un décalage notable avec plusieurs pays importants qui ont aussi récemment relevé leurs propres plafonds, notamment les États-Unis (où le plafond est désormais de 250 000 USD) et l'Allemagne (où il n'y a plus de plafond ; Schich, 2008). La garantie s'applique aux dépôts ouverts sur les livres de l'ensemble des banques domiciliées en Suisse, y compris les dépôts en devises ou ceux de ressortissants étrangers, le montant total ainsi garanti représentant 60 % du PIB de 2008. Les banques axées sur le marché intérieur, en dehors de celles qui appartiennent aux cantons (qui ont prévu leur propre garantie) devraient bénéficier le plus du nouveau dispositif. Les 2 *Majors* en profiteront sans doute moins dans la mesure où leur statut d'établissements « trop gros pour faire faillite » apporte déjà une certaine assurance à leurs déposants.

Le régime de garantie demeure dépourvu d'assise financière, bien qu'il ait été un peu renforcé par l'obligation faite aux banques de détenir des actifs liquides, qui doivent être émis par des créanciers suisses, représentant au moins 125 % des montants garantis. Comme l'ont admis les autorités (DFE, 2009), ce financement *ex post* présente des inconvénients notables. Il pourrait aboutir à des retards de remboursement des dépôts et imposer des coûts à l'État en cas de difficultés bancaires générales, dans la mesure où les établissements de crédit pourraient ne pas être en mesure d'apporter les fonds requis (Schich, 2008; OCDE, 2009b). En septembre 2009, les autorités suisses ont publié un projet de loi sur la garantie des dépôts en vue d'instaurer un financement partiel *ex ante*. Ce projet comporte un mécanisme de garantie à deux volets. Le premier volet consiste à créer un fonds de garantie des dépôts doté d'un capital éventuel de 9.75 milliards CHF, ce qui représente quelque 3 % des dépôts garantis. Les deux tiers du financement doivent être apportés par les banques par le biais de cotisations annuelles prélevées sur une période de plusieurs années jusqu'à ce que le montant voulu soit atteint. Les banques apporteront le reste en remettant des titres en nantissement. Pour le cas où le fonds ne serait pas suffisant pour rembourser les montants assurés, c'est le second volet du mécanisme qui couvrirait la différence. Actuellement, ce second volet fait l'objet de deux propositions : soit une avance, soit une garantie du gouvernement fédéral qui, dans un cas comme dans l'autre, devrait être compensée par des paiements annuels de primes supplémentaires d'assurance par les différentes banques. Le projet de loi prévoit que les cotisations et les primes payées par les banques soient calculées sur la base d'indicateurs de leurs risques, y compris les ratios d'adéquation des fonds propres et de levier d'endettement. La loi, si elle est adoptée, va sensiblement renforcer l'efficacité du régime suisse de garantie des dépôts et l'aligner plus étroitement sur les pratiques exemplaires internationales. Toutefois, d'autres dispositions doivent encore être prises avec les autorités de surveillance financière de pays abritant des succursales de banques immatriculées en Suisse, car les dépôts sur les livres de ces succursales ne sont pas couverts par le régime suisse de garantie.

Les bénéficiaires des banques axées sur le marché intérieur ont subi des pressions sensibles au début de la décennie, même si leur situation s'était nettement améliorée à la veille de la crise sous l'effet d'opérations de concentration et d'autres mesures. Les banques pourraient faire face à une intensification de la concurrence dans les années qui viennent à mesure que les principaux établissements réorienteront leurs activités vers leur noyau de compétences traditionnel. Des éléments indiquent que les banques axées sur le marché intérieur en tant que groupe se trouvent dans une situation raisonnablement favorable par rapport à leurs homologues d'autres pays européens, mais que certains

segments présentent une efficacité économique qui n'est pas pleinement optimale (FMI 2007b). L'instauration de règles plus équitables entre les banques en supprimant ou à tout le moins en réduisant les préférences actuelles d'ordre réglementaire ou autres contribuerait à faciliter les ajustements nécessaires pour maintenir leur compétitivité.

Les autorités ont fait un pas important en ce sens en abolissant, à compter de 2011, le coefficient de réserves obligatoires moins important dont bénéficiaient les banques cantonales par rapport aux autres banques de dépôts. Toutefois, la garantie dont continuent de bénéficier les banques cantonales sur leurs passifs de la part des gouvernements cantonaux ainsi que leurs obligations de prêt à des clients locaux ont tendance à réfréner leurs incitations et leur capacité à se comporter comme des établissements commerciaux efficaces. Cette combinaison peut aussi encourager des prises de risques excessifs. Il convient d'envisager d'abolir la garantie, d'autant que la réforme du régime de garantie des dépôts la rend en grande partie redondante. Leurs missions spéciales devraient aussi être supprimées ou, si elles sont maintenues, être financées sur les recettes publiques plutôt que sur les ressources de ces banques. Une diversification supplémentaire de l'actionnariat des banques cantonales (dont la plupart appartiennent entièrement à leur canton) pourrait aussi contribuer au renforcement de leur orientation commerciale et faciliter leur concentration dans les cas où elle se révélerait bénéfique.

En 2007, la précédente *Étude économique de l'OCDE sur la Suisse* recommandait de maintenir à l'écart du processus politique (voir tableau annexe 1.A1) la fixation des paramètres essentiels définissant le niveau des pensions versées, ce qui peut faciliter l'ajustement des droits à prestation en fonction des évolutions de la démographie et des marchés de capitaux. Cette réforme se justifie actuellement encore plus qu'en 2007.

### **De nouvelles mesures pour contenir les risques présentés par les principales institutions pourraient être utilement envisagées**

Des mesures de contrôle prudentiel plus rigoureuses et une surveillance renforcée vont réduire la probabilité d'une défaillance catastrophique d'une ou de plusieurs des plus grandes institutions financières suisses. Les mesures examinées dans la prochaine section en vue d'améliorer la coopération transnationale et le partage des responsabilités de surveillance des grandes institutions financières transnationales (GIFT) et de gestion de crise seront également utiles, en partie en réduisant les dommages en cas de défaillance. Toutefois, ces mesures risquent de ne pas limiter suffisamment les risques dans le cas de la Suisse, compte tenu des dommages exceptionnellement graves que les principales institutions financières pourraient infliger à l'économie dans le pire des scénarios. S'il en est ainsi, il faudra sans doute prendre d'autres mesures. Plusieurs approches possibles ont été proposées (voir Hildebrand, 2009). La mise en œuvre de chacune d'entre elles poserait d'importants problèmes juridiques ou autres et, dans certains cas, cela pourrait affecter la compétitivité des GIFT et imposer des coûts à l'économie suisse.

Une approche pourrait consister pour les autorités financières à imposer des limites à l'envergure ou à la taille des institutions présentant les plus grands risques systémiques (Hildebrand, 2009). Une solution consisterait à imposer une limite directe à la taille agrégée du groupe, par exemple en plafonnant le total de ses actifs par rapport au PIB suisse. L'un des gros inconvénients de cette démarche est que les risques encourus par les GIFT ne sont pas uniquement déterminés par leur taille agrégée mais aussi par la nature de leurs activités et leurs liens avec les marchés de capitaux et d'autres institutions financières. Pour ces raisons, il serait difficile de déterminer la taille maximum convenable.

Une autre approche consisterait à restreindre directement l'envergure de l'activité d'une institution essentielle du point de vue systémique. Par exemple, la scission des divisions de banque d'investissement des deux principales banques pour en faire des entreprises juridiquement distinctes sans droits sur l'institution originale réduirait considérablement les risques systémiques. Cela modifierait la nature de banques universelles des 2 *Majors*, bien qu'elles conserveraient la gestion de fortune et la gestion d'actifs et une bonne partie des activités de services financiers aux entreprises qui constituaient leur principal fond de commerce.

Une autre solution serait de transférer une partie des activités les plus risquées du groupe à des filiales organisées de telle sorte qu'elles n'aient pas de droits juridiques sur la maison-mère suisse ou les composantes les plus systématiquement importantes. On a par exemple proposé que les grandes institutions financières adoptent la structure d'une société holding non opérationnelle analogue à celle que l'on connaît aux États-Unis et qui a été reprise à leur compte par un certain nombre d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2009b). Cette structure permet de mener des activités de banque de dépôts dans une filiale juridiquement distincte des filiales exerçant des fonctions de banque d'investissement et autres activités plus risquées. En théorie, une telle structure peut isoler les composantes systématiquement les plus importantes du groupe vis-à-vis des pertes de ses autres filiales dans des proportions qui ne sont pas possibles pour une banque universelle. Cela étant, on ne sait pas si une telle séparation des activités financières serait réalisable ou convenable pour le système financier suisse ou pour ceux d'autres pays européens qui reposent depuis longtemps sur le régime de la banque universelle (FSA, 2009) ou si une telle structure serait légale en droit suisse. De plus, l'expérience de la crise a montré que la séparation juridique des activités peut ne pas constituer une protection suffisante contre la contagion dans une période de crise, car des considérations de réputation peuvent répandre les problèmes parmi les autres composantes d'un groupe même en l'absence de responsabilité juridique.

Parmi les mesures moins radicales, on peut évoquer la fixation d'une limite au volume du portefeuille de négociation par rapport au total des actifs, ou à restreindre (voire interdire) la négociation ou la détention de certaines catégories d'instruments dont les risques sont réputés particulièrement élevés et difficiles à évaluer. Cette approche peut apporter un moyen plus certain et plus précis de limiter les risques systémiques que présente l'institution que le plafonnement de sa taille. Cela étant, les limites concrètes sont plus difficiles à définir compte tenu des interrelations complexes entre les différentes activités d'une grande institution financière.

Les limites de taille agrégée ou les restrictions relatives au champ d'activité des 2 *Majors* pourraient être coûteuse pour l'économie suisse. De telles restrictions pourraient en effet peser sur la rentabilité et le potentiel de croissance des banques et aboutir à un transfert de certaines activités actuellement réalisées en Suisse vers des filiales dans d'autres pays. Cela pèserait sur l'emploi et la valeur ajoutée du secteur suisse des services financiers. Une réduction de la place de premier plan des 2 *Majors* pourrait aussi réduire l'attrait du système financier suisse en général pour les investisseurs étrangers.

Le volume global de ces coûts est difficile à estimer. Par exemple, on ne dispose pas d'éléments vraiment concluants pour savoir dans quelle mesure les très grands conglomérats financiers bénéficient effectivement d'économies d'échelle ou de synergies entre leurs activités (Voir Berger et al., 1999). Il pourrait y avoir aussi des effets positifs. Une réduction des risques systémiques que présentent les 2 *Majors* devrait abaisser les primes

de risque sur les marchés internationaux des obligations suisses. Quoi qu'il en soit, les coûts globaux de telles restrictions devraient être mis en balance avec les dommages bien plus considérables que provoquerait l'événement certes peu vraisemblable, mais pas impossible que constituerait la faillite d'une ou de plusieurs des principales institutions financières de même que les coûts qu'induirait les perceptions d'un risque de faillite de ce genre.

## **Renforcer les mécanismes transnationaux de prévention et de gestion des crises**

L'efficacité de la coopération des autorités suisses avec les banques centrales et autorités de surveillance financière étrangères depuis plusieurs années met en relief à la fois l'importance de tels dispositifs et la nécessité de les renforcer et de les étendre davantage. Cela signifie que le déploiement de dispositifs transnationaux concernant la surveillance des GIFT et destinés à faciliter leur redressement en cas de faillite est particulièrement important pour la Suisse.

### ***Les normes fiduciaires sont exigeantes***

La protection rigoureuse des intérêts de la clientèle a été l'un des facteurs déterminants ayant permis d'asseoir le rôle de centre financier international de premier plan que joue la Suisse, notamment sa position dominante dans le domaine de la gestion internationale de fortunes. La réputation de la Suisse découle du maintien de normes fiduciaires strictes. Elles recouvrent non seulement la protection de la confidentialité des informations sur les clients, mais encore pour une part au moins aussi importante sur les normes strictes régissant la conservation et la gestion des fonds. Les textes législatifs et réglementaires suisses sur les responsabilités fiduciaires des institutions financières et de leurs salariés ainsi que les sanctions civiles et pénales en cas de violation de ces devoirs figurent parmi les plus rigoureux de la zone de l'OCDE. La Suisse est dotée de lois contre le blanchiment de capitaux, la corruption, les délits d'initiés et la plupart des autres transactions financières illégales. En Suisse, les institutions financières sont tenues (sous peine d'éventuelles poursuites pénales en cas de violation) de déterminer la source et les bénéficiaires des fonds qui leur sont confiés et de conserver des pièces justificatives.

### ***Un renforcement des procédures transnationales est essentiel pour une surveillance efficace des principales institutions***

Les autorités suisses se sont dotées de tout un ensemble de procédures transnationales pour faciliter la surveillance des principales institutions financières et la gestion de crise. Il s'agit notamment de d'échanges réguliers d'information et de discussions avec les autorités de tutelle des États-Unis et du Royaume-Uni, de mécanismes de coopération pour la surveillance des compagnies d'assurance avec les États membres de l'Union européenne en 2006 et des lignes de crédits croisés en devises avec la Réserve fédérale des États-Unis ou des facilités analogues avec la Banque d'Angleterre et la Banque centrale européenne. Ces procédures sont à la fois bilatérales et multilatérales, bien que principalement confinées à plusieurs grands pays. De même, des organisations plus multilatérales ont été mises en place sous la forme de collèges de contrôleurs concernant les principales banques et les principaux groupes d'assurance. Parfois, on fait aussi appel à des dispositifs *ad hoc*, qui se sont eux aussi révélés fort utiles pour gérer les tensions résultant de la tourmente qui s'est emparée des marchés internationaux.

Néanmoins, l'expérience des deux dernières années a montré qu'il faut mettre en place des mécanismes multilatéraux plus puissants et plus larges pour renforcer les capacités de gestion de la crise, permettre des liquidations rapides et ordonnées des GIFT en cas de faillite et pour clarifier les responsabilités de chaque autorité de contrôle. La Suisse a sans doute particulièrement besoin de tels mécanismes pour contenir les risques systémiques que présentent ses GIFT et peut profiter d'une coopération dans le cadre des mécanismes dont les autorités de l'UE sont en train de se doter (OCDE, 2008).

Un large consensus s'est désormais dégagé sur l'idée qu'il peut être utile de prévoir des procédures explicites pour préciser les responsabilités respectives vis-à-vis des GIFT entre le pays d'origine et les autorités des pays étrangers où ces institutions ont une forte présence (de Larosière, 2009 ; Turner, 2009 ; Groupe des 20, 2009). Comme on l'a vu, la Suisse a eu recours à ces « collèges de contrôleurs » et des structures analogues ont été mises en place depuis un certain temps dans la région nordique, ce concept étant d'ailleurs étudié par les autorités financières de l'UE (Wajid *et al.*, 2007 ; European Financial Services Roundtable, 2004 ; OCDE 2008). Lors de sa réunion de mars 2009, le G20 est convenu que des collèges de contrôleurs devaient être organisés pour chacune des 30 premières GIFT et il a fixé à la mi-2009 la date limite pour la mise en place des collèges qui n'auraient pas été mis sur pied (G20, 2009).

Chaque collège doit assurer la cohérence du contrôle consolidé de l'institution dans son ensemble en coordonnant la surveillance de ses différentes composantes. Dans le cadre du dispositif qui se met en place pour l'UE, l'autorité de contrôle du pays d'origine d'une GIFT désignée invite ses homologues d'autres pays de l'UE où l'institution a des filiales ou succursales d'importance systémique à s'associer au contrôle. La participation est volontaire et repose sur un consensus (OCDE 2008). Les responsabilités peuvent être réparties entre les autorités de contrôle participantes selon diverses modalités sans que cela n'altère nécessairement les prérogatives de l'autorité de contrôle du pays d'origine. Sur le terrain, les collèges doivent surmonter les problèmes délicats résultant des disparités des normes et pratiques entre les pays et ne se substituent pas à un contrôle à part entière dans le pays d'origine. Néanmoins, ils peuvent être très utiles en améliorant la circulation de l'information et en assurant une coordination et un renforcement mutuel des réglementations.

Un « noyau dur » de collèges existe depuis 2000 avec les autorités de contrôle des États-Unis et du Royaume-Uni pour les 2 *Majors* et des collèges régionaux bilatéraux distincts avec des autorités de contrôle bancaire des principales économies asiatiques (Chine, Japon, Singapour et Hong-Kong, Chine) ont récemment été mis en place. Des collèges ont aussi été institués pour les grandes compagnies d'assurance suisses. Ces collèges se sont en grande partie concentrés sur l'échange d'informations bien que ceux qui se rapportent aux 2 *Majors* aient commencé à réfléchir à des initiatives collectives dans certains domaines. Ils pourraient s'avérer précieux pour améliorer la surveillance des principales institutions suisses et la gestion de crise en cas de problèmes futurs. Toutefois, leur efficacité pourrait progresser davantage par une approche plus collective impliquant la participation de représentants d'autres grands pays européens et asiatiques au noyau dur des collèges concernant les 2 *Majors*. Les efforts des collèges devraient aussi s'élargir au fil du temps pour recouvrir l'examen des grandes questions de réglementation et la planification des contingences en cas de problèmes futurs.

Ces collègues pourraient en outre servir de vecteur de la gestion de crise en cas d'apparition de menaces systémiques. Le Forum de stabilité financière a énoncé une série de principes fondamentaux de préparation et de gestion des menaces pensant sur la solvabilité des institutions d'importance systémique (FSB, 2009). Ces principes prévoient : l'échange régulier d'informations entre les parties concernées, notamment des détails sur la structure de groupe de la GIFT concernée et les dépendances intergroupes ainsi que leurs liens importants avec les marchés et d'autres institutions financières, enfin l'élaboration de plans d'urgence pour le financement de la GIFT en cas de tourmente sur les marchés, y compris pour assurer un accès convenable aux devises. Les réactions des autorités en cas de crise doivent être explicitement étudiées. Ces réactions comprennent l'imposition de contraintes éventuelles comme les restrictions de la capacité des filiales à prêter ou transférer des fonds à leur société-mère (« cantonnement »). Les participants aux mécanismes doivent comprendre des représentants de la banque centrale ainsi que les autorités de surveillance financière. Cela peut se faire en invitant des représentants de la banque centrale à participer aux collègues.

Les difficultés rencontrées lors de la liquidation de Lehman Brothers ont démontré la nécessité de se doter d'un dispositif transnational explicite de règlement des faillites des GIFT (de Larosière, 2009 ; FSA, 2009). Les régimes nationaux de faillite, comme celui de la Suisse, conviennent à des institutions purement axées sur le marché intérieur. En revanche, ils sont insuffisants pour des GIFT, puisque le régime du pays d'origine ne peut pas s'appliquer à leurs filiales étrangères. Dans l'idéal, avec un régime transnational des faillites, on disposerait des mécanismes permettant d'accélérer la cession ou la liquidation des composantes défaillantes des institutions, le remboursement de ses déposants et autres créanciers et la mutualisation des risques et des coûts entre les autorités nationales. Le dispositif doit aussi prévoir la mise au point de procédures d'urgence par chaque institution financière d'importance systémique en vue de sa liquidation en cas de faillite (« testament de son vivant ») – principe très récemment repris à son compte par le Groupe des 20 lors de sa réunion de septembre 2009. Au moins dans certains cas, cela peut passer par des modifications de la structure juridique de l'institution pour faciliter la cession ou la liquidation de ses composantes. Cela peut dès lors impliquer des modifications de la législation fiscale (si le changement de structure accroît indument la charge d'imposition du groupe) ou d'autres dispositions juridiques.

Un régime transnational d'insolvabilité viendrait compléter un durcissement de la réglementation et de la surveillance des GIFT et n'en réduirait en aucun cas la nécessité. L'instauration de ce régime risque d'être une tâche de longue haleine impliquant des négociations multipartites sur la répartition des responsabilités ainsi que des révisions des réglementations nationales, voire des lois nationales. Cela étant, un tel dispositif est essentiel pour contenir la contagion de la faillite d'une GIFT et réduire les coûts imposés à l'économie du pays d'origine. Les autorités suisses ont souligné l'importance essentielle de tels mécanismes visant à limiter les risques que présentent leurs principales institutions financières (Hilderbrand, 2009). À cet effet, les autorités devraient encourager les 2 *Majors* et les grandes compagnies d'assurance à commencer à définir des procédures ordonnées de traitement des éventuelles situations de tensions ou de difficultés financières, y compris les menaces de faillite pesant sur une quelconque composante de leur groupe.

### Encadré 3.5. Synthèse des principales recommandations en vue du renforcement de la réglementation financière

#### Principes généraux

- La réglementation doit intégrer une optique macroéconomique explicite, dans laquelle les normes prudentielles applicables aux institutions financières reposent sur les risques systémiques que ces institutions présentent pour l'économie en même temps que sur leurs risques microprudentiels.
- Il sera essentiel de se doter de procédures transnationales renforcées avec les autorités financières d'autres pays pour assurer une supervision efficace des principales institutions financières suisses et égard à leurs structures étendues et complexes, et pour se préparer à une éventuelle crise future.

#### Normes prudentielles

- Les autorités devraient imposer aux deux principales banques de maintenir dans l'immédiat un ratio minimum d'adéquation de leurs fonds propres représentant au moins 150 % du minimum actuel prévu par la BRI. Ces ratios devraient représenter deux fois le minimum actuel prévu par la BRI une fois que la solidité financière de ces deux établissements aura été rétablie, si possible avant 2013. D'autres ajustements devraient être apportés en tant que de besoin pour que les ratios d'adéquation des fonds propres des 2 *Majors* restent parmi les plus rigoureux de ceux des grandes banques internationales.
- Il convient de mettre en place un mécanisme fondé sur des règles imposant des matelas de fonds propres qui augmentent durant les phases d'expansion du marché et dans lequel on pourrait puiser durant les phases de contraction. Ce matelas devrait être déterminé par des règles objectives et communiquées publiquement, reposant sur des indicateurs du cycle du marché et des risques plutôt que sur la rentabilité des banques.
- Le ratio de levier financier des fonds propres à la valeur comptable des actifs des 2 *Majors* qui est actuellement envisagé devrait être relevé à 4 % au moins pour le niveau consolidé et entrer en application au même moment que le ratio révisé d'adéquation des fonds propres. Les crédits intérieurs devraient être pris en compte dans les actifs utilisés pour le calcul de ce ratio.
- Il conviendrait d'envisager de mesurer l'exposition agrégée des différents assureurs, qu'il s'agisse d'assureurs directs ou de réassureurs, vis-à-vis d'une ou plusieurs banques, en particulier les 2 *Majors*, et de veiller à ce que les compagnies d'assurance aient des limites convenables d'exposition.

#### Régime de contrôle

- La surveillance macroprudentielle doit se voir accorder une plus grande place et s'étendre à toutes les grandes composantes du système financier.
- Les rôles respectifs de la BNS et de la FINMA en matière de surveillance macroprudentielle devraient être précisés plus avant et être officialisés. Conformément au mandat que la loi lui confère, à savoir contribuer à la stabilité du secteur financier, la BNS devrait piloter, avec la FINMA, qui doit rester l'organe de promulgation, l'élaboration de normes macroprudentielles et faire connaître publiquement ses positions.
- La FINMA devrait être habilitée à imposer des sanctions administratives en cas de violations graves de ses réglementations.
- La dotation en personnel de la FINMA et ses autres ressources devraient continuer d'être révisées à brève échéance et régulièrement par la suite afin de déterminer si elles correspondent aux responsabilités de cette instance.



### Encadré 3.5. Synthèse des principales recommandations en vue du renforcement de la réglementation financière (suite)

#### Principes de contrôle

- Les principales compagnies d'assurance devraient être soumises à un régime de surveillance étroite analogue à celui qui est désormais appliqué aux 2 *Majors*, tout en étant conscient des différences que présentent ces deux secteurs et des risques relatifs de chacun.
- Il conviendrait d'envisager une rotation périodique des vérificateurs externes chargés d'institutions financières particulières et, dans toute la mesure du possible, élargir le vivier de vérificateurs externes agréés, de façon à favoriser l'objectivité du processus de surveillance.
- Il convient de placer rapidement dans le haut de l'échelle des priorités le renforcement de la réglementation de la liquidité par la FINMA et sa surveillance par rapport aux principales institutions et de les étendre par la suite sous une forme simplifiée aux autres institutions financières. Il conviendrait d'envisager l'inclusion d'un ratio de liquidité fondamentale appliqué aux actifs libellés en devises dans le cadre de la réglementation de la liquidité.
- Les simulations de crise globale au regard des risques encourus par le système financier doivent être élargies, être précisées pour couvrir les perturbations sur la base des récentes tensions sur les marchés et comprendre des scénarios de très faible probabilité qui se traduiraient par des dommages exceptionnels.
- L'adoption dans les meilleurs délais du projet de loi sur la garantie des dépôts va sensiblement améliorer l'efficacité du système. Le plafonnement actuel des dépôts garantis devrait être révisé en tant que de besoin pour s'aligner sur les éventuelles nouvelles modifications intervenant dans d'autres pays.

#### Réglementation et contrôle des institutions financières axées sur le marché intérieur

- Les dernières dispositions préférentielles dont bénéficient les banques cantonales, notamment la garantie de leurs passifs, devraient être éliminées et leurs missions devraient être explicitement financées sur des ressources publiques, afin de renforcer leur orientation commerciale.

#### Renforcement des procédures transnationales de prévention et de gestion des crises

- Il convient d'envisager d'élargir le noyau dur des collègues de contrôleurs pour les 2 *Majors*, afin de favoriser une approche plus collective de leur contrôle. Dans le cadre de ces procédures auxquelles on ajoutera si nécessaire d'autres mesures, il convient de développer la coopération des autorités suisses avec leurs homologues étrangères en vue d'élaborer des plans de réaction à des crises futures. Les principales institutions financières devraient être encouragées à formuler des procédures facilitant leur liquidation en cas de faillite.
- Les autorités devraient mettre en œuvre dans les meilleurs délais la décision d'adopter la norme de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements fiscaux.

#### Notes

1. Les 2 *Majors* ont procédé assez tôt à une part relativement forte du total cumulé de leurs dépréciations – au quatrième trimestre de 2007 et au premier trimestre de 2008. Les dépréciations effectuées par l'UBS et le CSG au cours de ces deux trimestres ont représenté respectivement près des deux tiers et la moitié des totaux cumulés jusqu'à la fin du deuxième trimestre de 2009. La plupart des autres grands perdants parmi les banques européennes et américaines ont fait état de nettement moins de la moitié de leurs dépréciations ultimes au cours de ces deux trimestres. (*The Banker*, 2009) Cela peut avoir contribué à l'impression que les pertes des banques suisses étaient plus exceptionnelles que ce n'a été le cas en fin de compte.
2. La plupart des dépréciations d'actifs du groupe UBS ont été imputables à la banque d'investissement, l'essentiel du reste résultant des pertes, là encore principalement dans les obligations structurées adossées à des crédits et dans les instruments dérivés, de Dillon Read Capital Management. Voir UBS, 2008b.

3. En août 2009, l'UBS en tant que banque était notée B- par Moody's Investor Services, soit mieux que la Bank of America, la Barclay's Bank et la Royal Bank of Scotland mais moins bien que le Citigroup, la Deutsche Bank et le CSG, tous ces établissements étant notés B. La notation de l'UBS est actuellement sous surveillance dans la perspective d'une éventuelle nouvelle baisse de sa notation.
4. Par exemple, récemment encore, l'UBS a appliqué une stratégie relativement moins agressive que les autres grandes banques d'investissement, en partie en raison de sa spécialisation traditionnelle dans la gestion de fortune. Depuis 2003-04 environ, la banque a pris la décision stratégique de mettre plus fortement l'accent sur sa division de banque d'investissement afin de dégager une croissance très rapide et devenir ainsi l'un des leaders du secteur (CFB, 2008a).
5. Les différences de ratios entre banques européennes et américaines sont aussi un peu surestimées par des différences dans les conventions comptables utilisées pour calculer le total de leurs actifs. Les actifs des banques américaines sont calculés à l'aide des Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) établies par le Financial Accounting Standards Board des États-Unis. Ces normes disposent que les instruments dérivés soient valorisés sur une base nette. Les actifs des banques européennes sont calculés par référence aux International Financial Reporting Standards (IFRS) appliquées dans l'UE et qui valorisent les instruments dérivés sur une base brute. Le CSG utilise les normes GAAP américaines, ce qui explique en partie son ratio supérieur des fonds propres de base aux actifs par rapport à l'UBS.
6. De fait, les ratios moyens d'adéquation des fonds propres de base des cinq banques ayant subi les plus lourdes pertes, étaient supérieurs à leurs concurrents du groupe des 25 premières banques par le total de leurs actifs (10.3 et 9.8 respectivement).
7. Les écarts de taux d'intérêt entre les pays de la zone euro sont instructifs parce qu'ils ne sont pas affectés par les perceptions du risque de change.
8. Selon les calculs de la BNS (BNS 2009a), le risque de marché représentait 3.5 % des exigences de fonds propres totaux des banques cantonales en 2007, moins de 0.5 % pour les banques régionales et 9.5 % pour les 2 Majors.
9. L'approche suisse consistant à créer une « structure de défaillance » reprenant les actifs compromis moyennant des coûts maximums *ex ante* spécifiés et strictement limités pour la banque est la démarche la plus adaptée au traitement d'un ensemble identifié d'actifs compromis. Cette approche peut être plus efficace que d'autres solutions (par exemple des apports de liquidités ou de garanties) dans la mesure où elle améliore de façon décisive et transparente la qualité du bilan, sachant qu'elle peut aussi (mais pas nécessairement) comporter des coûts plus élevés pour l'État (FMI, 2009c).
10. « UBS remains cautious after Q2 loss, big outflows », *International Business Times*, 4 août 2009 ([www.ibtimes.com/articles/20090804/ubs-remains-cautious-after-q2-loss-big-outflows.htm](http://www.ibtimes.com/articles/20090804/ubs-remains-cautious-after-q2-loss-big-outflows.htm)).
11. La réglementation suisse requiert des mesures correctrices rapides si le volume des actifs descend en deçà de 90 % de la valeur actualisée des obligations futures, mais ce point n'a pas été atteint.
12. Voir par exemple la récente mise en garde lancée par un haut fonctionnaire de la BCE. (« ECB fears bank crisis in 2010 as the recession drags on », Londres, *Daily Telegraph*, 10 juin 2009 ([www.telegraph.co.uk/finance/economics/5498989/ECB-fears-bank-crisis-in-2010-as-recession-drags-on.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/5498989/ECB-fears-bank-crisis-in-2010-as-recession-drags-on.html))).
13. L'évaluation du secteur financier suisse par le FMI publié en juin 2007 considérait que, dans l'ensemble, le système pouvait résister aux chocs, les simulations de crise confirmant la capacité de résistance des institutions financières aux manifestations de tensions macroéconomiques les plus pertinentes (FMI, 2007a, p. 12). Le *Rapport sur la stabilité financière* publié par la Banque nationale suisse le même mois affirmait que « Les perspectives en matière de stabilité pour le secteur bancaire suisse, apparaissent elles aussi, en principe, favorables » (BNS 2007, p. 57). On trouvait couramment des évaluations positives du même genre quant à la solidité d'ensemble des systèmes financiers en dépit d'inquiétudes relatives à certaines évolutions dans les rapports des autorités de tutelle financière d'autres pays de l'OCDE.
14. Par comparaison, le total des actifs à l'échelle mondiale du Citigroup, le plus gros conglomérat financier américain, représentait 13.8 % du PIB des États-Unis en 2008. Les chiffres comparables pour l'Allemagne (Deutsche Bank) et le Royaume-Uni étaient de 93 % et 113 % respectivement.
15. Des exigences supérieures en matière de fonds propres de base contribuent à freiner un levier d'endettement excessif et à limiter la nécessité de céder des actifs en cas de grave récession. Voir FSA, 2009a.
16. D'après les données fournies par Euromoney.

17. Cela réduirait aussi le risque connexe que les banques en viennent à considérer la limite supérieure de la fourchette comme le minimum *de facto* sur toute la durée du cycle et qu'elles soient réticentes à la laisser baisser (FSA, 2009a). Cela saperait l'efficacité de la mesure destinée à remédier à la propension des ratios fixes d'adéquation des fonds propres à amplifier les mouvements du marché.
18. L'exclusion des actifs domestiques est manifestement destinée à éviter d'inhiber indument les crédits des 2 Majors à des entités domestiques suisses. Les instruments dérivés sont pris en compte, mais les banques sont autorisées à ajuster la valorisation des instruments dérivés en fonction des conventions GAAP américaines.
19. La prise en compte de la totalité des actifs aurait abaissé le ratio de levier financier affiché par l'UBS pour le T4 2009 à 2.2 au lieu de 2.5 %, tandis que le ratio du CSG pour le T2 2009 aurait été ramené de 4.0 % à 3.2 %. Voir UBS, *Annual Report*, 2008, p. 162 ; et *CSG Financial Report*, Q2, 2009.
20. Aux termes de la loi en vigueur, la rémunération est imposable lorsqu'elle est versée dans un fonds différé, même si la valeur du paiement est par la suite réduite. La circulaire propose de revoir la loi pour faire reposer l'impôt dû sur la valeur au moment du retrait des fonds. Elle évoque aussi des problèmes de droit du travail qu'il conviendrait de régler.
21. Le budget de la FINMA est intégré au budget fédéral, au lieu de constituer un budget séparé comme aux États-Unis (FMI, 2007a) et il fait l'objet d'audits par le Contrôle fédéral des finances. Toutefois, cela ne semble pas aller de pair avec une quelconque surveillance du budget par le gouvernement et la procédure de vérification est conforme à ce que l'on observe dans d'autres pays. La rémunération du personnel et des cadres dirigeants de la FINMA est liée aux barèmes de traitement de l'administration fédérale suisse, mais la FINMA bénéficie de certaines exemptions spéciales qui lui donnent plus de souplesse dans la fixation des composantes de la rémunération.
22. C'est le Département fédéral des finances qui est investi de cette autorité. Voir FMI, 2007a. La FINMA est habilitée à confisquer les gains pécuniaires résultant de violations graves de la réglementation, comme les opérations d'initiés.
23. Les questions concernant les risques macrofinanciers et les politiques macroprudentielles font l'objet de discussions lors des réunions (semestrielles) de la commission permanente conjointe des deux organismes et lors des réunions semestrielles conjointes de leurs instances dirigeantes au cours desquelles les désaccords doivent être réglés. Voir CFBS, 2007.
24. Le scénario « défavorable » dont la BNS fait état dans son *Rapport sur la stabilité financière* pour 2008 prend pour hypothèse un recul d'une année sur l'autre du PIB réel de 0.2 % et 1.2 % pour les États-Unis et pour la Suisse respectivement, une chute de 30 % des cours des actions à l'échelle mondiale et un creusement de 75 points de base des écarts de rémunération des crédits. En dehors du recul du PIB suisse, ces hypothèses étaient nettement plus modérées que les résultats enregistrés depuis 2006.

## Bibliographie

- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers de Suisse (FINMA) (2009a), *Éléments essentiels de la circulaire « Systèmes de rémunération »*, 3 juin, Berne.
- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers de Suisse (FINMA) (2009b), *The Swiss Regime for Large Banks: Setting the Pace for International Capital Regulation*, 9 mars, Berne.
- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers de Suisse (FINMA) (2009), *Key Points of the Circular on Remuneration Policies*, juin, Berne.
- Banque mondiale (2009), *Background Note: Banking and the Leverage Ratio*, Note prepared by the Financial Systems Division of the Financial Policy Division.
- Banque nationale suisse (2007, 2008a, 2009a), *Rapports sur la stabilité financière* (pour les années 2007-09), Berne.
- Banque nationale suisse (2008b), *La Banque nationale annonce qu'elle finance le transfert d'actifs illiquides d'UBS dans une société à but spécial*, Communiqué de presse, 18 octobre, Berne.
- Baily, Martin N., Martin E. Litan et Matthew S. Johnson (2008), *The Origins of the Financial Crisis*, Brookings Institution on Public Policy, novembre, Washington.
- Banker Magazine* (2009), « Top 1000 World Banks », juin.

- Berger, Alan N., Rebecca S. Demsetz et Philip E. Strahan (1999), *The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, Implications for the Future*, *Journal of Banking and Finance*, 23.
- Blum, Jürg M. (2008), *Why "Basel II" May Need a Leverage Ratio*, *Journal of Banking and Finance*, 32, pp. 1699-1717.
- Brunnermeister, Markus, Andrew Crockett, Charles Goodhart, Avinesh D. Persaud et Hyun Shin (2009), *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, Geneva Reports on the International Economy, Genève.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB, 2008), *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité*, juin, Bâle.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2009), *Enhancements to the Basel II framework*, Bâle, juillet.
- Comité européen des contrôleurs bancaires (2008), *Second Part of CEBS's Technical Advice to the European Commission on Liquidity and Risk Management*, septembre.
- Comité européen des contrôleurs bancaires (2009), *Position Paper on a Counter-cyclical Capital Buffer*, juillet.
- Commission fédérale des banques (2008), *Subprime Crisis: SFBC Investigation into the Causes of the Write-downs of UBS AG*, Berne, 30 septembre.
- Commission fédérale des banques et Banque nationale suisse (2007), *Mémorandum d'accord entre la Commission fédérale des banques et la Banque nationale suisse dans le domaine de la stabilité financière*, Berne.
- Credit Suisse Group (2007, 2008, 2009), *Annual Report*, Zurich.
- Credit Suisse Group (2009b), *Financial Release 2Q 2009*, Zurich.
- de Larosière, Jacques (2009), *Rapport du groupe de haut niveau sur la régulation et la supervision du système financier européen*, Bruxelles, 25 février.
- Département fédéral des finances (DFF, 2009), *Rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur la garantie des dépôts bancaires*, Berne.
- European Financial Services Round Table (2004), *Towards a Lead Supervisor for Cross Border Financial Institutions in the European Union: Recommendations of the European Financial Services Round Table*, juin.
- Financial Services Authority du Royaume-Uni (2009a), *The Turner Review: A Regulatory Response to the Financial Crisis*, Financial Services Authority, Londres, mars.
- Financial Services Authority du Royaume-Uni (2009b), *A Regulatory Response to the Financial Crisis*, Discussion Paper 09/02, Financial Services Authority, Londres.
- Fonds monétaire international (2009a; 2007d), *Switzerland: Staff Report for the 2009 Article 4 Consultation*, mai, Washington.
- Fonds monétaire international (2009b), *Switzerland: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance of Financial Sector Standards and Codes*, août, Washington DC.
- Fonds monétaire international (2009c), *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*, Washington DC, avril.
- Fonds monétaire international (2007a), *Switzerland: Financial System Stability Assessment Update*, juin, Washington DC.
- Fonds monétaire international (2007b), *The Swiss Bank System: Structure, Performance, and Medium-term Challenges*, Rapport technique pour le Programme d'évaluation du secteur financier, juin, Washington DC.
- Fonds monétaire international (2007c), *Factual Update-insurance Sector Market and Regulatory Developments*, Rapport technique pour le Programme d'évaluation du secteur financier, juin, Washington DC.
- Forum de stabilité financière (2009), *Principles for Cross-border Financial Co-operation on Crisis Management*, juin, Bâle.
- Forum de stabilité financière (2009), *Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System*, avril, Bâle.
- Groupe des 20 (2009), *Final Report of the G20 Working Group on Reinforcing International Co-operation and Promoting Integrity in Financial Markets*, mars.
- Groupe des 30 (2009), *Financial Reform: A Framework for Financial Stability*, janvier, Washington DC.
- Hildebrand, Philipp (2009), *Introductory Remarks*, conférence de presse, 18 juin, Berne.
- Hildebrand, Philipp (2008), *Is Basel II enough? Benefits of a leverage ratio*, Financial Markets Group Lecture, London School of Economics, décembre, Londres.

- International Banking Federation (2008), *Colleges of supervisors*, Londres.
- Institute of International Finance (2007), *Principles of Liquidity Management*, mars.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, chapitre 3, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Islande*, à paraître, Paris.
- OCDE (2009b), *Finance, concurrence et gouvernance : priorités pour la réforme et stratégies de sortie des mesures d'urgence*, rapport préparé pour la réunion de juin du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, Paris.
- Ratnovski, Lev et Rocco Huang (2009), *Why are Canadian banks more resilient?*, Document de travail du Fonds monétaire international 09/152, juillet, Washington DC.
- Schich, Sebastian (2008), *Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Social Safety Net Issues*, OCDE, *Financial Market Trends*, Paris.
- UBS (2007, 2008 retraité), *Annual Report*, Zurich.
- UBS (2009), *Quarterly Report, Q2 2009*, Zurich.
- UBS (2008b), *Shareholder Report on UBS's Writedowns*, avril, Zurich.
- Wajid, S. Kal, Alexander Tieman, May Khamis, Francois Haas, Dirk Schoenmaker, Planman Iossifov et Kalin Tintchev (2007), *Financial Integration in the Nordic-Baltic Region: Challenges for Financial Policies*, Fonds monétaire international.



## Chapitre 4

# Abaisser le coût élevé de la construction et du logement

En Suisse, louer son logement coûte beaucoup plus cher que dans d'autres pays de l'OCDE ayant un revenu par habitant élevé, surtout pour les ménages à revenus modestes. Les coûts élevés du secteur de la construction, où la fragmentation géographique continue de freiner la concurrence, en sont l'une des raisons. En outre, la législation limite les révisions des loyers en fonction de l'évolution du marché pour les locataires en place, même sur de longues périodes, et des restrictions aux augmentations de loyers s'appliquent également en cas de changement de locataire. Ces règles sont de nature à privilégier les locataires en place par rapport aux catégories plus mobiles de la population et peuvent entraîner des distorsions des loyers pour les logements anciens par rapport aux loyers pour les logements neufs, abaissant les premiers par rapport aux derniers. Elles peuvent donc fausser l'incitation à investir dans l'entretien du parc existant. Par ailleurs, l'offre de logements à prix abordables semble être freinée par une densité de construction relativement faible dans les zones périurbaines. Encourager les autorités cantonales et communales à attirer une population à revenus faibles ou moyens pourrait contribuer à accroître cette densité, par exemple en réduisant les incitations à cibler des ménages à haut revenu qui résultent de la concurrence fiscale, et en augmentant la part des recettes fiscales des communes générées par les impôts immobiliers.

Comme l'explique le chapitre 1, les prix élevés du logement locatif contribuent largement à la cherté générale des biens et services en Suisse. L'impact négatif de loyers chers sur le bien-être est très sensible, car en moyenne, les ménages consacrent près de 25 %<sup>1</sup> de leur revenu disponible aux services de logement ; en outre, cette part est sensiblement plus importante pour les familles à faible revenu. En effet, pour les ménages dont le revenu est inférieur ou égal au 40<sup>e</sup> centile de revenu, elle avoisine 40 % en moyenne (OFS, 2009). Ce chapitre examine les principaux paramètres de l'action publique qui maintiennent les prix des logements à un haut niveau. Il analyse également les causes du niveau relativement élevé des coûts de construction, qui contribuent à la cherté du logement locatif. En outre, la construction étant une composante importante de nombreux autres biens et services, des coûts substantiels dans ce secteur – qui peuvent par exemple résulter d'obstacles à la concurrence – ont des effets préjudiciables sur la productivité en aval. De fait, les effets des distorsions des prix de biens et services sur la productivité globale sont amplifiés s'ils sont utilisés comme intrants dans d'autres secteurs (Conway et al., 2006).

## Les coûts de la construction expliquent en partie la cherté des loyers

### **Les loyers se situent à un niveau élevé en comparaison internationale...**

Le niveau des prix du logement est élevé par rapport à d'autres pays (tableau 4.1). Il y a à cela plusieurs explications, notamment divers facteurs liés à la réglementation du logement et de la construction résidentielle. Les différences qualitatives ne sont que partiellement prises en compte, en n'intégrant que les différences concernant la taille du logement, le nombre de pièces et l'existence d'un chauffage central. Les loyers sont calculés au moyen d'une enquête auprès des ménages qui réunit des informations sur les loyers payés par les locataires et sur les loyers imputés aux propriétaires, calculés sur la base de données relatives aux loyers acquittés pour des logements analogues.

### **... que les coûts élevés de la construction n'expliquent que partiellement**

En Suisse, les prix de la construction étaient supérieurs de plus d'un cinquième à la moyenne de 27 pays de l'UE en 2007, malgré un faible taux de TVA, selon la base de données OCDE-Eurostat. À respectivement 43 % et 48 %, les seuls pays qui devançaient nettement la Suisse étaient le Danemark et la Suède, à 63 % et 51 % respectivement, pays où les taux de TVA sont sensiblement plus élevés. Selon cette série chronologique instable, le prix relatif de la construction a baissé entre 2003 et 2007 (tableau 4.2). Des variables de contrôle tenant compte de la qualité sont introduites en rassemblant, pour chaque pays, des données sur le coût de plus de 400 postes<sup>2</sup> requis pour élaborer 23 modèles normalisés et très détaillés de bâtiments résidentiels et non résidentiels et d'ouvrages de génie civil (OCDE, 2006b) (les prix relatifs indiqués dans le tableau 4.2 sont corrigés pour tenir compte de ces différences qualitatives)<sup>3</sup>. Les prix des logements résidentiels et des ouvrages de génie civil sont particulièrement élevés. Les coûts de la construction en Suisse sont particulièrement élevés si la comparaison internationale reflète aussi les différences dans les prescriptions techniques et les normes de construction.



Tableau 4.1. **Comparaison des niveaux de prix en dollars des services de logement**

UE 27 = 100

	1999	2003	2007
<b>Suisse</b>	<b>182.1</b>	<b>187.1</b>	<b>159.5</b>
Danemark	142.4	153.2	146.5
Irlande	119.2	147.2	142.2
France	122.7	124.5	124.1
Pays-Bas	114.6	123.2	121.1
Belgique	113.5	120.4	117.8
Suède	137.4	122.7	114.1
Allemagne	131.4	119.9	113.2
Zone euro	113.0	112.8	111.2
Italie	98.5	103.0	105.0
Espagne	81.0	90.0	96.4
Autriche	96.7	94.8	94.4

Note : Les niveaux de prix comparés sont définis comme les rapports des parités de pouvoir d'achat et des taux de change. Ils indiquent, pour un agrégat donné, le nombre d'unités de la monnaie commune permettant d'acheter le même volume de l'agrégat dans chaque pays. Les services de logement incluent des données sur les loyers et les dépenses de consommation d'eau, d'électricité, d'autres combustibles et d'entretien.

Source : Base de données OCDE-Eurostat sur les parités de pouvoir d'achat.

Tableau 4.2. **Comparaison des niveaux de prix en dollars de la construction**

UE 27 = 100

	1999	2003	2007
Danemark	140.0	137.1	162.5
Suède	132.7	139.9	151.2
Autriche	110.6	111.2	123.5
<b>Suisse</b>	<b>136.8</b>	<b>156.2</b>	<b>123.3</b>
Pays-Bas	125.3	131.1	122.9
Allemagne	121.6	111.1	115.9
France	126.6	129.2	112.3
Irlande	99.1	121.5	107.3
Belgique	104.5	100.3	101.9
Zone euro	103.9	103.4	98.4
Italie	77.3	80.7	82.8
Espagne	82.0	95.4	78.7

Note : Les niveaux de prix comparés sont définis comme les rapports des parités de pouvoir d'achat et des taux de change. Ils indiquent, pour un agrégat donné, le nombre d'unités de la monnaie commune permettant d'acheter le même volume de l'agrégat dans chaque pays.

Source : Base de données OCDE-Eurostat sur les parités de pouvoir d'achat.

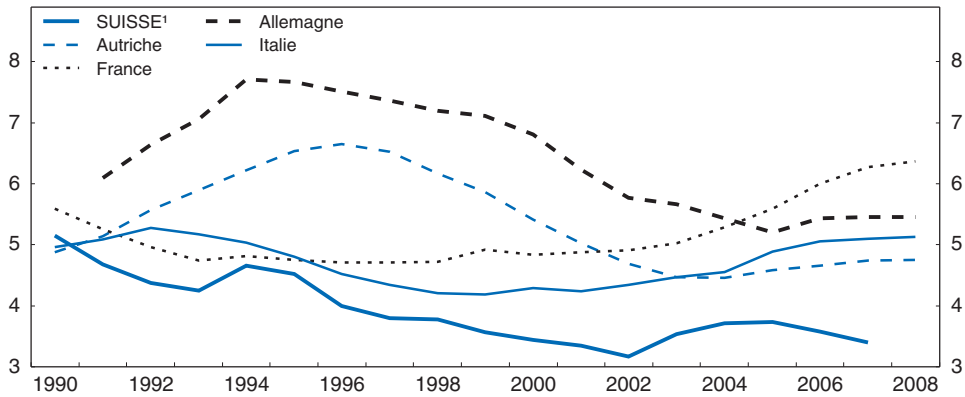
## La protection des locataires explique aussi le niveau élevé des loyers

### **La croissance démographique se répercute uniquement sur les prix des logements neufs**

Au cours de la dernière décennie, la population s'est fortement accrue (d'environ  $\frac{3}{4}$  de point par an en moyenne entre 1998 et 2007), sous l'effet de l'arrivée massive d'immigrants (voir l'*Étude économique* précédente pour une analyse des caractéristiques de l'immigration). Néanmoins, l'investissement dans le logement, en pourcentage du PIB, est resté modeste (graphique 4.1). Les prix ont suivi une évolution très contrastée selon qu'il s'agit de logements locatifs anciens ou neufs. De fait, le prix demandé pour la mise en location d'appartements neufs s'est accru de 50 % entre 2000 et 2007, soit près de 25 points de plus que les prix

demandés pour des appartements existants, dont les révisions du loyer sont réglementées (graphique 4.2), comme l'explique la section suivante. Les prix des appartements ont augmenté plus fortement que ceux des maisons individuelles.

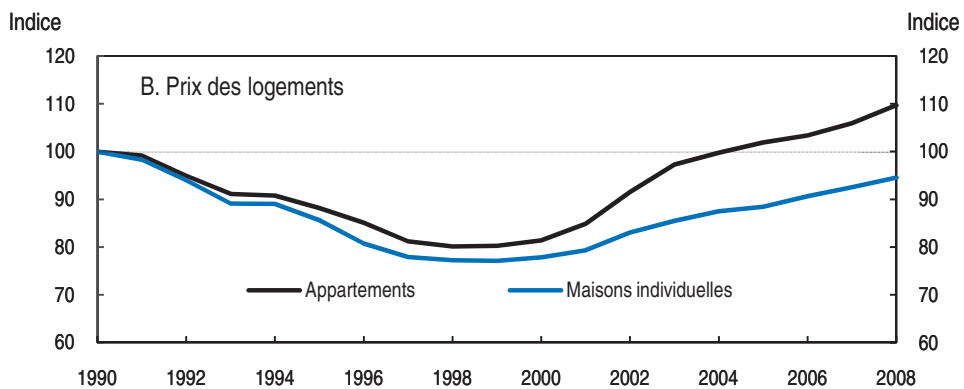
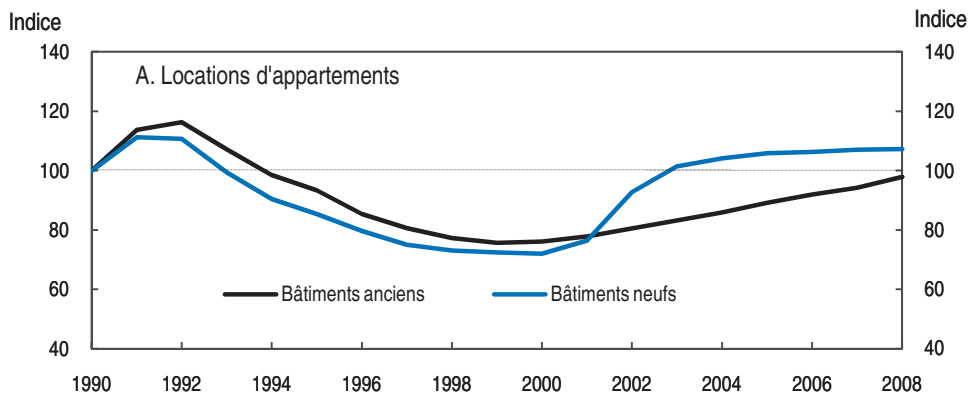
Graphique 4.1. **Formation brute de capital fixe, secteur du logement**  
En pourcentage du PIB



Source : Banque nationale suisse ; OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 85.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/747823103835>

Graphique 4.2. **Secteur du logement**  
Indice 1990 = 100



Source : Wüst & Partner.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/747841517307>

### **La protection des locataires contribue à limiter l'offre de logements**

La réglementation peut empêcher les bailleurs d'aligner intégralement les loyers sur l'évolution du marché pour les locataires en place<sup>4</sup>. Cette réglementation s'appuie sur le principe selon lequel les loyers doivent être suffisants pour permettre aux propriétaires de recouvrer l'intégralité de leurs coûts. Par conséquent, les hausses de loyer sont autorisées à la seule condition d'être justifiées par des améliorations, une augmentation des dépenses (hausse des taux d'intérêt hypothécaires, par exemple) ou le maintien du pouvoir d'achat de l'investissement (rattrapage de l'inflation). De plus, les loyers peuvent occasionnellement être ajustés au niveau qui prévaut localement, par exemple en cas de changement de propriétaire. Les parties contractantes doivent prendre l'initiative d'éviter toute violation de la réglementation (selon le principe de l'abus de droit). Dans la pratique, la plupart des révisions sont liées à des variations des taux d'intérêt hypothécaires ; par exemple, une augmentation de 0.25 point du taux hypothécaire de référence justifie une hausse de 3 % des loyers<sup>5</sup>. Les parties peuvent aussi décider de coupler le loyer à un indice des prix à la consommation pour les baux d'une durée minimale de cinq ans<sup>6</sup>, mais de tels contrats sont relativement rares. Bien que les propriétaires et les nouveaux locataires soient en principe libres de fixer les conditions d'un nouveau bail, y compris le montant du loyer, les nouveaux locataires de logements existants peuvent, au cours des 30 premiers jours du bail, contester le montant du loyer comme étant excessivement élevé en comparaison avec le loyer payé par les anciens locataires. Les critères appliqués lors de la procédure d'arbitrage consécutive incluent le loyer moyen usuel dans le voisinage et l'existence d'un rendement excessif de l'investissement réalisé par le propriétaire, considéré comme tel lorsqu'il dépasse le taux d'intérêt hypothécaire de 10 points de base. Étant donné que la réglementation influe elle aussi sur le niveau moyen des loyers, l'ajustement sur les loyers pratiqués dans le voisinage ne permet pas nécessairement un ajustement des loyers aux conditions du marché. Bien que les loyers ne soient contestés que très rarement et que la région de Genève soit surtout concernée, il est probable que cette règle a un effet indirect, dans la mesure où les propriétaires limitent les hausses par crainte d'une contestation.

#### **Encadré 4.1. La plupart des logements sont loués**

Près des deux tiers de tous les logements résidentiels en Suisse sont loués, soit plus que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cette situation reflète probablement la neutralité relative de la politique fiscale au regard des modalités de jouissance du logement, la proportion élevée d'immigrants qui vivent dans le pays (qui sont plus susceptibles de louer leur logement que les ménages suisses, Office fédéral du logement, 2005) et le coût élevé de l'achat d'un logement fait que les contraintes de crédit sont lourdes pour les ménages (Bourassa et Hoesli, 2008). En effet, parmi les 20 % de ménages qui perçoivent les revenus les plus élevés, 40 % seulement louent leur logement (OFS, 2009). Bien que la plupart des ménages ne soient pas des propriétaires-occupants, la propriété immobilière reste dominée par les ménages privés. Les propriétaires institutionnels (comme les organismes de retraite et les compagnies d'assurance), ainsi que les autorités fédérales, cantonales et communales, ne jouent qu'un rôle secondaire sur le marché du logement. Dans l'ensemble, le logement social (géré principalement par des coopératives) représente moins de 8 % du nombre total de logements en Suisse\*.

\* On constate toutefois une grande hétérogénéité dans la part du logement social entre cantons. Par exemple, dans le canton de Zurich, cette part avoisine 25 %.

## La déréglementation du secteur du logement contribuerait à réduire le montant des loyers et les coûts de la construction

### **La réforme publique de la réglementation des loyers doit aller plus loin**

L'indexation des loyers sur les taux d'intérêts hypothécaires est depuis longtemps une question litigieuse, principalement à cause de la volatilité des loyers qui en résulte. Un nouveau projet de réforme a été élaboré par la Confédération en 2008, avec le soutien à la fois de l'Association suisse des locataires et des associations de propriétaires. Les principaux changements proposés sont les suivants : premièrement, le couplage étroit entre loyers et taux hypothécaires serait supprimé et remplacé par une indexation sur un indice des prix à la consommation dont seraient exclus les coûts du logement et de l'énergie. Si les loyers augmentent de plus de 5 % par an pendant deux années consécutives, le gouvernement pourrait suspendre l'ajustement automatique des loyers (Conseil fédéral, 2008). Deuxièmement, les critères appliqués pour déterminer si le niveau initial du loyer pour un nouveau locataire d'un logement existant est abusif seront modifiés en tenant plus systématiquement compte des caractéristiques du logement et de la situation du marché local grâce à l'utilisation de modèles hédoniques. Troisièmement, d'autres modifications prévoient la possibilité de programmer des augmentations des loyers au début du bail si les conditions suivantes sont remplies : i) les contrats de bail ont une durée de trois ans ou plus ; ii) le loyer n'est pas augmenté plus d'une fois par an ; et iii) le montant de la hausse est fixé en francs suisses. Le projet de réforme a été rejeté par l'une des chambres du Parlement, mais les discussions pourraient reprendre.

La réglementation actuelle peut entraîner une distorsion des loyers des appartements anciens par rapport aux appartements neufs. En effet, les prix des loyers sont déterminés par les forces du marché uniquement pour les logements neufs, alors que les révisions ultérieures du loyer sont restreintes même en cas de changement de locataire. Les taux d'intérêt étant stables en moyenne à long terme, l'indexation des loyers des locataires existants sur les taux hypothécaires risque ne pas compenser même l'inflation sur le long terme. Toutefois, pour refléter l'évolution du marché, les prix des loyers en termes réels doivent probablement augmenter plus rapidement que l'inflation, et ce pour deux raisons. Premièrement, les terrains constructibles étant rares et soumis à des réglementations qui limitent encore plus leur disponibilité (voir ci-dessous), la croissance démographique peut nécessiter une hausse des prix des logements en termes réels. De fait, ces dernières années, les prix demandés pour la location de logements neufs ont affiché une hausse marquée, sous l'effet des pressions du côté de la demande. Deuxièmement, la croissance de la productivité est plus faible dans la construction que dans d'autres secteurs (Thalmann, 2008). Étant donné que la réglementation peut minorer le niveau des loyers dans l'ancien par rapport au neuf, l'incitation à investir dans l'entretien du parc existant peut se trouver faussée. Une durée de vie utile plus courte pour les logements réduira le parc total de logements locatifs offerts, ce qui fera monter le niveau global moyen des loyers.

La proposition législative visant à mettre fin à l'indexation des loyers sur les taux hypothécaires au profit de l'indexation sur un indice des prix à la consommation aurait permis d'ajuster chaque année les loyers des locataires en place en fonction de l'inflation, réduisant ainsi les distorsions entre logements anciens et logements neufs. Néanmoins, elle ne prévoit pas l'alignement total du montant de ces loyers en fonction des mécanismes du marché, même sur des périodes prolongées. Il est peu probable que les dispositions relatives à l'établissement des loyers pour les nouveaux locataires fassent une plus large place aux

mécanismes du marché. Dans ces circonstances, les comparaisons de loyers prévues risquent de rester fortement influencées par l'encadrement des loyers d'autres logements.

### **La concurrence dans la construction et les secteurs connexes peut être renforcée**

Des lois, règlements et normes en matière de construction sont nécessaires pour faire en sorte que certaines exigences minimales de performance et de sécurité soient satisfaites. Toutefois, en Suisse, les lois et réglementations dans ce domaine sont perçues comme génératrices de coûts de mise en conformité élevés par rapport à d'autres pays. Ainsi, une enquête réalisée en 1993 a révélé que les normes en matière de construction et d'équipement des logements sont plus exigeantes en Suisse qu'en Allemagne et pourraient expliquer près de 80 % des écarts de coûts de construction (différences de normes dont le tableau 4.2 ne rend pas nécessairement compte). Le degré de restrictivité des normes et règlements en matière de construction s'est également accru dans la durée. Une nouvelle étude qui compare les coûts de construction d'un bâtiment en 1969 et en 2005 en Suisse suggère que plus de 20 % de la hausse des coûts est imputable aux normes et règlements plus sévères (incendie, chauffage et isolation phonique) et aux équipements demandés par les nouveaux locataires (cuisine et salle de bains). Bien que certaines de ces exigences puissent être justifiées par les conditions géographiques particulières de la Suisse et par des préférences sociales, des pays où le revenu par habitant est aussi élevé possèdent un parc de logements de grande qualité sans pour autant imposer des normes aussi rigoureuses.

L'hétérogénéité des normes techniques de construction entre les cantons et les communes entrave la concurrence, impose des coûts substantiels de mise en conformité et expose ces secteurs à l'exercice d'un pouvoir de marché par le biais d'ententes. Le marché du travail est lui aussi soumis à des réglementations non uniformes. Par exemple, une tentative récente d'harmoniser les normes cantonales appliquées pour mesurer les zones à bâtir n'a pas encore abouti. Le renforcement de la coordination avec l'UE a permis de réaliser certains progrès pour les matériaux de construction (Balaster et Schuepbach, 2008). Un nouvel accord avec l'UE qui valide les normes techniques et de sécurité appliquées aux matériaux de construction semble avoir contribué à aplanir les différences de normes entre cantons et avec les pays de l'UE. Certains cantons imposent aux entreprises, pour quelques professions, de respecter les conditions de travail prévalant localement, ce qui empêche les entreprises venant de cantons où les coûts du travail y sont moins élevés de profiter de cet avantage concurrentiel. Plus généralement, dans le secteur de la construction, les conventions collectives sont étendues à l'ensemble des travailleurs du secteur, avec le risque d'alourdir les coûts salariaux.

La loi sur le marché intérieur s'efforce de garantir la libre circulation des biens, des services et de la main-d'œuvre entre les cantons. Elle garantit également le droit d'une entreprise établie dans un canton de s'établir dans d'autres cantons, quand bien même la réglementation en vigueur dans le canton de destination l'en empêcherait. La loi a été modifiée pour la dernière fois en 2005, lorsque les conditions auxquelles l'équivalence des diplômes et de l'expérience professionnelle acquise dans d'autres cantons peut être refusée ont été durcies (OCDE, 2006a). Toutefois, la mise en œuvre de la loi est limitée par les facteurs suivants : les cantons peuvent demander une exemption en invoquant l'existence d'« intérêts publics prépondérants » ; la Commission de la concurrence, chargée de l'appliquer, a agi avec succès contre plusieurs décisions cantonales contraires à la loi sur le marché intérieur, mais elle n'a pas les ressources nécessaires pour faire appliquer

efficacement la loi. Une solution pour épargner les ressources de la Commission consisterait à autoriser les particuliers à intenter une action en justice en cas de violation de la loi sur le marché intérieur. Il existe une telle disposition, mais on ne sait pas très bien si ce droit peut être invoqué lorsque des plans approuvés de logements ne sont pas acceptés en cas de réutilisation pour une deuxième localisation.

Les règles en matière de marchés publics, surtout aux échelons inférieurs de l'administration, peuvent aussi contribuer à renchérir les coûts de la construction. En vertu d'une jurisprudence récente, les autorités locales sont tenues de rendre publics les critères de choix de l'attributaire d'un marché. Mais, comme le souligne la dernière *Étude économique*, il reste de nombreuses possibilités de réduction des coûts des marchés publics au niveau infranational et aucun progrès n'a été accompli dans l'harmonisation des règles de passation des marchés publics entre les cantons, l'abaissement des seuils et la fixation de coûts de référence au niveau infranational (annexe 1.A1).

### **Les communes ne sont pas financièrement incitées à autoriser une plus grande densité de construction**

Les compétences en matière d'urbanisme sont exercées par différents échelons de l'administration. La législation fédérale régit l'affectation des zones non constructibles, tandis que les cantons et les communes sont responsables des zones constructibles. Les cantons sont chargés des restrictions d'affectation et de la différenciation des zones constructibles en fonction de leur type d'occupation. Pour chaque zone, des règlements sont adoptés afin de définir, entre autres, les dimensions maximales autorisées des bâtiments et les distances de construction. En outre, le droit cantonal réglemente la fourniture de services d'utilité publique pour les parcelles de terrains à bâtir, condition préalable à toute construction. Les autorités communales élaborent des plans structurels pour leur propre territoire et contrôlent le processus d'aménagement à l'échelon local. Elles peuvent notamment fixer des plafonds pour la densité de construction des terrains à bâtir.

Bien que, dans l'ensemble du pays, il ne semble pas y avoir pénurie de terrains à bâtir – on estime qu'environ un quart des zones à bâtir du pays<sup>7</sup> ne sont pas encore construites (Office fédéral du développement territorial, 2008) –, ces terrains se concentrent dans les zones rurales, où la demande de logements est faible et la desserte par les transports publics est mauvaise<sup>8</sup>. En revanche, alors que la densité de construction est élevée dans les grands centres urbains, elle est relativement faible en zone périurbaine<sup>9</sup>. Un des principaux facteurs qui expliquent la faible densité de construction en zone périurbaine est le manque d'incitations financières des communes. Les impôts immobiliers ne représentent qu'une fraction relativement faible des recettes fiscales totales des cantons et des communes, et deux cantons seulement prélèvent un impôt lorsqu'un terrain est réaffecté à un usage de construction. Les recettes générées par la taxe sur les plus-values dans les transactions immobilières échoient aux communes, mais les taux sont relativement bas. Étant donné que les autorités communales sont tributaires de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur la fortune perçu localement, qui représente près de 70 % de leurs recettes totales, elles sont incitées à attirer des résidents relativement aisés en favorisant la construction de maisons individuelles plutôt que de grands immeubles, ce qui peut réduire la densité de construction. On admet généralement que la concurrence fiscale influe sur les taux de l'impôt sur le revenu au niveau local. Les transferts semblent équilibrer dans une certaine mesure les différences d'assiette. Mais on ne dispose guère d'informations sur le point de savoir à quel degré la redistribution entre communes prend en compte l'évolution de la composition de la population.

La croissance démographique, surtout des ménages à faible revenu, expose les cantons et les communes à des dépenses sociales supplémentaires. En particulier, les programmes d'aide sociale sont gérés par les cantons, même si la majorité d'entre eux en ont délégué la responsabilité financière à leurs communes. Les dépenses d'aide sociale représentent près de 15 % du budget d'une commune moyenne. En outre, les communes supportent les dépenses au titre des écoles primaires, de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants (voir également le chapitre 5). Elles sont donc incitées à attirer les ménages à haut revenu, ce qui réduit la densité des logements résidentiels. Ces incitations peuvent aussi favoriser une segmentation géographique de la population en fonction de l'origine sociale, ce qui peut pénaliser les résultats scolaires des enfants venant d'un milieu défavorisé. Les efforts doivent viser à aligner les recettes des communes plus étroitement sur les déterminants démographiques de la demande des services qu'elles sont tenues d'offrir.

Les obstacles juridiques à la propriété immobilière étrangère en Suisse sont importants et peuvent empêcher des promoteurs étrangers d'investir dans des programmes résidentiels neufs. Cette situation peut être la conséquence involontaire des contingents imposés par les cantons à l'acquisition de terrains et de logements par des ressortissants étrangers afin de limiter la demande de résidences secondaires, par crainte qu'elle ne fasse augmenter les prix de l'immobilier et n'évince les résidents des zones attrayantes, notamment dans les régions touristiques.

L'offre de logements pourrait être nettement accrue en faisant une utilisation plus judicieuse des zones déjà urbanisées, surtout en milieu périurbain. Les règles locales d'occupation des sols qui interdisent la construction d'immeubles collectifs à haute densité peuvent expliquer la faible présence d'entreprises à but lucratif sur le marché du logement (environ 15 % seulement des logements sont possédés par des entités à but lucratif), qui peut empêcher de tirer pleinement parti des économies d'échelle générées par les grands projets et de l'expertise des investisseurs institutionnels. Pour atteindre cet objectif, il faudrait que les communes bénéficient directement de l'établissement de nouveaux résidents.

#### Encadré 4.2. **Recommandations visant à réduire le coût élevé du logement et de la construction**

##### **Permettre aux loyers des logements anciens de s'adapter plus facilement aux mécanismes du marché**

- Supprimer les restrictions à la révision du prix du loyer à l'arrivée d'un nouveau locataire.
- Faire en sorte que les augmentations annuelles du loyer pour les locataires existants puissent au moins compenser l'inflation, quelle que soit la durée du bail. En outre, sur des périodes plus longues, l'adaptation aux prix du marché doit être possible pour les locataires en place, tout en les protégeant contre les fortes hausses sur de courtes périodes.

##### **Abaisser les coûts élevés de la construction**

- Revoir les normes de construction en vue de réduire les coûts.
- Harmoniser les réglementations cantonales et communales concernant les projets de construction.
- Mettre fin à la pratique qui consiste à imposer aux entreprises de payer, pour certaines professions, les salaires en vigueur dans le canton où le projet de construction se situe, par exemple en appliquant la loi sur le marché intérieur dans de tels cas.

#### Encadré 4.2. **Recommandations visant à réduire le coût élevé du logement et de la construction** (suite)

- Renforcer l'application de la loi sur le marché intérieur, par exemple en augmentant les ressources dévolues à la Commission de la concurrence et en permettant aux particuliers d'intenter une action en justice sur le fondement de cette loi lorsque des plans de construction utilisés dans un canton sont rejetés ailleurs, et en réduisant le champ des exemptions.

#### **Densifier la construction résidentielle dans les zones à bâtir existantes**

- Réduire les facteurs qui incitent les communes à sélectionner les ménages à haut revenu, par exemple en tenant mieux compte de la demande de services sociaux dans le calcul des transferts entre collectivités publiques perçus par les communes.
- Inciter davantage les communes à attirer de nouveaux résidents, par exemple en augmentant la proportion des recettes générées par les impôts immobiliers dans le budget des communes.

### Notes

1. Y compris les dépenses consacrées à l'énergie.
2. Ces postes peuvent varier d'un pays à l'autre, mais sont sélectionnés de manière à présenter une qualité comparable.
3. Toutefois, ces estimations s'appuient sur des calculs de spécialistes et servent uniquement à indiquer des ordres de grandeur.
4. Les dispositions protégeant les locataires ne s'appliquent pas aux logements qui ont un caractère luxueux et qui ont une surface nette habitable de plus de 150 m<sup>2</sup>, qui ne sont soumis à aucune restriction.
5. Les parties peuvent également décider de réviser les loyers tous les six ans, dans les mêmes conditions. En outre, les hausses de loyer sont autorisées lorsque le logement est vendu à un propriétaire différent.
6. Les baux locatifs sont le plus souvent conclus pour un an, mais peuvent être reconduits, et un contrat est considéré comme étant de durée indéterminée sauf s'il en est décidé autrement à sa signature.
7. Ce pourcentage serait suffisant, en supposant que la densité de la population reste constante dans les zones bâties, pour loger 2.1 millions d'habitants.
8. Plus de la moitié des zones constructibles n'ont qu'un accès marginal aux transports publics (Office fédéral du développement territorial, 2008).
9. Par exemple, une personne qui vit dans le centre d'une grande ville dispose en moyenne de 135 m<sup>2</sup> de terrains à bâtir, contre 312 m<sup>2</sup> pour un habitant de la périphérie d'une grande ville, soit une différence de 130 %.

### Bibliographie

- Balaster, P. et J. Schupbach (2008), « Des marchés publics largement libéralisés entre la Suisse et l'UE », *La vie économique, Revue de politique économique*, 11-2008.
- Bourassa, S. et M. Hoesli (2008), « Why Do the Swiss Rent », *Journal of Real Estate Financial Economics*.
- Conseil fédéral (2008), « Message relatif à la modification du code des obligations », Message du 5 décembre 2008.
- 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.
- Glaeser et Gyourko (2008), *Rethinking Federal Housing Policy*, AEI Press, Washington DC.



OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Paris.

OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.

OCDE (2006b), *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*, Paris.

OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.

Office fédéral du développement territorial (2008), « Statistique suisse des zones à bâtir 2008 », Berne.

Office fédéral du logement (2005), « Briefing – Combien de ménages suisses sont-ils propriétaires de leur logement et pourquoi ne sont-ils pas plus nombreux ? », Berne.

Office fédéral du logement (2008), « Rapport explicatif sur la révision du droit du bail dans le CO », Berne.

Thalmann (2008), « Des coûts aux loyers », document présenté lors des Journées du logement de Granges 2007.



## Chapitre 5

# Améliorer les résultats de l'enseignement

Presque tous les travailleurs ont un niveau d'instruction correspondant au moins au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et l'enseignement professionnel contribue à assurer aux jeunes un passage à l'emploi parmi les plus réussis de la zone de l'OCDE. L'enseignement supérieur jouit d'une excellente réputation, comme en témoignent le taux de publications scientifiques par rapport à la population, l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, et le rang élevé qu'occupent les universités helvétiques dans les classements internationaux. La participation à la formation continue est l'une des plus fortes de la zone de l'OCDE. Les résultats relevés pour les enfants de milieu socio-économique modeste ou issus de l'immigration ne sont pas vraiment à la hauteur de la qualité du système d'enseignement. Améliorer l'éducation préscolaire et l'offre de structures d'accueil des très jeunes enfants permettrait à ces derniers, surtout aux deux catégories d'enfants précitées, de mieux réussir dans leur scolarité ultérieure. Dans l'enseignement obligatoire les établissements devraient être tenus plus responsables de leurs résultats. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les taux de diplômés enregistrés parmi les jeunes sont peu élevés pour un pays de l'OCDE à haut revenu, ce qui tient à l'importance de la filière professionnelle du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Une augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur pourrait se traduire par des gains de productivité, surtout face au vieillissement de la population. Les dépenses publiques par élève de l'enseignement préscolaire sont faibles par comparaison avec les autres pays, alors que les dépenses par diplômé de l'enseignement supérieur universitaire figurent parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE.

## Résultats de l'enseignement

### **Les acquis des élèves à la fin de la scolarité obligatoire sont solides, mais ils dépendent du milieu socio-économique**

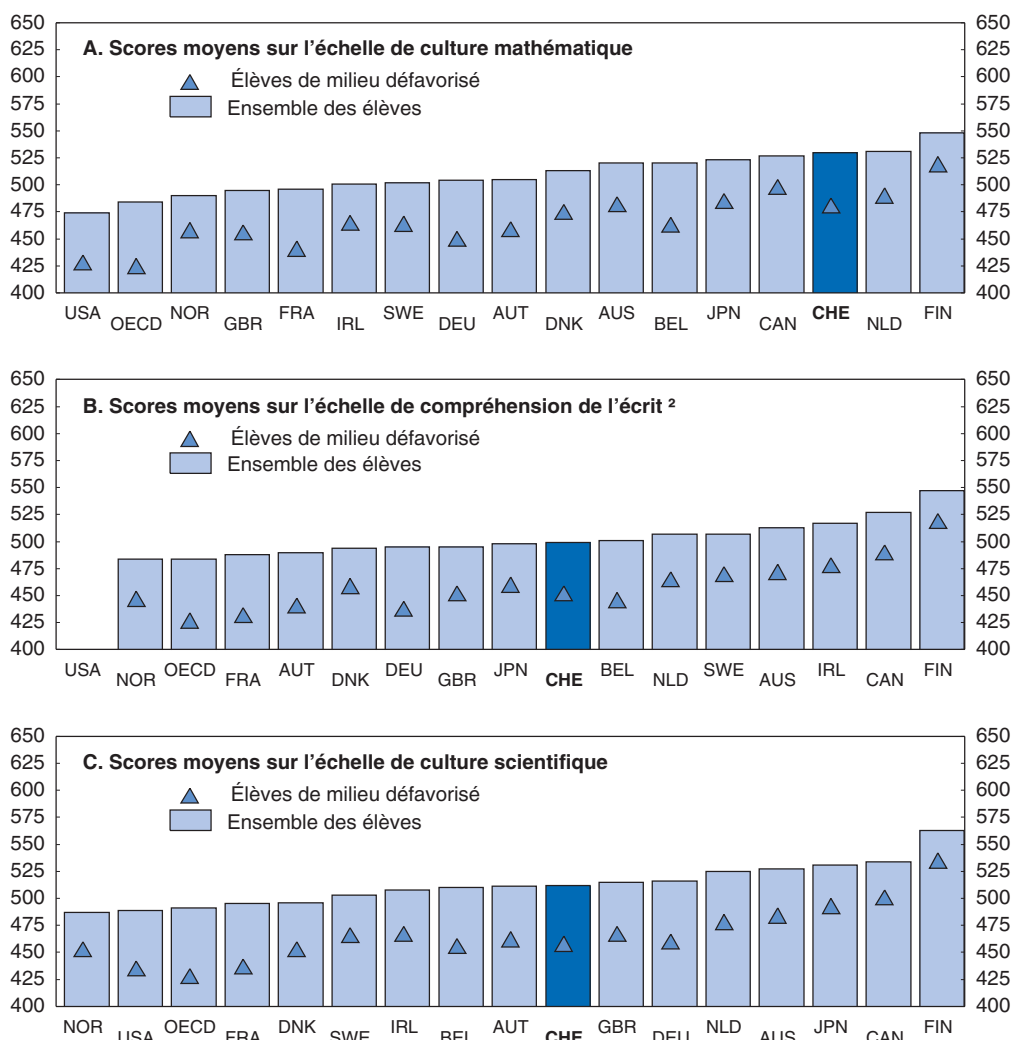
Lors de l'enquête effectuée dans le cadre du *Programme international pour le suivi des acquis des élèves* (PISA), les élèves suisses ont obtenu des scores moyens supérieurs à ceux de leurs pairs de la plupart des pays de l'OCDE et se classent parmi les meilleurs pour la culture mathématique, bien qu'en Suisse une part relativement importante des heures d'enseignement soit consacrée aux langues non maternelles. Les résultats sont en revanche moins bons, par comparaison avec les pays de l'OCDE ayant le PIB par habitant le plus élevé, chez les élèves de milieu socio-économique modeste (graphique 5.1)<sup>1</sup>. L'impact du milieu socio-économique sur les acquis scolaires est même supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE, surtout compte tenu du niveau d'instruction des parents, mais il n'est pas aussi marqué que dans les autres pays où les élèves sont répartis entre des filières différentes au niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire. L'incidence de la catégorie socio-économique à laquelle appartiennent les parents sur les résultats scolaires est plus marquée si les élèves fréquentent des établissements différents (OCDE, 2007b). Cependant, le fait que les élèves suivent des programmes d'études différents contribue beaucoup moins à expliquer les variations relevées dans les résultats des épreuves du PISA que dans le cas des autres pays qui pratiquent très tôt la répartition des élèves entre filières (OCDE, 2007b). Par ailleurs, si l'on élimine l'effet positif que le niveau moyen d'instruction des parents et le revenu moyen par habitant exercent sur ces résultats dans tous les pays, les résultats des élèves suisses semblent moins élevés à l'échelle internationale (voir graphique 5.2, qui s'appuie sur une méthode simple pour éliminer ces effets sur les résultats obtenus aux épreuves de sciences), y compris par rapport aux pays de l'OCDE au revenu par habitant le plus élevé. Les résultats sont encore plus faibles s'agissant de la compréhension de l'écrit.

Les acquis que possèdent les élèves à l'issue de la scolarité obligatoire sont très variables d'un canton à l'autre. Ces variations pourraient s'expliquer par les différences marquées entre les cantons sur le plan des caractéristiques sociodémographiques et de la proportion de population issue de l'immigration. Il existe aussi des différences non négligeables entre les cantons s'agissant de l'impact du milieu socio-économique sur les résultats obtenus aux épreuves du PISA.

L'écart de résultats entre les enfants autochtones et les enfants immigrés de la première génération est l'un des plus grands de la zone de l'OCDE. L'intégration scolaire des enfants issus de l'immigration est un objectif particulièrement important, mais aussi particulièrement difficile à atteindre car ceux-ci constituent une forte proportion des élèves, notamment 22 % des jeunes âgés de 15 ans (graphique 5.3). Les résultats obtenus aux épreuves du PISA sont particulièrement insuffisants chez les enfants qui ne parlent pas la langue d'enseignement à la maison. Plus de la moitié des enfants d'origine immigrée ou leurs parents viennent de pays où aucune des langues officielles de la Suisse n'est

### Graphique 5.1. Résultats obtenus aux épreuves du PISA dans certains pays de l'OCDE : scores moyens globaux et scores moyens des élèves défavorisés sur le plan du statut économique, social et culturel<sup>1</sup>

Culture mathématique, compréhension de l'écrit et culture scientifique



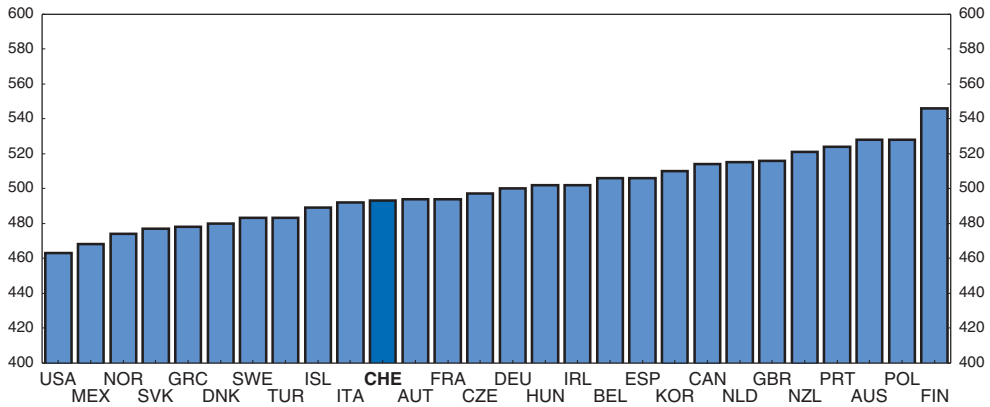
1. Les élèves issus d'un milieu défavorisé se situent dans le quartile inférieur de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.
2. Les données concernant la position des États-Unis sur l'échelle de compréhension de l'écrit n'ont pas été publiées.

Source : OCDE, PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/747854038087>

parlée. Leur niveau socio-économique plus faible par rapport aux enfants autochtones contribue aussi à expliquer pourquoi leurs résultats sont moins bons. Toutefois, certains des pays où l'on relève des écarts moyens analogues quant au milieu socio-économique entre enfants autochtones et enfants immigrés, parviennent beaucoup plus que la Suisse à limiter les différences de résultats ; c'est par exemple le cas des États-Unis, de la France, de la Grèce, de la Norvège et de la Suède (OCDE, 2007a). De plus, les jeunes immigrés obtiennent des résultats bien inférieurs à ceux des enfants autochtones appartenant à un milieu socio-économique semblable au leur, qu'ils aient ou non la langue locale pour langue maternelle (tableau 5.1).

**Graphique 5.2. Résultats obtenus aux épreuves de sciences du PISA, après élimination de l'effet du PIB par habitant et du niveau d'instruction de la génération des parents<sup>1</sup>**



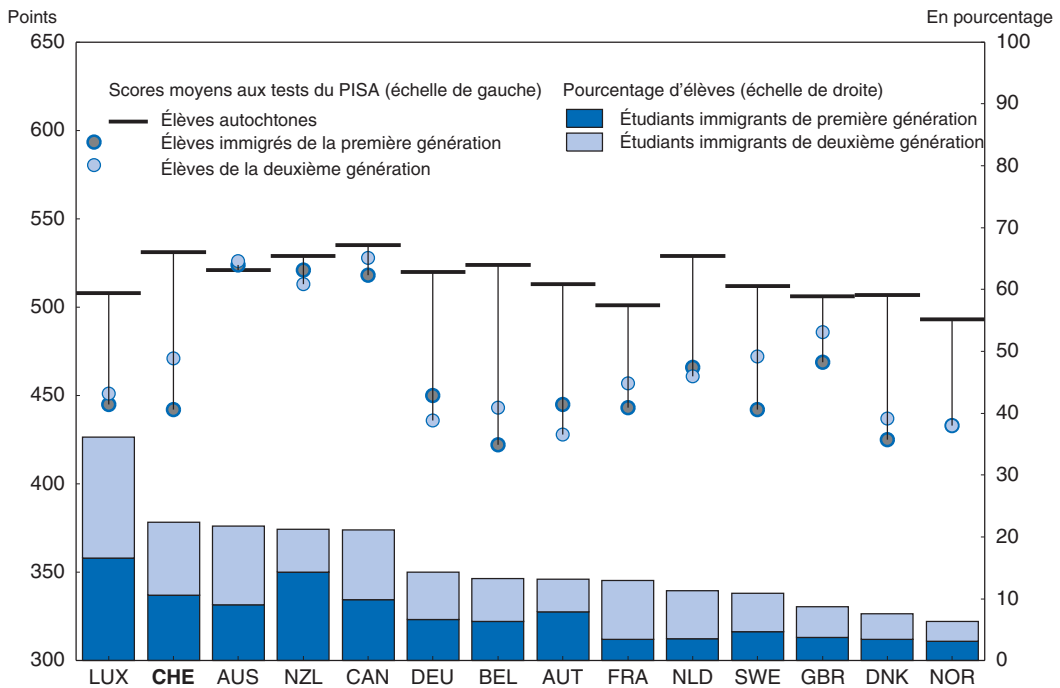
1. Résultats obtenus aux épreuves de sciences, ajustés pour tenir compte du PIB par habitant et du pourcentage de personnes du groupe d'âge 35-44 ans ayant un diplôme de fin d'études secondaires.

Source : OCDE, PISA 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/747864405631>

**Graphique 5.3. Résultats de l'apprentissage chez les élèves immigrés par comparaison avec les élèves autochtones**

Moyenne sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique, PISA 2006<sup>1</sup>



1. Ne sont compris que les pays où il existe au moins 3 % d'élèves de chaque catégorie.

Source : OCDE, résultats de PISA 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/748001584750>

Tableau 5.1. **Écarts de résultats aux épreuves de sciences entre les élèves issus de l'immigration et les élèves autochtones**

	Élèves issus de l'immigration moins élèves autochtones		Élèves issus de l'immigration parlant à la maison une langue différente de la langue d'enseignement, moins élèves autochtones	
	Statut économique, social et culturel, des élèves non pris en compte	Statut économique, social et culturel, des élèves pris en compte	Statut économique, social et culturel, des élèves non pris en compte	Statut économique, social et culturel, des élèves pris en compte
Australie	-2.0	-0.4	-15.2	3.0
Autriche	-90.1	-60.9	-96.4	-36.8
Belgique	-86.4	-57.2	-102.4	-51.8
Canada	-16.9	-12.8	-20.7	-10.1
Danemark	-86.9	-48.9	-95.7	-33.3
France	-53.1	-18.1	-58.8	-18.2
Allemagne	-85.4	-45.8	-96.9	-24.3
Grèce	-44.3	-25.1	-78.9	-10.4
Irlande	-10.5	-12.8	...	...
Italie	-58.4	-46.9	...	...
Luxembourg	-66.5	-31.7	-82.3	0.0
Pays-Bas	-75.5	-41.0	-85.6	-36.9
Nouvelle-Zélande	-15.9	-16.7	-38.6	-7.4
Norvège	-58.6	-35.3	-59.8	-24.0
Portugal	-54.9	-56.5	...	...
Espagne	-59.7	-48.2	...	...
Suède	-60.8	-43.4	-67.6	-32.0
<b>Suisse</b>	<b>-81.4</b>	<b>-56.3</b>	<b>-95.5</b>	<b>-37.2</b>
Royaume-Uni	-32.5	-14.2	-49.1	-8.3
États-Unis	-48.3	-16.8	-62.2	-9.5
Moyenne OCDE	-54.4	-34.4	-69.1	-21.1

Source : OCDE (2007b).

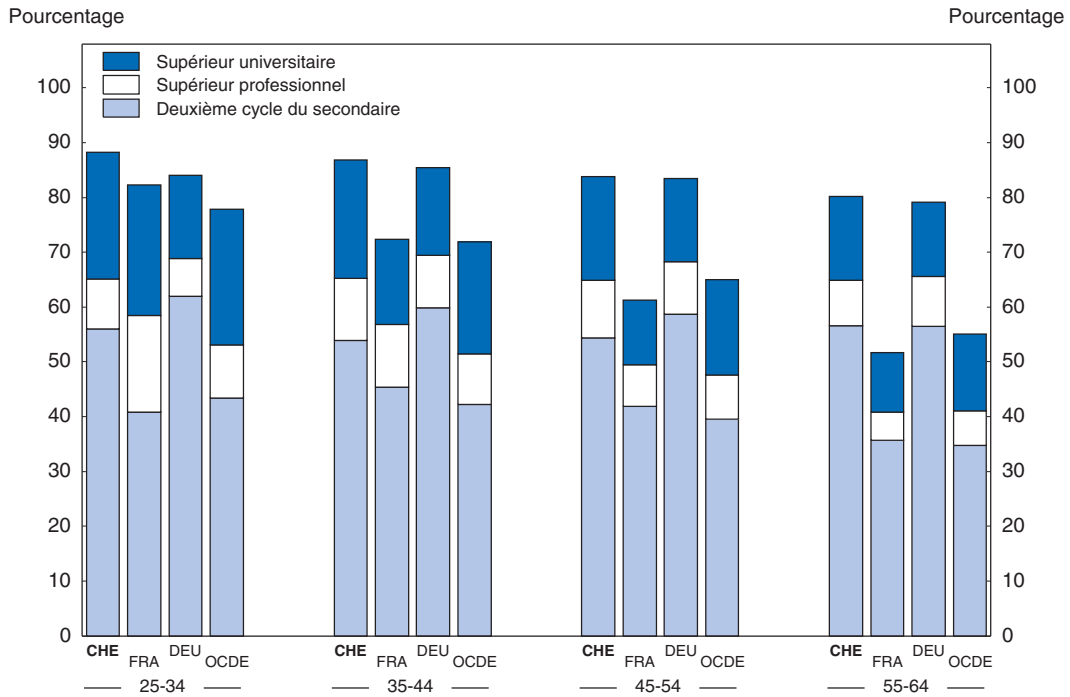
**Le taux de réussite à l'issue du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est élevé**

Environ 90 % des personnes âgées de 25 à 34 ans sont titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires, ce qui est bien supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE (graphique 5.4). Les jeunes immigrés représentent une part importante des élèves qui quittent la scolarité à temps complet sans avoir obtenu de diplôme de ce niveau. Près de 30 % de la population immigrée n'ont pas de diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (dénommé « deuxième cycle du secondaire »), contre moins de 10 % des autochtones, qu'ils aient ou non effectué leur scolarité obligatoire en Suisse.

La plupart des jeunes qui font des études secondaires complètes obtiennent un diplôme du système de formation professionnelle qui, dans la majorité des cas, associe une formation en entreprise à une à deux journées par semaine d'enseignement général dans un établissement scolaire (système dual, voir Hoeckel *et al.*, 2009 pour une description détaillée), mais une petite minorité de jeunes faisant des études de nature professionnelle passe par un enseignement entièrement dispensé en milieu scolaire (écoles de culture générale, voir annexe). Près de 60 % des élèves du deuxième cycle du secondaire suivent la filière alliant enseignement dans un cadre scolaire et formation en milieu de travail, soit un chiffre plus élevé que dans tout autre pays de l'OCDE. En revanche, la proportion d'élèves inscrits dans un cursus préparant à l'enseignement supérieur universitaire (maturité), d'environ 30 %, est la plus faible. La formation en apprentissage couvre le plus souvent une période de trois à quatre ans, ce qui est comparable à la filière générale du deuxième cycle du secondaire, d'une durée de trois années.

### Graphique 5.4. Diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur

Par niveau et groupe d'âge, 2007

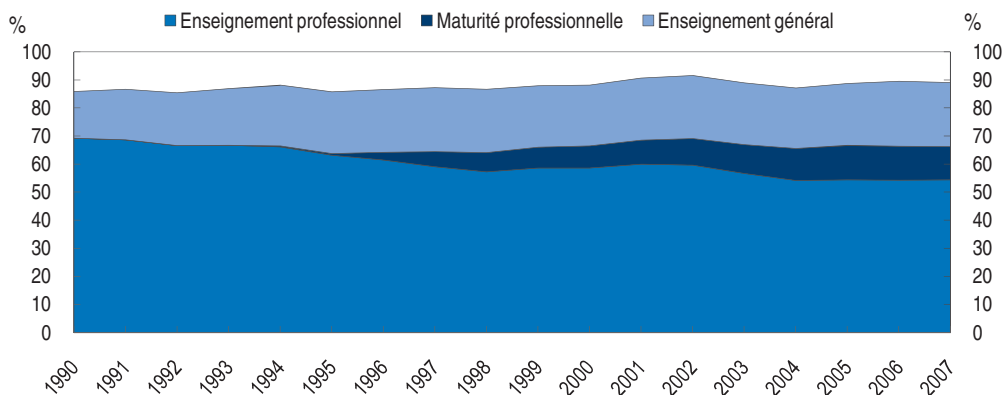


Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/748007408555>

La proportion d'élèves qui obtiennent un diplôme de fin d'études secondaires préparant à l'enseignement supérieur universitaire (*maturité*) a progressivement augmenté au fil du temps (graphique 5.5), mais cette tendance s'atténue depuis quelques années. Une grande part de cette augmentation a tenu à la mise en place de la *maturité professionnelle* à la fin des années 90 (graphique 5.5). Ce titre permet aux personnes déjà en possession d'un diplôme de formation professionnelle d'accéder à des établissements d'enseignement supérieur de niveau universitaire qui ont été créés en même temps que lui, à savoir les hautes écoles

### Graphique 5.5. Évolution des taux de diplômés du deuxième cycle du secondaire



Source : Office fédéral de la statistique.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/748076430078>



spécialisées (voir plus loin). Pour pouvoir obtenir la *maturité professionnelle*, les jeunes ayant reçu une formation d'apprenti suivent des cours complémentaires à caractère général. Environ un tiers des titulaires de la *maturité professionnelle* ont décidé de préparer ce diplôme à l'issue de leur formation professionnelle initiale, ce qui explique en partie pourquoi l'âge moyen d'obtention de celui-ci est relativement élevé (21 ans, voir OFS, 2009).

Environ un quart des élèves qui s'engagent dans la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire obtiennent la *maturité professionnelle*. La majeure partie de cet effectif s'oriente vers les universités de sciences appliquées. De plus, à peu près 20 % des diplômés de l'enseignement secondaire professionnel vont finalement s'engager dans des études supérieures professionnelles. Par comparaison, la quasi-totalité des élèves ayant suivi la filière générale du deuxième cycle du secondaire vont à l'université.

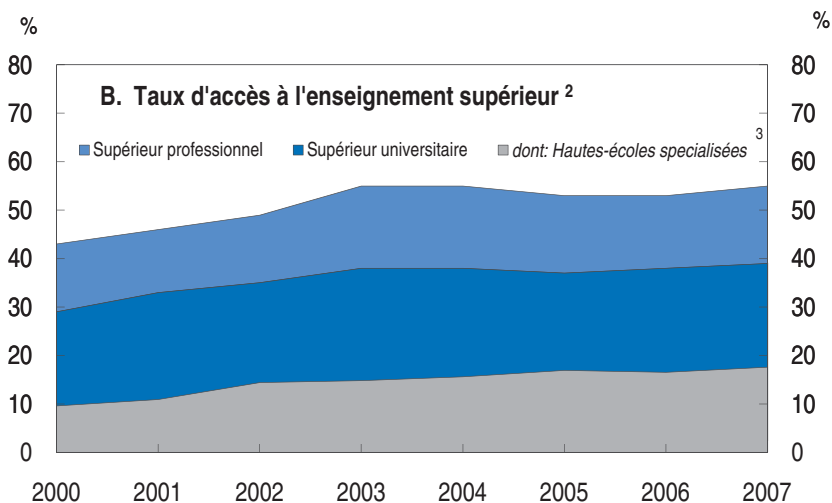
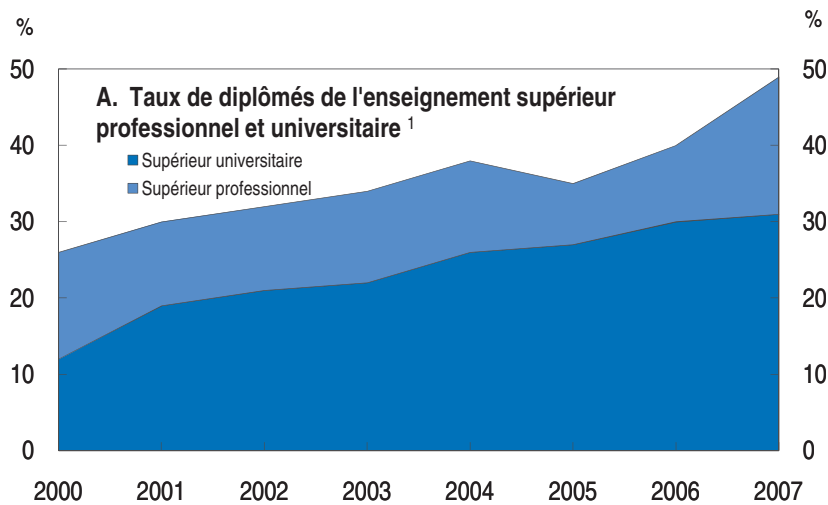
### **Les diplômés de l'enseignement supérieur sont peu nombreux parmi les jeunes travailleurs, alors que le rendement privé des études supérieures est élevé**

La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population d'âge actif est plus forte que la moyenne de la zone de l'OCDE, mais inférieure à celle-ci dans le groupe d'âge 25-34 ans (graphique 5.4), car elle a progressé plus lentement en Suisse que dans les autres pays de l'OCDE. Les taux de diplômés de l'enseignement supérieur augmentent de façon plus marquée depuis 2000 au niveau de l'enseignement supérieur universitaire (CITE 5A, voir graphique 5.6 ; y compris les universités à vocation générale et les *hautes écoles spécialisées* qui font l'objet de l'encadré 5.1). La création des *hautes écoles spécialisées* est le principal déterminant de cette évolution, même si celle-ci a été en partie contrebalancée par la baisse des effectifs de diplômés de l'enseignement supérieur professionnel. La hausse du nombre de diplômes ouvrant les portes des *hautes écoles spécialisées* et du nombre d'élèves choisissant cette voie s'est tassée (graphiques 5.5 et 5.6). La progression des taux de diplômés a aussi été momentanément stimulée par l'instauration du système à deux niveaux dans les universités à vocation générale et les *hautes écoles spécialisées* (OFS, 2009b), les étudiants inscrits dans l'ancien système à un seul niveau n'ayant pas encore tous obtenu leur diplôme<sup>2</sup>. Les taux d'accès globaux à l'enseignement supérieur universitaire se sont stabilisés depuis 2003, même si l'amélioration du cycle économique enregistrée à cette période pourrait aussi avoir joué un rôle. Ces tendances donnent à penser que l'augmentation des taux de diplômés de l'enseignement supérieur universitaire observée ces dernières années devrait se stabiliser, conformément aux prévisions de l'Office fédéral de la statistique, et que la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur va demeurer au-dessous des taux relevés dans la majorité des autres pays de l'OCDE à haut revenu pendant un certain temps.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, le fait que les parents aient un niveau d'instruction élevé accroît sensiblement les chances qu'ont leurs enfants de suivre des études universitaires. La probabilité pour un étudiant de l'université d'avoir un père ayant lui-même reçu une formation universitaire est près de deux fois plus forte que pour un jeune choisi au hasard<sup>3</sup>. La création des *hautes écoles spécialisées* a contribué à atténuer l'impact du milieu socio-économique sur l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur<sup>4</sup>.

En Suisse, le rendement privé des études supérieures est élevé comparativement à d'autres pays de l'OCDE à haut revenu (graphique 5.7), surtout pour les hommes. Cela tient au fait que l'avantage de salaire brut est relativement important<sup>5</sup>. L'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur ne contribue guère à accroître la probabilité d'avoir un emploi, ce qui est expliqué par les taux d'emploi élevés des diplômés de la filière

Graphique 5.6. Enseignement supérieur : taux de diplômés et taux d'accès




1. Pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population ayant l'âge habituel d'obtention des diplômes considérés.

2. Somme des taux d'accès net pour chaque année d'âge.

3. Les données nationales sur les taux d'accès aux hautes écoles spécialisées ne tiennent pas compte des étudiants qui s'inscrivent à la préparation d'un master ou d'un autre diplôme de niveau universitaire supérieur.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2009) ; OFS.

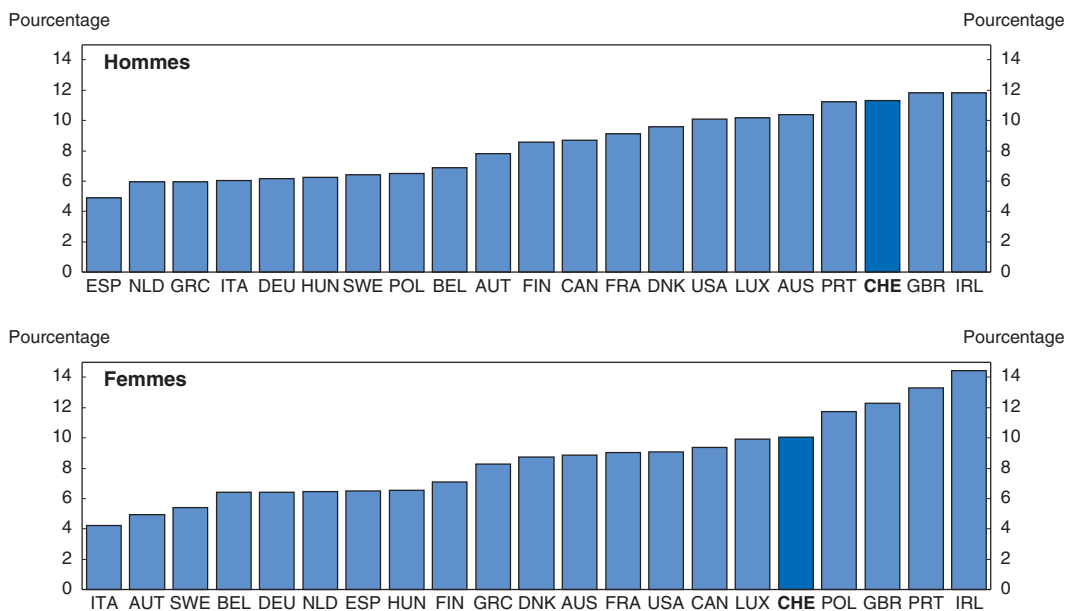
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/748078275000>

professionnelle du deuxième cycle du secondaire. Toutefois, depuis quelques années, les taux d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur évoluent de façon plus favorable que ceux des diplômés de cette filière. Le rendement est particulièrement élevé pour les diplômés des hautes écoles spécialisées et les titulaires d'un diplôme d'études supérieures professionnelles (Wolter et Weber, 2005)<sup>6</sup>. Le rendement social des études supérieures universitaires – défini ici comme la somme des avantages privés et budgétaires nets en tenant compte de la rémunération totale des travailleurs parmi les avantages et des dépenses publiques d'éducation parmi les coûts – soutient moins bien la comparaison, ce qui tient au niveau élevé des dépenses publiques par diplômé (OCDE, 2008a).

### Encadré 5.1. Les hautes écoles spécialisées

Émanation d'établissements dispensant une formation professionnelle supérieure, les hautes écoles spécialisées ont été créées en 1996. Le but était de rendre la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire plus attrayante en y ménageant une voie d'accès à l'enseignement supérieur universitaire, ainsi que de donner aux diplômés de ces établissements la possibilité d'obtenir des titres reconnus au niveau international. L'approche de l'enseignement et de la recherche que suivent les hautes écoles spécialisées est davantage axée sur l'applicabilité directe. Leurs activités de recherche sont limitées à l'application et elles n'offrent pas de préparation au doctorat. Plus de moitié de leurs étudiants y accèdent par le système d'enseignement professionnel, après avoir obtenu la *maturité professionnelle*. Les élèves diplômés du lycée peuvent aussi entrer dans ces établissements, mais ils doivent auparavant acquérir une expérience pratique du travail. Les salaires de départ des diplômés des hautes écoles spécialisées sont aussi élevés que ceux des diplômés des universités à vocation générale, mais leur rémunération augmente moins avec l'âge. Depuis qu'elles existent, leurs taux de diplômés ont progressé bien au-delà de ceux des établissements dont elles sont issues. Deux universités privées de sciences appliquées ont reçu un agrément. La durée des études, un peu plus courte que dans les universités à vocation générale, est en moyenne d'environ 3.5 ans (durée relevée avant l'instauration du *bachelor*).


Graphique 5.7. Estimation des taux de rendement interne des études supérieures<sup>1</sup>  
2001<sup>2</sup>



1. Dans l'hypothèse d'une croissance uniforme de la productivité du travail pour tous les pays de 1.75 % par an.

2. À l'exception de la Pologne et de la Suisse : 2000, et de la Hongrie : 1997.

Source : Oliveira Martins J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 576.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/748088243327>

### **Le passage à la vie active des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur s'effectue dans d'excellentes conditions**

Le système d'enseignement en Suisse parvient à assurer une transition exceptionnellement réussie des études à temps complet vers le travail. Seulement 11 % de la tranche d'âge 20-29 ans n'étaient ni scolarisés, ni pourvus d'un emploi en 2006. C'est l'un des pourcentages les plus bas que l'on relève parmi les pays de l'OCDE, et il est très inférieur à la moyenne (tableau 5.2). Le fait que les travailleurs puissent s'insérer de manière satisfaisante dans la vie active à un âge jeune, et qu'en même temps seule une faible part d'entre eux soit dépourvue de compétences reconnues, explique sans doute en grande partie le caractère peu inégalitaire de la répartition des revenus en Suisse. Le coefficient de Gini du revenu des ménages ajusté en fonction de leur taille est même plus bas que dans la majorité des pays de l'OCDE, encore qu'il est plus élevé que dans la plupart des petits pays d'Europe (OCDE, 2009).

Tableau 5.2. **Évolution de la part des jeunes scolarisés et non scolarisés**

	2000			2006		
	Scolarisés	Non scolarisés		Scolarisés	Non scolarisés	
	Total	Pourvus d'un emploi	Non pourvus d'un emploi	Total	Pourvus d'un emploi	Non pourvus d'un emploi
<b>Suisse</b>						
Groupes d'âge :						
15-19	84.6	7.5	7.9	84.4	8.0	7.6
20-24	37.4	56.7	5.9	36.9	52.3	10.8
25-29	15.0	73.9	11.1	14.7	73.8	11.5
<b>Moyenne OCDE</b>						
Groupes d'âge :						
15-19	80.4	11.3	9.2	85.6	8.0	6.5
20-24	35.4	47.8	17.5	41.4	44.3	14.6
25-29	12.4	68.6	19.0	14.5	69.1	16.9

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

Bien développé, le système d'enseignement professionnel existant au niveau du deuxième cycle du secondaire est pour beaucoup dans ces résultats positifs. Les possibilités d'emploi qui s'offrent aussitôt après l'achèvement des études à temps complet sont même aussi grandes pour les diplômés de ce niveau d'enseignement que pour ceux de l'enseignement supérieur. Dans un échantillon d'individus ayant cessé d'étudier à plein-temps au cours des six à vingt-quatre mois précédents, on a constaté que les diplômés de la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire enregistraient des taux de chômage légèrement plus élevés que ceux des diplômés de l'enseignement supérieur, mais la part de ceux qui occupaient un emploi et n'avaient pas de conditions de travail précaires était forte dans toutes les catégories de diplômés (tableau 5.3). Cependant, la proportion de jeunes âgés de 20 à 24 ans qui ne sont ni scolarisés ni pourvus d'un emploi a quelque peu augmenté entre 2000 et 2006 (deux années proches de sommets conjoncturels). Il est très probable que les personnes concernées sont titulaires d'un diplôme de la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire. Comme on l'a vu avec l'évolution du taux de chômage (chapitre 1), les chiffres relevés sur ce groupe d'âge donnent à penser que les conditions dans lesquelles il accède au marché du travail, bien qu'excellentes, se sont détériorées dans une certaine mesure au cours de ces dernières années.

**Tableau 5.3. Situation au regard de l'emploi après l'obtention d'un diplôme**  
 Pourcentage de diplômés ayant quitté la scolarité à plein-temps au cours des 6 à 24 mois précédents, 2008

	Filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire	Supérieur professionnel	Supérieur universitaire	Moyenne
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Travail non précaire	74.6	82.9	74.3	76.6
Travail précaire <sup>1</sup>	14.1	13.8	19.2	15.8
Inactifs	5.4	1.0 <sup>2</sup>	3.5	3.7
Chômeurs	5.9	2.3 <sup>2</sup>	2.9 <sup>2</sup>	3.9

1. Travail à temps partiel involontaire, exercice simultané de plusieurs emplois ou contrat temporaire.

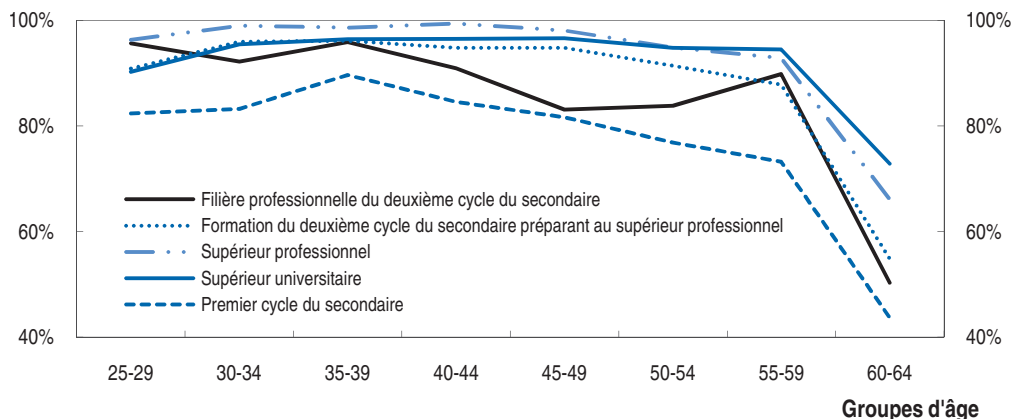
2. Échantillon de moins de 50 personnes.

Source : OFS (2008), *Enquête sur la population active*.

Si les diplômés de la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire effectuent leur passage à la vie active dans de très bonnes conditions, les résultats qu'ils enregistrent sur l'ensemble de leur existence soutiennent moins bien la comparaison. Les taux d'emploi des diplômés de cette filière diminuent davantage avec l'âge que ceux des diplômés de l'enseignement supérieur (graphique 5.8, qui n'indique que les taux d'emploi des hommes, le profil d'emploi des femmes sur l'ensemble de leur existence étant plus marqué par la prise en charge des enfants). Chez les diplômés de l'enseignement supérieur, la courbe de salaire suit une pente ascendante beaucoup plus forte que chez les diplômés du deuxième cycle du secondaire. Par exemple, le salaire des diplômés de l'université est en moyenne multiplié par deux sur l'ensemble de leur existence, alors que celui des diplômés de la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire augmente de 20 % (CSRE, 2006). Cet écart important dans la progression des salaires tout au long de la vie peut en partie s'expliquer par le nombre plus important de diplômés de l'enseignement supérieur qui suivent une formation continue, les études supérieures favorisant peut-être les capacités d'apprentissage. Il est possible que cette évolution différente des résultats de l'activité professionnelle sur l'ensemble de l'existence tienne au fait que le capital humain des diplômés de la formation professionnelle se déprécie plus rapidement, comme tendent à le montrer une étude empirique sur l'Allemagne<sup>7</sup>. Ce phénomène est peut-être dû au caractère beaucoup plus spécifique de leurs connaissances,

**Graphique 5.8. Emploi des hommes selon le niveau d'instruction**

2006, en pourcentage



Source : OCDE, base de données des Regards sur l'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/748114618263>

qui pourraient se dévaloriser de manière accélérée tout au long de la vie active lorsque l'évolution technologique est rapide, surtout dans les pays qui sont proches de la frontière technologique dans beaucoup de secteurs d'activité (Arvantis et al., 2009, et références contenues dans cet ouvrage). Cependant, les taux d'emploi demeurent aussi relativement élevés à l'âge mûr chez les diplômés de l'enseignement supérieur professionnel. En tout état de cause, ces données tendent à montrer qu'une progression soutenue des taux de diplômés de l'enseignement supérieur aurait un impact favorable sur la croissance globale de la productivité et les taux d'emploi dans le contexte du vieillissement de la population, qui exigera un allongement de la vie active et fera croître la proportion de travailleurs ayant une longue expérience professionnelle.

### ***La demande de diplômés de l'enseignement supérieur progresse fortement depuis quelques années***

La croissance de l'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur a été vigoureuse au cours de ces dernières années, et ce beaucoup plus que la croissance moyenne de l'emploi. Du côté de l'offre, cette évolution a été notamment suscitée par une hausse des taux de diplômés de l'enseignement supérieur (voir ci-dessus), ainsi que par une progression de l'immigration de travailleurs très qualifiés (OCDE, 2007a). L'augmentation de l'offre de travailleurs très qualifiés a été facilement absorbée par le marché du travail. Les taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur ont eu d'une façon générale une évolution semblable à celle du taux de chômage global, tandis que leur rémunération est restée stable en termes réels entre 2002 et 2006 (OFS, 2009b). Les taux d'emploi des diplômés récents de l'enseignement supérieur ont progressé plus fortement que dans l'ensemble de la population entre 2003 et 2008, alors que la proportion de diplômés qui déclarent occuper un emploi exigeant un niveau de qualification trop faible a diminué. La part des diplômés occupés qui disent avoir un emploi ne nécessitant pas un diplôme d'études supérieures quatre à cinq ans après avoir obtenu leur diplôme, est même passée de près de 20 % en 2002 à 10 % environ en 2007 (OFS, 2008). Les diplômés pourvus d'un emploi correspondant à leurs compétences ont accédé à celui-ci à un rythme de plus en plus rapide, et deux tiers d'entre eux l'avaient ainsi obtenu dans les deux mois en 2006. De plus, la proportion d'entreprises (pondérée par leur part de l'emploi total) indiquant avoir de la peine à recruter des diplômés de l'enseignement supérieur, a augmenté au cours du cycle passé (OFS, 2009). L'embauche de diplômés de la formation professionnelle supérieure était jugée particulièrement difficile. La pénurie de travailleurs très qualifiés semblait surtout gênante dans les secteurs de l'intermédiation financière, des transports et de la communication, ainsi que des technologies de l'information.

Répondre à la demande supplémentaire par une augmentation de l'offre pourrait avoir un effet favorable sur la croissance de la productivité. Les données présentées à l'annexe 5.A2 laissent à penser que, dans n'importe quelle branche d'activité, les entreprises ayant une proportion relativement importante de salariés ayant fait des études supérieures enregistrent des niveaux de productivité plus élevés que les autres, la proportion de travailleurs ayant un diplôme de fin d'études secondaires professionnelles et les autres déterminants de la productivité au niveau de l'entreprise étant considérés comme constants (voir annexe 5.A2). En revanche, les entreprises comptant une proportion relativement forte de diplômés de la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire n'enregistrent pas robustement une productivité plus élevée, la part des travailleurs ayant fait des études supérieures étant considérée comme constante. Il est

possible d'observer un effet positif des qualifications professionnelles intermédiaires lorsque l'on porte uniquement l'attention sur les entreprises ayant une productivité relativement faible. Dans le cas des entreprises ayant la productivité la plus forte, on constate que la proportion de travailleurs pourvus de qualifications professionnelles intermédiaires est en corrélation négative avec la productivité.

Il faut toutefois signaler que les informations présentées dans l'annexe ont un caractère descriptif et qu'elles ne traduisent pas une relation de causalité, les données ne permettant pas de tenir compte de l'hétérogénéité non observée au niveau des entreprises. Cependant, l'offre de diplômés de l'enseignement supérieur a progressé plus lentement en Suisse que dans les autres pays de l'OCDE, et il y a lieu de penser que le marché du travail serait capable d'absorber une augmentation plus importante du nombre de ces diplômés. Par ailleurs, la part des diplômés de l'enseignement supérieur est plus importante parmi les migrants de première génération qu'au sein de la population suisse en âge de travailler, sous l'effet notamment des politiques favorisant l'immigration de travailleurs hautement qualifiés (voir l'*Étude économique*, 2007) et l'augmentation de l'offre de diplômés de l'enseignement supérieur enregistrée ces dernières années a bien été absorbée par le marché du travail, grâce à une forte concordance entre l'offre et la demande, tandis que le nombre d'entreprises faisant état d'une pénurie de diplômés du supérieur a augmenté, comme indiqué ci-dessus. Par conséquent, ces données laissent à penser qu'une augmentation de l'offre de travailleurs très qualifiés pourrait stimuler le développement des entreprises les plus productives de Suisse. Les données internationales mettent également en évidence un lien important entre les compétences cognitives, telles que mesurées dans les enquêtes sur la littératie des adultes, et les revenus individuels, lien particulièrement prononcé en Suisse (Hanushek et Woessmann, 2008 et références contenues dans cet ouvrage). De surcroît, il semble exister un lien de causalité entre les compétences cognitives d'un part et la croissance économique globale de l'autre, même lorsque l'on considère seulement la part des individus enregistrant les meilleurs résultats (bien que cette observation s'appuie sur les scores obtenus au niveau de l'enseignement secondaire).

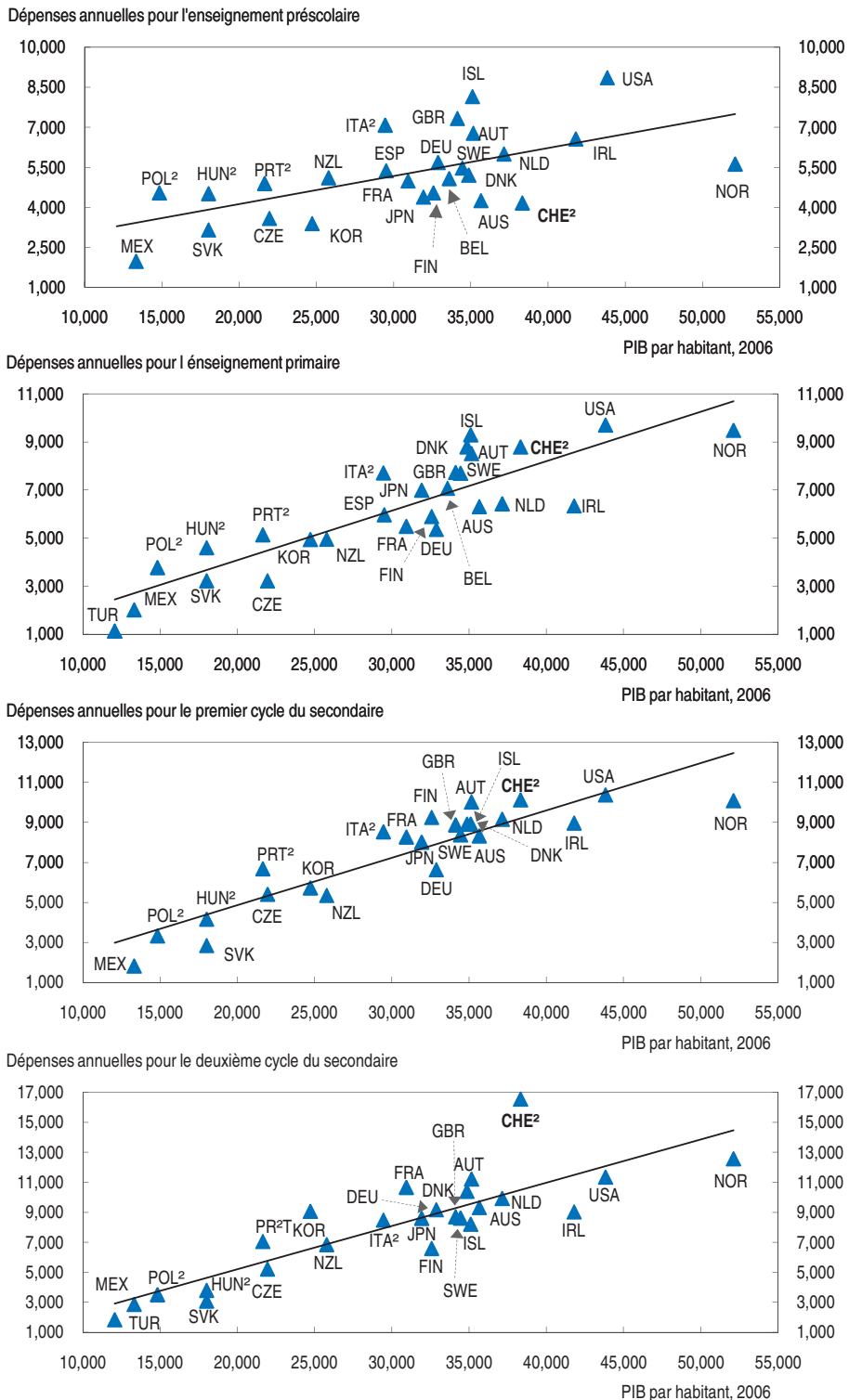
## Des réformes pour améliorer les résultats de l'enseignement

### ***Les dépenses publiques consacrées à l'éducation des très jeunes enfants sont relativement faibles***

Les dépenses d'éducation de la Suisse en pourcentage du PIB sont proches de la moyenne de la zone de l'OCDE (environ 6 %). Cependant, les dépenses par élève/étudiant relativement au PIB par habitant sont élevées. Cela tient en grande partie à des taux relativement faibles de fréquentation de l'enseignement préscolaire et de l'enseignement supérieur. Les dépenses par élève/étudiant sont plus élevées aux stades les plus tardifs du parcours scolaire (en particulier au niveau du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur universitaire) dans la plupart des pays de l'OCDE. En Suisse, cette tendance est beaucoup plus marquée que dans ces pays. Les dépenses par élève de l'enseignement préscolaire sont peu importantes (graphiques 5.9 et 5.10). Les frais supportés par les familles qui utilisent les structures d'accueil des enfants de moins de quatre ans sont souvent importants, d'où une faible fréquentation de ces établissements (voir plus loin).

Tout comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses sont en majeure partie publiques, notamment dans le cas de l'enseignement supérieur universitaire. Mais il existe en Suisse une importante exception à cette règle, à savoir la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire, qui donne lieu de la part des entreprises à des dépenses non

Graphique 5.9. Dépenses par élève et PIB par habitant<sup>1</sup>  
2006



1. En équivalent USD convertis à l'aide des PPA pour le PIB, par niveau d'enseignement, sur la base des équivalents temps plein.

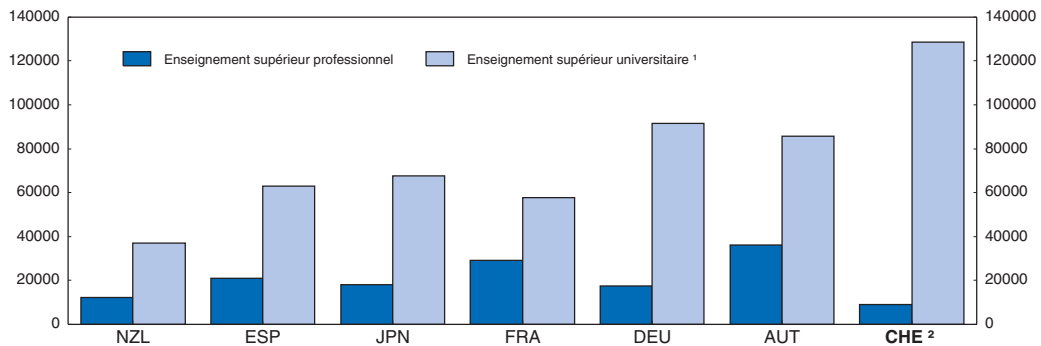
2. Établissements publics seulement.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation (2009).



### Graphique 5.10. Dépenses cumulées par étudiant de l'enseignement supérieur, 2006


Dépenses pour tous services confondus sur la durée moyenne des études supérieures  
En USD convertis à l'aide des PPA, par type de programme



1. Y compris les dépenses afférentes aux programmes de recherche de haut niveau.

2. Établissements publics seulement.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/748141665622>

négligeables pour la formation sur poste. À peu près la moitié du coût de l'enseignement professionnel est supportée par les employeurs (Höckel et al., 2009). Étant donné que la formation en apprentissage est rentable pour les entreprises en moyenne sur l'ensemble de sa durée (voir, par exemple, Wolter, 2008), ce sont en définitive les élèves apprentis qui supportent en grande partie ce coût privé en travaillant pendant un certain temps pour un salaire inférieur à leur produit marginal<sup>8</sup>. Le temps pendant lequel les élèves apprentis doivent travailler pour financer le coût de leur formation pourrait empiéter sur le temps qu'ils peuvent consacrer à la formation. Face à ce constat, il y aurait peut-être lieu de se demander si le temps qu'ils consacrent à l'enseignement est optimal par rapport à ses avantages nets tout au long de leur vie, y compris en termes d'amélioration des perspectives d'emploi. La fraction de temps passée chaque semaine en classe est variable et représente en règle générale un à deux jours (Höckel et al.). Selon une analyse des résultats de l'*Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, qui avait pour objet de vérifier les aptitudes de la population adulte en matière de lecture, de calcul et de résolution de problèmes, les titulaires d'un diplôme de la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire ont obtenu un score de 41 points en moyenne. Les individus ayant seulement achevé leur scolarité obligatoire ont obtenu un score de 33 points en moyenne (voir Falter et al., 2007), contre 61 points pour les détenteurs de la *maturité* (y compris de la *maturité professionnelle*). Ces écarts peuvent en partie s'expliquer par des effets de sélection. Une légère augmentation de la part de temps passée à suivre un enseignement scolaire pourrait amener un plus grand nombre de diplômés à préparer la *maturité professionnelle*, qui leur donnerait accès aux hautes écoles spécialisées dont les diplômes semblent avoir un rendement relativement élevé, mais les pouvoirs publics doivent également éviter toute hausse du nombre d'abandons. Les dépenses publiques par élève de la filière générale du deuxième cycle du secondaire, où la contribution privée au financement est peu importante, sont supérieures d'environ 25 % à celles qui sont consacrées à l'enseignement obligatoire (OFS, 2009a) et beaucoup plus élevées que dans le cas de la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire. Les dépenses publiques par étudiant sont aussi sensiblement plus faibles pour l'enseignement supérieur professionnel que pour l'enseignement supérieur universitaire.

Selon les auteurs de OCDE (2007c), il y aurait lieu de se demander s'il est judicieux, du point de vue de l'efficacité et de l'équité, de donner la priorité aux phases les plus tardives de la scolarité en leur consacrant un montant plus important de dépenses publiques par élève/étudiant : *premièrement*, les faits observés montrent que l'efficacité de l'enseignement dispensé à un niveau donné dépend en grande partie de l'efficacité de l'enseignement assuré lors des phases précédentes (Heckman et Masterov, 2007), ce qui laisse supposer que l'avantage marginal tiré des dépenses publiques afférentes aux premières phases de la scolarité est important, surtout en Suisse où la fréquentation des structures d'accueil des enfants et de l'enseignement préscolaire est toujours relativement faible. Le lien entre le niveau des ressources et les résultats de l'enseignement est certes souvent ténu, mais il y a lieu de penser que la taille de la classe, par exemple, a un impact plus grand sur les très jeunes enfants issus de milieu défavorisé (voir, par exemple, dans Piketty et Valdenaire, 2006, les données concernant la France). *Deuxièmement*, parmi les étudiants qui effectuent une longue scolarité, ceux qui viennent d'un milieu socio-économique favorisé sont généralement surreprésentés. Les dépenses publiques qui privilégient les dernières phases du parcours scolaire ont donc tendance à être régressives. C'est tout particulièrement le cas de la Suisse où les filières professionnelles reçoivent moins de fonds publics que les filières non professionnelles. *Troisièmement*, l'enseignement préscolaire possède de façon particulièrement marquée les caractéristiques d'un bien public ou d'un bien « méritoire » : l'échec scolaire à un âge jeune est susceptible d'être très coûteux pour la collectivité dans son ensemble (en raison, par exemple, des dépenses sociales qu'elle devra supporter) ; de surcroît, les parents dont les enfants sont susceptibles de profiter le plus de cet enseignement ne sont pas nécessairement en mesure d'en apprécier tous les avantages.

Compte tenu des avantages privés que procurent les études supérieures, il y a lieu de faire en sorte que le financement privé joue un rôle plus important au niveau de l'enseignement supérieur universitaire, tout en évitant de compromettre l'accessibilité à celui-ci des étudiants issus d'un milieu socio-économique modeste. Les ressources nécessaires au financement de l'éducation préscolaire pourraient aussi provenir d'économies sur les dispositifs de prestations sociales, notamment ceux qui concernent la santé et l'invalidité (OCDE, 2007a).

Si l'administration fédérale apporte une importante contribution au financement des universités, les dépenses publiques afférentes à l'enseignement primaire et secondaire sont principalement supportées par les cantons. Les communes jouent un grand rôle dans le financement des services de garde des enfants, ainsi que de l'éducation préscolaire et, dans une moindre mesure, de l'enseignement primaire. Le fait qu'elles exercent d'importantes responsabilités en la matière est associé à des externalités géographiques qui peuvent contribuer à une insuffisance de l'offre, surtout lorsque la fréquentation n'est pas obligatoire. Dans bien des cas, à cause de la mobilité géographique, les communes qui assurent la fourniture de services dans ces domaines ne profitent pas de leurs effets positifs sur la scolarité ultérieure et le devenir professionnel de ceux qui en ont bénéficié. De plus, étant donné qu'une part non négligeable de ces avantages va non pas aux individus concernés mais à l'ensemble des contribuables du pays à travers une augmentation des recettes fiscales et une baisse des dépenses de protection sociale, et parce que les services considérés ont les caractéristiques d'un bien méritoire, comme nous l'avons évoqué plus haut, il est peu probable que les parents prennent en compte ces avantages dans leurs choix électoraux. L'impact positif de la fourniture d'un volume plus

grand de services d'éducation préscolaire sur l'offre de main-d'œuvre féminine peut aussi être soumis à des externalités, car les parents peuvent décider de placer leur enfant dans un établissement situé à l'extérieur de leur commune de résidence (OCDE, 2006a).

### **Renforcer la contribution de l'enseignement préscolaire à l'amélioration des résultats ultérieurs**

Il ressort d'un grand nombre d'études portant sur des données d'observation que l'acquisition des aptitudes cognitives et non cognitives fondamentales a lieu au cours des toutes premières années de la vie, c'est-à-dire bien avant l'âge de 5 ans. Les enfants vivant dans des familles défavorisées sont beaucoup moins stimulés sur le plan cognitif et émotionnel que les autres enfants, ce qui a pour effet de retarder leur développement (Heckman et Masterov, 2007). Ils ont donc intérêt à fréquenter les structures d'accueil et d'éducation préscolaire pour éviter d'avoir plus tard des difficultés d'apprentissage (ex., OCDE, 2006d). Les faits montrent abondamment que la scolarisation à un très jeune âge permet d'améliorer les chances de réussite dans les études suivies ultérieurement, surtout dans le cas des enfants dont les parents sont peu instruits (Cunha *et al.*, 2006). Elle fait aussi croître la proportion d'élèves capables de faire des études supérieures (Caneiro et Heckman, 2003). Un ensemble non négligeable de données d'observation portant sur plusieurs pays de l'OCDE mettent en évidence de façon quasi générale l'efficacité des mesures visant à remédier très tôt aux insuffisances qui affectent le développement de l'enfant, comme les dispositifs de visites dans les familles mis en place en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis (OCDE, 2006d).

### **L'offre de structures d'accueil des enfants demeure peu abondante**

Il n'existe pas de statistiques administratives de portée nationale sur la fréquentation des structures de garde par les enfants de moins de quatre ans, mais les données issues de l'enquête sur la population active montrent que moins d'un quart des couples dont l'enfant le plus jeune a moins de six ans font usage d'une forme quelconque de service d'accueil (formel ou informel) plus d'une journée par semaine. Une tiers de ces familles recourent à une structure collective formelle. Il ressort d'une étude de la fréquentation des établissements d'accueil de trois villes helvétiques que les enfants immigrés font moins souvent partie des effectifs de ce type de structures (OCDE, 2007b et références indiquées dans cet ouvrage). Un quart de ces dernières n'offrent pas de places subventionnées aux familles à faible revenu, et dans celles qui le font, ces places ne représentent guère plus de la moitié de la capacité d'accueil (COFF, 2008). L'accès aux établissements subventionnés passe souvent par l'inscription sur une liste d'attente. Dans bien des cas, les places existantes ne sont pas mises à disposition aux moments et pour les groupes d'âge pour lesquels la demande est particulièrement forte (CFM, 2009).

Afin de remédier au manque de structures d'accueil des enfants dû à un financement insuffisant, les pouvoirs publics ont mis en place en 2003 un dispositif de cofinancement qui prend en charge jusqu'à 30 % de l'investissement initial et des coûts de fonctionnement pendant une durée maximale de trois ans. Pour pouvoir bénéficier de l'aide offerte, le prestataire doit être en mesure de financer les services pendant une période de six ans et d'assurer un nombre minimum d'heures d'ouverture. Il est prévu de supprimer ce dispositif en 2011, mais les pouvoirs publics ont organisé une consultation publique sur sa prolongation, ainsi que sur une proposition visant à donner à la Confédération les pouvoirs nécessaires pour définir de nouvelles modalités de soutien financier pour la création de

structures d'accueil des enfants. Ce dispositif a effectivement permis d'augmenter le nombre de places disponibles, qui s'est accru de 40 % depuis qu'il a été institué, mais le niveau de départ était très bas. Le montant des fonds octroyés dépend du nombre de places créées et du nombre de nouvelles places occupées. Depuis l'instauration de ce dispositif en 2003, 127 millions CHF lui ont été consacrés (moins de 0.1 % du PIB annuel).

Si celui-ci a sans doute permis de porter au maximum le nombre de places d'accueil supplémentaires pour un volume donné de subventions, sa conception n'est pas sans présenter des insuffisances. Les structures d'accueil ne sont pas soumises à des normes de qualité définies par la Confédération, ni à une évaluation en la matière de la part de cette dernière, mais les prestataires sont en fait tenus de se conformer aux obligations imposées par les cantons, qui diffèrent de l'un à l'autre. Quelques cantons ont adopté des règles visant à garantir un niveau minimal de qualité des ressources (lesquelles concernent, par exemple, le nombre d'enfants par membre du personnel ou les caractéristiques des infrastructures matérielles). Parmi eux, moins de la moitié a également fixé des objectifs pédagogiques (Stadelmann-Steffen et Stamm, 2009). Le dispositif fédéral est susceptible d'inciter les cantons à réduire les exigences relatives à la qualité pour être en mesure d'accroître plus rapidement l'offre de nouvelles places d'accueil et pouvoir limiter leur participation au cofinancement au minimum de 70 %. S'il fonctionne conformément au principe consistant à faire en sorte que la subvention « suive l'enfant », il ne permet pas de diriger les fonds vers les établissements qui répondent le mieux aux besoins des parents, étant donné qu'il fausse la concurrence entre les structures en place et les nouvelles, ni de les orienter en priorité vers les enfants susceptibles d'en tirer les avantages les plus grands sur le plan éducatif. En outre, l'octroi des subventions n'est pas subordonné au respect de conditions concernant le montant des frais que les parents doivent acquitter.

La mise en place d'un dispositif de bons de garde, rattaché à un système national de délivrance d'agrément, pourrait assurer une meilleure adéquation de l'offre aux exigences des parents et garantir que le soutien financier sera dirigé vers les enfants à même de profiter le plus des effets bénéfiques que peuvent avoir les services d'accueil sur le devenir scolaire. Ces bons de garde pourraient couvrir une part importante du coût moyen de la mise à disposition d'une place dans une structure d'accueil et être ciblés en premier lieu sur les ménages dont les enfants ont des besoins particuliers en matière d'éducation, notamment les familles à faible revenu et celles dont les enfants ne parlent pas la langue locale. Les critères de délivrance des agréments pourraient comprendre des normes correspondant à des objectifs éducatifs. Afin de soutenir l'offre de structures d'accueil des enfants, il conviendrait de mettre en place un système de bons de garde qui serait rattaché à un système de délivrance d'agrément et à un ensemble de normes de qualité applicables à l'échelle nationale. Les aides financières au titre des services d'accueil des enfants ont aussi un fort impact sur l'offre de main-d'œuvre féminine, en partie parce qu'elles entraînent une densification du réseau des structures d'accueil et, par conséquent, une réduction du coût des déplacements ; or, cet impact pourrait bien s'exercer de façon particulièrement marquée en Suisse où les femmes travaillant à temps partiel sont nombreuses. L'administration fédérale a soumis à la consultation publique un projet d'ordonnance prévoyant l'instauration de ces normes de qualité minimales, ainsi que la création par l'ensemble des cantons d'un organisme national qui serait chargé d'agréer et de surveiller les structures d'accueil des enfants. Elle a en outre financé des projets pilotes concernant des dispositifs de bons de garde. Ces progrès méritent d'être salués.

Le Parlement a adopté une nouvelle loi instaurant une réduction du montant de l'impôt sur le revenu acquitté par les ménages ayant des enfants, le coût budgétaire de cette mesure étant estimé à 0.1 % du PIB. Cette loi inclut une nouvelle allocation pour enfants, déductible de l'impôt (250 CHF par enfant), ainsi que la possibilité de déduire les frais de garde des enfants du revenu imposable dans la limite de 10 000 CHF pour les enfants âgés au maximum de 14 ans. Il est toutefois probable que la première de ces mesures aura pour effet de faire baisser l'offre de main-d'œuvre, et la dernière n'est pas conçue pour encourager l'utilisation de services d'accueil propres à avoir des effets bénéfiques sur la scolarité, surtout de la part des parents appartenant à une catégorie socio-économique modeste, qui tendent à être soumis à de faibles taux marginaux d'imposition du revenu. Il conviendrait de réfléchir à la possibilité de réaffecter les ressources associées aux nouvelles réductions prévues pour les enfants et l'utilisation des services d'accueil à un dispositif de bons de garde, comme il a été indiqué plus haut.

### ***Le projet consistant à abaisser à l'âge de 4 ans le début de la scolarité obligatoire fait progresser l'enseignement des jeunes enfants***

Le système helvétique d'accueil et d'éducation des tout jeunes enfants établit une distinction entre l'éducation préscolaire accessible aux enfants à partir de 4 ans (*écoles enfantines*) et les services de garde des enfants, également destinés aux plus jeunes d'entre eux. La fréquentation des établissements d'enseignement préscolaire a augmenté entre 2004 et 2008, passant de 35 % à 86 % des enfants âgés de 4 ans. Un nouvel accord intercantonal – dénommé concordat *HarmoS* – portera le début de la scolarité obligatoire gratuite de 6 à 4 ans à l'échelle nationale s'il est approuvé par l'ensemble des cantons (encadré 5.2). En fait, compte tenu des effets bénéfiques non négligeables de l'éducation préscolaire et des difficultés que les parents ayant un faible niveau d'instruction peuvent avoir à apprécier ces effets, la préscolarisation obligatoire peut contribuer sensiblement à améliorer le devenir scolaire des enfants, surtout ceux qui appartiennent à un milieu défavorisé. Cet argument peut être particulièrement valable dans le cas de la Suisse, où la scolarité obligatoire s'achève dès l'âge de 15 ans et où certains des élèves du deuxième cycle du secondaire, notamment ceux qui effectuent des formations courtes dans le cadre du système d'apprentissage dual, n'ont guère la possibilité de suivre un enseignement général au-delà de cet âge.

Les cantons qui ont ratifié le concordat *HarmoS* auront une grande latitude pour le choix des modalités de mise en place de la scolarité obligatoire à partir de l'âge de 4 ans. S'ils exigent tous un niveau de qualification élevé de la part du personnel pédagogique<sup>9</sup>, le temps de présence et le contenu de l'enseignement seront laissés à l'appréciation de chacun d'eux. À l'heure actuelle, dans beaucoup de cantons, le temps de fréquentation est inférieur à une demi-journée, ce qui limite aussi la possibilité pour les parents, notamment les mères, de travailler à plein-temps s'ils le souhaitent. De plus, de nombreux cantons ont défini des objectifs éducatifs qui doivent être atteints à l'âge de six ans. Or, le concordat *HarmoS* ne prévoit pas de règles de cette nature. Les cantons sont encouragés à accélérer la mise en place de la scolarité obligatoire à compter de l'âge de 4 ans. Ils devraient définir des objectifs éducatifs communs, évaluer les résultats de l'enseignement dispensé et instituer une fréquentation scolaire sur la journée complète.

Les très jeunes enfants qui ont, en matière d'éducation, des besoins auxquels il est particulièrement difficile pour leurs parents de répondre – notamment les enfants très doués, ceux qui appartiennent à un milieu socio-économique modeste et ceux dont les

### Encadré 5.2. Répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration

Les **communes** sont chargées, avec les cantons, du financement de l'enseignement préscolaire et des services d'accueil des enfants, ainsi que d'une partie des dépenses afférentes à l'enseignement primaire, notamment celles qui concernent les infrastructures physiques et le matériel pédagogique. Elles gèrent en outre les écoles primaires et les établissements d'enseignement du premier cycle du secondaire.

Les **cantons** administrent l'enseignement obligatoire dans son ensemble, ainsi que la filière générale du deuxième cycle du secondaire, mais toutes les exigences auxquelles doivent répondre les diplômés de fin d'études secondaires sont définies en coopération avec la Confédération. Ils assurent la totalité du financement public du premier cycle du secondaire et supportent de la majeure partie des dépenses afférentes au deuxième cycle du secondaire, y compris la filière professionnelle. Ils ont la responsabilité des universités cantonales et des *hautes écoles spécialisées*. En outre, ils prennent en charge la majeure partie du financement des services d'enseignement offerts dans ces établissements et sont responsables de la mise en place de dispositifs de bourses et de prêts à l'intention des étudiants, qu'ils financent eux-mêmes pour l'essentiel, la Confédération apportant une contribution d'un faible montant.

Les cantons coordonnent leurs politiques en matière d'enseignement dans le cadre de la **Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique**, qui comprend les membres des administrations cantonales chargés de l'éducation, et supervise l'application des accords dans l'ensemble des cantons. Cette coopération a pour fondement le *concordat scolaire* de 1970, qui oblige les cantons à collaborer (par exemple, reconnaissance mutuelle des diplômes, incorporation d'éléments communs dans les programmes d'enseignement, définition d'exigences communes concernant les qualifications des enseignants). Cet accord définit aussi les caractéristiques essentielles communes de la scolarité obligatoire, notamment l'âge auquel elle débute et s'achève. Un concordat complémentaire (*HarmoS*) est actuellement à l'examen (voir ci-dessous).

La **Confédération** régleme l'enseignement professionnel dispensé aux niveaux secondaire et supérieur, mais la majeure partie des fonds publics provient des cantons. Elle définit aussi le cadre qui régit l'enseignement des *hautes écoles universitaires* et est responsable des deux *écoles polytechniques fédérales*, dont elle assure l'intégralité du financement public. Les *hautes écoles spécialisées* sont également de son ressort, mais les cantons sont chargés de les gérer. En outre, la Confédération assure entre 20 % et 40 % du financement des *universités cantonales* (OFS, 2009b) et un tiers du financement des universités de sciences appliquées.

Selon un récent amendement constitutionnel approuvé à l'issue d'un référendum qui a eu lieu en 2006, les cantons et la Confédération sont tenus d'harmoniser les aspects essentiels du système d'enseignement à l'échelle nationale, notamment l'âge du début de la scolarité obligatoire et la durée de celle-ci, les objectifs de l'enseignement et les conditions d'accès. Il impose aussi à la Confédération et aux cantons de coordonner leurs politiques à l'égard des établissements d'enseignement supérieur universitaire (encadré 5.3). Il habilite l'administration fédérale à procéder elle-même à l'harmonisation de ces éléments fondamentaux du système si les cantons ne parviennent pas à s'accorder. En juin 2007, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique a adopté le concordat *HarmoS* en vue de s'acquitter de ces obligations. Si celui-ci est mis en œuvre, il instaurera des normes communes pour les résultats de l'enseignement dispensé dans le cadre de la scolarité obligatoire, et portera de 6 à 4 ans l'âge du début de cette dernière. Il permettra de mettre en place des horaires de classe continus et d'offrir aux élèves des services de garderie afin de mieux faire concorder leurs horaires de présence à l'école avec les horaires de travail de leurs parents ; il prévoit en outre de réduire les différences existant entre les programmes d'enseignement au sein de chaque communauté linguistique, afin d'atténuer les obstacles à la mobilité géographique des familles ayant des enfants. Le concordat *HarmoS* est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009 pour les 11 cantons (sur 26) qui l'ont ratifié. Il a été rejeté par 7 cantons, dont 6 par vote populaire. Les cantons qui ont ratifié le concordat ont 6 ans pour mettre pleinement en œuvre la totalité de ses dispositions.

parents ne parlent pas la langue locale – peuvent tirer un profit particulièrement grand de l'éducation préscolaire. En Suisse, ces besoins spécifiques ne sont pas pris en compte dans la majorité des cas. En particulier, les établissements d'enseignement préscolaire ne sont pas dotés des moyens nécessaires pour contribuer à répondre aux besoins des enfants appartenant à un milieu socio-économique défavorisé en matière d'apprentissage (Stadelmann-Steffen et Stamm, 2009). En Allemagne, certains *Länder* ont pris des dispositions pour vérifier chez les enfants la connaissance de la langue locale deux ans avant leur entrée à l'école primaire, et faire suivre des programmes de soutien spéciaux à ceux d'entre eux qui ont des lacunes dans ce domaine. En raison du surcoût que représentent ces dispositifs, les établissements d'enseignement préscolaire reçoivent des subventions par élève plus élevées pour les enfants immigrés (OCDE, 2008b). Les moyens dont les établissements d'accueil des jeunes enfants et d'enseignement préscolaire ont besoin pour soutenir les enfants ayant des besoins particuliers en matière d'éducation devraient être renforcés.

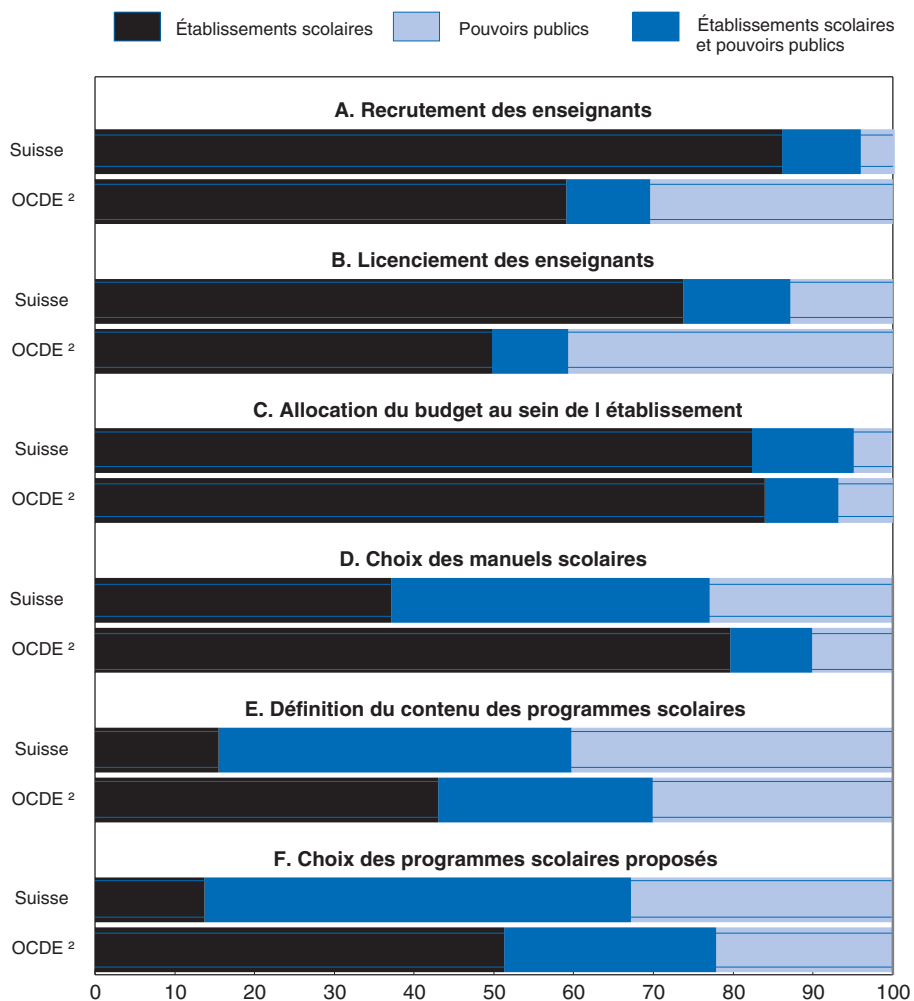
### **Améliorer l'efficacité dans l'enseignement obligatoire**

Si les administrations cantonales sont autonomes quant à l'orientation de leur politique concernant l'enseignement obligatoire, elles se sont accordées sur les caractéristiques structurelles fondamentales de ce dernier (encadré 5.1). Ainsi, dans la totalité des cantons, la scolarité obligatoire débute à l'heure actuelle à l'âge de 6 ans et dure jusqu'à l'âge de 15 ans. Dans la majorité d'entre eux, l'enseignement primaire est dispensé au cours des six premières années de la scolarité, mais dans deux cantons, il dure cinq ans et dans certains autres, sept ans (dont une phase d'orientation). Dans la plupart des cantons, la répartition des élèves entre différentes filières à la fin de l'école primaire est une pratique très répandue. Les cantons appartenant à la même communauté linguistique fixent des règles communes à propos du contenu de l'enseignement pour les matières essentielles. Toutefois, il existe de grandes différences entre les cantons s'agissant de l'ordre dans lequel sont enseignées les langues non maternelles et étrangères, et du moment auquel elles le sont, même lorsque leur langue principale est la même, ce qui fait obstacle dans une certaine mesure à la mobilité intercantonale des familles ayant des enfants.

Par conséquent, les cantons ont décidé de renforcer leurs structures communes dans le cadre du concordat *HarmoS*, après l'adoption récente d'un amendement constitutionnel qui leur confie la mission d'agir dans ce sens (encadré 5.2 ; voir également dans OCDE, 2007a, les principales dispositions contenues dans le concordat *HarmoS*). Une liste commune de matières essentielles sera dressée et les contenus fondamentaux seront davantage harmonisés.

### **L'autonomie des établissements scolaires est étendue dans certains domaines mais leur responsabilité est faible**


Il semble que la quasi-totalité des établissements du premier cycle du secondaire prennent leurs propres décisions en matière de sélection et de licenciement du personnel enseignant (OCDE, 2007a). Cela est également vrai pour les établissements du deuxième cycle du secondaire, dont les deux tiers recrutent eux-mêmes leurs enseignants. Les établissements scolaires ont ainsi une influence considérable sur les décisions relatives au personnel, dans la mesure où les enseignants, comme tous les employés du secteur public en Suisse, ne jouissent d'aucune règle particulière de protection de l'emploi. La plupart des écoles peuvent également décider librement de l'utilisation de leur budget ; cependant,

Graphique 5.11. **Participation des écoles dans le processus décisionnel<sup>1</sup>**

1. Résultats tirés de rapports des chefs d'établissement et exprimés en proportion du nombre d'élèves de 15 ans inscrits dans l'établissement. Résultats basés sur les rapports des directeurs d'école et rapportés en proportion du nombre des jeunes de 15 ans inscrits dans l'école.

2. Moyenne simple.

Source : OCDE, Pisa 2006 : Données, vol. 2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/748167522131>

elles ont peu de marge de manœuvre sur les décisions relatives au matériel pédagogique et au contenu des programmes. Dans de nombreux cas, ces décisions relèvent pour l'essentiel des seules autorités cantonales (graphique 5.11).

Les données empiriques semblent indiquer que l'autonomie des établissements scolaires dans certains domaines peut améliorer les performances, mais uniquement si les établissements sont tenus responsables de leurs résultats. Autrement, le risque est que l'autonomie ne soit pas mise à profit pour relever les performances. On estime en effet que l'autonomie des établissements scolaires quant aux salaires des enseignants améliore quelque peu les résultats en mathématiques<sup>10</sup> si des mécanismes de responsabilité, tels que des examens de fin de scolarité externes, sont prévus (Wößmann, 2005a). En revanche, des examens externes peuvent être néfastes si les écoles n'ont pas de droit de regard sur le contenu de l'enseignement. Lorsqu'il existe des examens externes, on estime que le score



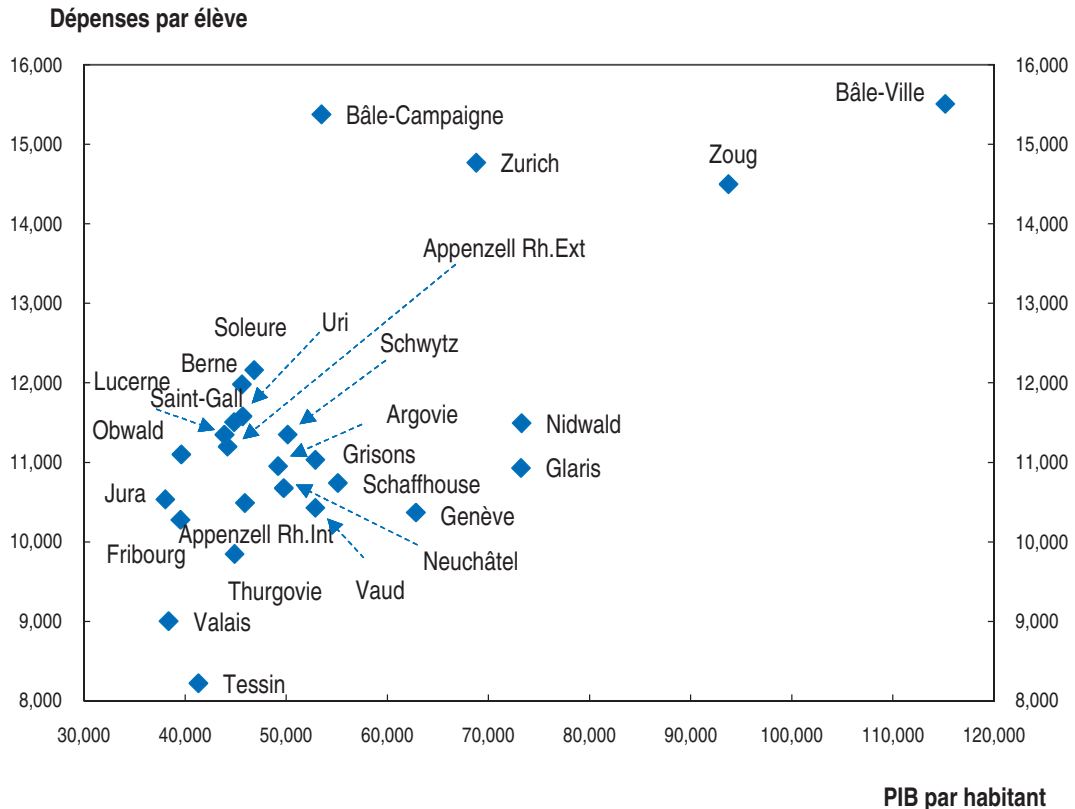
en mathématiques au PISA augmente de 19 points si l'établissement peut décider du contenu de l'enseignement, alors qu'il recule de 12 points à cause de cette autonomie si aucun examen de fin de scolarité externe n'est organisé. L'autonomie des établissements scolaires au regard des procédures, par exemple pour le choix des manuels scolaires, l'achat du matériel pédagogique, l'embauche des enseignants et l'utilisation du budget, semble également avoir une incidence bénéfique sur les résultats scolaires. Selon Wößmann, des examens de fin de scolarité externes entraînent une amélioration des résultats correspondant à ce qu'apprennent les élèves en une année scolaire, et cet effet semble encore plus important si des épreuves normalisées régulières sont également prévues pour suivre les progrès des élèves tout au long de leur scolarité<sup>11</sup>. D'autres méthodes visant à renforcer la responsabilité des établissements scolaires sont utilisés dans les pays de l'OCDE, par exemple la publication et le suivi qualitatif des résultats scolaires. La Finlande – qui a obtenu les meilleurs scores au PISA ces dernières années – a mis en place un service d'inspection aléatoire. Quelle que soit la méthode employée, la collecte d'informations sur les résultats doit être suivie d'une analyse qui permette de formuler des recommandations sur les pratiques pédagogiques.

De nombreux cantons ont consenti des efforts pour mettre en place des mécanismes de responsabilité, mais des progrès sont encore possibles. La plupart des cantons procèdent à des évaluations occasionnelles des résultats scolaires dans certaines disciplines, mais, à l'exception du canton de Genève, ces exercices ne reviennent pas de manière récurrente (CSRE, 2006). En outre, ces programmes ne permettent généralement pas de comparer les différents cantons et aucune évaluation nationale des compétences en lecture à l'école primaire n'a été conduite depuis 1991, d'où l'impossibilité de recenser les pratiques exemplaires parmi les différentes politiques cantonales. De fait, les différences au regard de l'utilisation des ressources et des politiques sont considérables entre les cantons. Ainsi, le nombre global d'heures de cours par an à l'école primaire est légèrement au dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, mais il est très variable d'un canton à l'autre. Le nombre d'heures de cours est l'un des rares intrants permettant réellement d'expliquer les écarts de résultats scolaires entre les pays (OCDE, 2006a), et des effets non négligeables sur les performances ont également été estimés pour la Suisse (OFS/CDIP, 2009). Les différences entre cantons concernent également les méthodes d'évaluation des établissements scolaires, la répartition des heures de cours entre les différentes matières, les obligations professionnelles des enseignants et les programmes scolaires. Les dépenses par élève dans le primaire sont également très variables (graphique 5.12). Les données disponibles font craindre que les dépenses ne soient généralement inférieures dans les cantons et les communes où vivent de nombreux ménages à faible revenu, alors que ce sont précisément ces communes où un niveau élevé de ressources aux premiers stades de la scolarité pourrait être particulièrement efficace pour améliorer les résultats.


Si le concordat HarmoS est approuvé, les cantons se doteront de normes pédagogiques communes pour la seconde, la sixième et la neuvième (dernière) année de scolarité dans les matières principales. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique est en train de rédiger ces normes à partir des recommandations d'une commission d'experts scientifiques. Il est important de mettre ce programme en œuvre afin de pouvoir recenser les pratiques exemplaires parmi les différentes politiques éducatives des cantons. Les répercussions des différences en termes de politiques, de dépenses et de ressources éducatives dans l'ensemble des cantons devraient être examinées et les résultats publiés.

Graphique 5.12. **Dépenses par élève dans l'enseignement primaire et PIB par habitant au niveau cantonal**

2005, en CHF



Source : Office fédéral de la statistique, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/748182630211>

Les évaluations prévues au titre du concordat HarmoS portent sur des échantillons représentatifs des établissements scolaires cantonaux et ne peuvent donc être utilisés pour rendre chaque établissement comptable de ses performances. En outre, les évaluations cantonales s'appuient presque toujours elles aussi sur des échantillons. Les services d'inspection scolaire ne sont pas axés sur l'évaluation des résultats scolaires. Quelques cantons s'efforcent de définir des niveaux de compétence, ce qui aide à établir les objectifs de manière plus précise tout en donnant aux établissements scolaires plus de latitude pour déterminer eux-mêmes comment les atteindre. Des examens centralisés de fin de scolarité obligatoire ont également été introduits très récemment. Quelques établissements signalent que les données relatives aux performances sont contrôlées par les autorités ou utilisées pour la répartition des ressources au sein des établissements (OCDE, 2007a). La responsabilité des établissements scolaires à l'égard des résultats scolaires devrait être renforcée. Pour ce faire, des épreuves externes devraient être imposées à intervalles réguliers tout au long de la scolarité dans tous les établissements, et les résultats devraient être comparés aux objectifs récemment établis en matière de compétences. Compte tenu des données empiriques mettant en évidence les complémentarités entre les examens de fin de scolarité externes et les évaluations externes répétées pendant toute la scolarité, des épreuves externes régulières de ce type contribueraient à s'assurer de l'incidence bénéfique sur les résultats scolaires des nouveaux examens externes de fin de scolarité obligatoire mis en place dans certains cantons.

Seule une minorité de cantons prévoit que l'évaluation de l'enseignement puisse influencer sur le salaire et l'évolution de carrière des chefs d'établissement et des enseignants. Les données relatives à l'efficacité des éléments de la carrière des enseignants qui dépendent de leurs performances sont nuancées<sup>12</sup> ; cependant, les incitations portant sur la carrière des chefs d'établissement peuvent aider à améliorer la responsabilisation des établissements.

Il serait plus facile, pour rendre les établissements comptables de leurs résultats, de définir clairement les responsabilités et les pouvoirs de leurs équipes de direction, afin qu'elles fixent des objectifs stratégiques et améliorent les méthodes pédagogiques internes. La formation des dirigeants d'établissement à ces tâches et un avantage salarial important par rapport au salaire des enseignants constituent des éléments importants pour obtenir une direction d'établissement compétente (Pont *et al.*, 2008). En Suisse, les chefs d'établissement sont peu impliqués dans l'évaluation des méthodes pédagogiques internes<sup>13</sup> et il n'existe à l'heure actuelle aucune exigence nationale quant à leurs diplômes, même si elles sont en cours d'élaboration. Si les enseignants sont généralement bien payés en Suisse, les avantages salariaux des chefs d'établissement sont souvent limités<sup>14</sup>, les postes vacants sont donc difficiles à pourvoir. De plus, rares sont les établissements scolaires à avoir un chef d'établissement à temps plein et certains n'en ont pas du tout, bien que cette situation s'explique parfois par la taille modeste de l'établissement. Le personnel qui se consacre à la direction des établissements scolaires devrait être étoffé. Leurs responsabilités et leurs pouvoirs devraient comprendre la définition des objectifs, l'élaboration de plans d'amélioration des méthodes ainsi que l'évaluation et l'aide au perfectionnement des compétences pédagogiques. Dans tous les cantons, il devrait être demandé aux chefs d'établissement d'acquérir des compétences en matière de direction d'établissement scolaire. Un accord cantonal visant à définir une norme commune relative à ces compétences est en cours de préparation.

### ***Le mécanisme de sélection manque d'efficacité pour orienter les élèves dans les filières du premier cycle du secondaire selon leurs aptitudes***

Dans les systèmes scolaires de la plupart des cantons, les élèves entre 11 et 13 ans sont dirigés dans deux ou trois types d'établissement secondaire du premier cycle (écoles aux exigences élémentaires, moyennes et étendues). Seuls deux cantons proposent un système d'enseignement non sélectif, bien que la répartition des élèves par groupes de niveau dans les matières principales y soit également pratiquée. L'admission dans les écoles du premier cycle du secondaire aux exigences étendues dépend de la recommandation des enseignants à la fin de l'école primaire. Dans plusieurs cantons, les élèves doivent réussir un examen pour être admis dans les écoles à exigences étendues s'ils n'ont pas obtenu de recommandation de la part de leur enseignant. Dans de nombreux cas, c'est aux parents que semble revenir toutefois la décision finale (OCDE, 2007b). Environ 60 % des élèves sont inscrits dans des écoles aux exigences étendues, tandis que 30 % fréquentent des écoles aux exigences élémentaires. Ces proportions sont restées stables au cours des dix dernières années.

La probabilité qu'un enfant ayant un niveau donné soit inscrit dans une école du premier cycle du secondaire aux exigences étendues dépend très fortement de son milieu socio-économique d'origine, de son sexe et de ses origines ethniques. Pour les élèves dont les scores au PISA sont proches de la moyenne, cette probabilité est environ 50 % supérieure pour les filles issues de milieux élevés ou intermédiaires que pour celles de milieux modestes, et elle est environ 2.5 fois supérieure pour un garçon autochtone issu d'un milieu élevé que pour un garçon de même milieu d'origine mais issu de l'immigration (CSRE, 2006 et

références citées dans cette publication)<sup>15</sup>. Le rapport tenu entre les programmes d'études et les scores au PISA donne également à penser qu'à l'échelle du pays, les scores obtenus au PISA se recourent souvent d'un type d'établissement à l'autre.

Les différents critères de sélection retenus par les cantons semblent compliquer encore davantage l'orientation systématique à l'échelle nationale des enfants les plus doués dans les écoles aux exigences étendues. De fait, dans l'ensemble des cantons, les scores moyens au PISA des élèves inscrits dans des écoles aux exigences élémentaires ou moyennes chevauchent les scores moyens des élèves des écoles aux exigences étendues d'autres cantons (économie suisse, 2008).

### ***L'orientation précoce renforce la corrélation entre résultats scolaires et milieu d'origine...***

Les données internationales font apparaître que les systèmes scolaires non sélectifs produisent des scores au PISA beaucoup moins liés au milieu socio-économique d'origine que les systèmes qui pratiquent l'orientation des élèves (voir par exemple OCDE, 2007b, 2008b et les références citées dans ces publications) et quelques pays qui ont retardé ou supprimé le mécanisme d'orientation ont réduit cette corrélation tout en améliorant les performances moyennes. C'est le cas en Suède, où ce système a été aboli dans les années 50, ainsi qu'en Pologne, où l'orientation a été repoussée d'un an en 2002 (OCDE, 2007b). En Suisse également, les faits semblent indiquer que le lien entre les résultats scolaires et le milieu d'origine est encore plus étroit une fois les élèves orientés dans les différentes filières (Vellacott et Wolter, 2005). Cela semble cohérent avec les données microéconomiques disponibles sur le rôle de l'émulation en classe, qui donnent à penser que la présence de bons élèves améliore les résultats de leurs camarades plus faibles, alors que l'effet inverse – mauvaise influence des élèves faibles sur les bons – pourrait être plus limité, voire inexistant<sup>16</sup>.

L'émulation en classe est particulièrement importante pour l'apprentissage de la langue locale et contribue donc largement à l'intégration scolaire des enfants issus de l'immigration. Le niveau de lecture des élèves de langue maternelle étrangère sera bien meilleur si leur proportion dans la classe est relativement limitée (alors que le niveau de lecture des élèves de langue maternelle locale ne semble pas y être très sensible, voir Vellacott et Wolter, 2005, et Nusche, 2009). Dans les écoles aux exigences moins étendues, 60 % des élèves sont issus d'un milieu culturel<sup>17</sup> différent du milieu local, alors que ce pourcentage est inférieur à 20 % dans les écoles aux exigences étendues. Le système scolaire sélectif semble donc comporter des risques pour la réussite des enfants issus de l'immigration.

Une part relativement importante des élèves en difficulté est séparée de l'enseignement ordinaire et placée dans des classes ou des établissements pour élèves en difficulté ou handicapés. Cette proportion est élevée par rapport aux autres pays, même si elle s'est quelque peu réduite ces dernières années (d'après CSRE, 2006, bien qu'il soit difficile d'effectuer des comparaisons internationales). La probabilité que les enfants issus de l'immigration se retrouvent dans ces établissements est plus de trois fois supérieure à celle des enfants autochtones, même lorsque la participation à des classes spécifiquement destinées à aider les élèves à surmonter la barrière de la langue n'est pas prise en compte (OFS, 2009a). Les données disponibles indiquent que l'inscription des élèves en difficulté dans les classes et les écoles ordinaires permet d'améliorer leurs résultats scolaires, en particulier ceux des enfants issus de l'immigration, et que les mesures d'aide à l'intégration sont moins coûteuses (Vollacott et Wolter, 2005 ; CSRE, 2006). Il serait souhaitable de

réexaminer le placement des enfants dans les écoles et classes consacrées aux élèves en difficulté ou handicapés, notamment en ce qui concerne les enfants issus de l'immigration, qui y sont surreprésentés. Aux termes d'un nouveau dispositif mis en place à l'échelle nationale (Concordat intercantonal), on a défini une gamme de services éducatifs que les cantons seront tenus de proposer gratuitement aux enfants et aux jeunes de moins de 20 ans présentant des besoins spécifiques en matière d'éducation. Le Concordat prévoit que l'enseignement intégré doit être préféré au placement des élèves dans des classes ou des établissements spéciaux. Il a été ratifié par six cantons et devrait être adopté en 2011 sous réserve qu'il soit approuvé par au moins 10 cantons.

**... et a une incidence très forte sur la suite du parcours scolaire**

Pratiquement tous les élèves inscrits dans des écoles aux exigences élémentaires et qui poursuivent ensuite des études secondaires du deuxième cycle se dirigent vers l'enseignement professionnel. En revanche, la moitié des élèves qui sortent d'une école aux exigences étendues s'inscrivent dans une filière d'enseignement général (lycée), qui prépare à l'université. Les élèves des écoles aux exigences élémentaires jugent difficile d'entrer au lycée, même lorsqu'ils obtiennent de très bons résultats (mesurés par les scores aux tests du PISA). Par exemple, pour les élèves ayant atteint le plus haut niveau de compétence au PISA, la probabilité qu'ils entrent au lycée est de plus de 80 % s'ils fréquentaient une école aux exigences étendues, alors qu'elle est inférieure à 50 % s'ils étaient dans une école aux exigences élémentaires. Pour un niveau de compétence moyen, cette probabilité est cinq fois supérieure pour les élèves qui étaient inscrits dans une école aux exigences étendues (CSRE, 2006). Ces résultats montrent que la mobilité entre les différents types d'établissement scolaire est insuffisante pour s'assurer que tous les bons élèves ont des chances égales d'accéder aux filières secondaires du deuxième cycle les préparant aux études supérieures. De fait, le type d'établissement fréquenté explique davantage la suite du parcours scolaire que le niveau de l'élève. L'incidence du niveau d'instruction des parents sur la probabilité d'entrer dans l'enseignement professionnel plutôt que de suivre des études scolaires à plein-temps<sup>18</sup> est élevée, et cette incidence est étroitement liée à l'orientation dans les établissements du premier cycle du secondaire<sup>19</sup>.

En résumé, le mécanisme d'orientation dans l'enseignement secondaire ne parvient pas à donner à tous les bons élèves la possibilité d'accéder aux filières les préparant à l'université. Les difficultés d'orienter les élèves en fonction de leur niveau cognitif à l'échelle nationale compromettent la sélection des étudiants dans l'enseignement supérieur. La probabilité qu'un élève de milieu modeste aspire à entrer à l'université par rapport à celle d'un élève de milieu relativement aisé est inférieure à quasiment tous les autres pays de l'OCDE. D'autres pays dotés d'un système scolaire sélectif au premier cycle du secondaire affichent également une probabilité relative très basse (Allemagne, Hongrie, Slovaquie) mais en Suisse, elle reste particulièrement faible même lorsqu'elle est déterminée à partir d'un score donné sur l'échelle de compétence en mathématiques du PISA (OCDE, 2007c).

Pour lutter contre les inégalités générées par l'orientation précoce dans le premier cycle du secondaire, le concordat HarmoS propose de retarder l'âge de la première orientation à 13 ans dans tous les cantons. Nombre d'entre eux l'ont déjà fait, même si dans trois cantons, la première orientation intervient toujours à l'âge de 11 ans. Plusieurs cantons ont également décidé au cours des dix dernières années (le canton de Zurich, par exemple) de mettre en place un système scolaire proposant moins de filières mais avec une répartition

des élèves par niveau dans chaque matière. Les faits indiquent que ces nouveaux systèmes favorisent la mobilité des élèves vers des filières plus exigeantes au cours du premier cycle de l'enseignement secondaire (CSRE, 2006). Certains proposent également une scolarité non sélective en tant qu'alternative aux établissements sélectifs, même si cette initiative pourrait en réalité augmenter le nombre de filières possibles dans le premier cycle du secondaire.

### **Des réformes sont en cours dans l'enseignement supérieur universitaire<sup>20</sup>**

Les établissements d'enseignement universitaire (hautes écoles) présentent diverses structures : les hautes écoles universitaires comptent deux écoles polytechniques fédérales, financées et supervisées par l'État fédéral, ainsi que dix universités cantonales, principalement financées et entièrement supervisées par les cantons. Le diplôme de *maturité* donne librement accès à la plupart des cursus de ces établissements. À cela s'ajoutent les hautes écoles spécialisées, qui sont également financées pour l'essentiel par les cantons, mais qui, contrairement aux hautes écoles universitaires, relèvent de la réglementation fédérale et offrent un accès à l'enseignement universitaire aux élèves diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel (voir encadrés 5.1 et 5.2).

### **La réputation des universités suisses bénéficie d'un niveau de ressources élevé et d'une grande autonomie**

Les hautes écoles universitaires suisses sont bien classées en ce qui concerne leurs résultats de recherche et la réputation de leur personnel scientifique ; le nombre de publications par rapport à la population est élevé en comparaison des autres pays (OCDE, 2006a) et les classements internationaux d'universités, tels que le palmarès des universités mondiales de l'Université Jiao Tong de Shanghai, montrent que de nombreuses universités suisses se situent en assez bonne place par rapport aux performances moyennes, par habitant, d'autres systèmes universitaires nationaux dans l'OCDE (voir par exemple Aghion et al., 2007 pour une comparaison internationale)<sup>21</sup>. Par conséquent, la plupart des étudiants suisses sont inscrits dans un établissement jouissant d'une bonne réputation à l'échelle internationale (bien que cela ne soit pas le cas des hautes écoles spécialisées).

Les universités décident elles-mêmes de leur dotation en personnel et de l'allocation des fonds. Cette autonomie, alliée à des niveaux des ressources élevés, contribue à la réputation des universités suisses en matière de recherche, par rapport à d'autres pays de l'OCDE. En effet, des données empiriques montrent que l'autonomie des universités ainsi que la concurrence qui s'exerce entre elles en matière de financement, se conjuguent pour améliorer leurs résultats de recherche. Il n'en reste pas moins que le taux d'abandon – environ 30 % – est élevé compte tenu du taux d'admission relativement faible et du caractère sélectif du système d'enseignement secondaire du deuxième cycle. Le taux d'abandon semble diminuer avec l'introduction du système de diplôme à deux niveaux, conformément aux principes du processus de Bologne (OFS, 2009).

### **Les efforts de réforme actuels portent sur la segmentation du système d'enseignement supérieur**

La segmentation des établissements en structures distinctes assujetties à des juridictions différentes et souvent étroitement liées à la politique locale, a conduit au morcellement du système, d'où une hausse des coûts résultant du soutien accordé à des départements parfois petits (OCDE, 2003, 2006a). Cela a favorisé des études longues : elles étaient de six ans en moyenne pour les diplômés de l'université en 2007<sup>22</sup>. Les écarts en

termes de durée d'études, même pour des diplômes identiques dans l'ensemble des disciplines, sont toujours importants, bien qu'ils aient diminué à la haute école universitaire depuis l'adoption de la structure des diplômes à deux niveaux.

Les réformes, qui sont en cours de mise en œuvre (encadré 5.3), ont pour objectif de lutter contre le morcellement du système en soumettant les différents types d'établissement à une réglementation et à des principes de financement communs,

### Encadré 5.3. Réforme des hautes écoles universitaires et spécialisées

L'amendement récent à la constitution (encadré 5.1) impose à la Confédération et aux cantons de coordonner leurs actions dans le secteur de l'enseignement des hautes écoles. Le projet de loi prévoit de réunir dans un cadre commun les réglementations jusque là distinctes des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées. Il est proposé de créer de nouveaux organes afin d'obtenir un processus décisionnel commun. Si la loi est adoptée par le Parlement, les nouvelles structures comprendront les organes suivants :

- La **conférence des hautes écoles** : elle se réunira sous deux formes. La conférence plénière, qui se composera de représentants de tous les cantons et de la Confédération, définira les modalités de financement, notamment les règles applicables aux coûts de référence. Le conseil des hautes écoles, composé de représentants de toutes les autorités chargées des établissements universitaires (la Confédération et 14 cantons), déterminera entre autres les conditions cadres applicables à la structure des programmes scolaires et les procédures d'agrément. Pour les programmes d'études particulièrement coûteux, il décidera directement de la répartition des tâches d'enseignement dans l'ensemble des établissements.
- La **conférence des recteurs des hautes écoles** sera chargée de préparer et d'appliquer les décisions de la conférence.
- Le **conseil d'accréditation** : il se composera de représentants des hautes écoles, des partenaires sociaux, des étudiants ainsi que d'experts de la politique de l'enseignement supérieur. Avec l'aide d'une agence, il prendra des décisions indépendantes sur l'agrément des établissements et l'homologation des programmes, et établira les règles qui dictent les accréditations au regard de l'assurance qualité.

L'assurance qualité sera fondée sur des mécanismes internes définis par les établissements. Le processus d'agrément prévoit un examen de l'adéquation de ces mécanismes. La contribution des autorités fédérales au financement de base des services éducatifs fournis par les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées s'appuiera sur des coûts de référence. La Confédération financera 20 % des coûts de référence au niveau des universités cantonales et 30 % dans les hautes écoles spécialisées. Les coûts de référence sont calculés sur la base des coûts moyens dans les établissements proposant le même diplôme pour chaque année d'études achevée par les étudiants inscrits (sous réserve d'un nombre limité d'années d'études). Les financements fédéraux tiendront également compte d'indicateurs de résultats et de moyens – en particulier le nombre d'élèves et de diplômés, la durée moyenne des études, le ratio enseignants/élèves et les matières choisies par les élèves. Le canton d'origine des étudiants financera en grande partie la part restante du coût de référence (déduction faite des droits éventuellement imposés aux étudiants).

Un concordat cantonal est prévu pour déterminer les règles de financement des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées, notamment en ce qui concerne les étudiants qui sont inscrits dans un autre canton que leur canton d'origine. Un accord entre les autorités fédérales et les cantons est également nécessaire pour mettre en œuvre le nouveau cadre.

partagés par les cantons et par les autorités fédérales. Le projet de loi prévoit la création d'une agence d'agrément indépendante, qui sera chargée de délivrer l'agrément aux hautes écoles universitaires et spécialisées sur la base de critères cohérents, et selon des principes de financement davantage axés sur les résultats. Il est vrai qu'associer des principes de financement orientés sur les moyens et sur les résultats, ainsi qu'il est prévu de le faire, pourrait constituer la meilleure solution pour améliorer le rapport coût-efficacité. Le taux d'admission est un critère utile si la mobilité des étudiants est importante et incite à améliorer la qualité. Un système de validation externe des mécanismes d'assurance qualité internes, prévu par la réforme, semble être la mesure la plus appropriée dans les systèmes éducatifs avancés dans le domaine de l'évaluation (OCDE, 2008c).

Une étape importante pour la réforme du système a déjà été franchie avec la création d'un système de comptabilité des coûts uniforme pour l'ensemble des hautes écoles universitaires et spécialisées, qui permet de comparer le coût de l'obtention de diplômes similaires dans tel ou tel établissement. Ce système de comptabilité est employé pour établir des coûts de référence par année d'études. Le projet de loi prévoit que ces coûts de référence seront utilisés pour déterminer la part du cofinancement fédéral des hautes écoles universitaires et spécialisées (encadré 5.3).

### ***Les principes de financement de l'enseignement supérieur universitaire pourraient être encore améliorés***

La concurrence pour les financements entre les hautes écoles universitaires et spécialisées dépend en partie de la mobilité des étudiants. Cela est d'autant plus vrai que la part des financements universitaires attribués sur appels d'offres à l'échelle nationale se limite aux offres concernant les projets de recherche. Cependant, la mobilité des étudiants est faible (Oliveira-Martins *et al.*, 2006), en partie parce que la validation des crédits entre les cantons n'est guère développée. Le volume peu élevé de prêts et de bourses au niveau cantonal (voir plus loin) n'encourage pas non plus la mobilité, en particulier compte tenu du coût particulièrement élevé du logement en Suisse (voir chapitre 4). De nombreux étudiants préfèrent donc rester chez leurs parents et s'inscrire dans l'établissement le plus proche de chez eux. La mobilité des étudiants devrait être encouragée, notamment en améliorant le système de validation des crédits dans l'ensemble des universités.

Les coûts de référence étant déterminés à partir de données tirées de l'ensemble des établissements, ils pourront favoriser une réduction des coûts, puisque le cofinancement fédéral de chaque haute école universitaire ou spécialisée ne dépend pas nécessairement des coûts ou des moyens de l'école en question. Des comparaisons de coûts moyens faites en 2004 ont révélé des écarts importants entre les hautes écoles universitaires concernant le coût des diplômes : en sciences naturelles, le coût des cursus les plus chers était 50 % plus élevé que celui des moins onéreux (ECRS, 2006). Les coûts se sont depuis nettement rapprochés. Pour les réduire, les universités ont développé leur coopération en matière d'enseignement, par exemple en créant des programmes conjoints de master spécialisé. Néanmoins, le mécanisme de financement mixte, qui s'appuie sur des contributions généreuses de la part de la Confédération comme sur les transferts des cantons d'origine, peut être un facteur d'inefficacité. En particulier, lorsque la mobilité des étudiants entre cantons aura augmenté, une grande partie du coût par étudiant dans les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées ne sera pas supporté par le canton où l'établissement est implanté. Ces cantons pourraient conserver des installations



inefficaces, dont les coûts dépassent les coûts de référence, à relativement peu de frais pour eux. Le fait de conserver des installations inefficaces entraînerait par la suite une hausse des coûts de référence et donc des coûts de l'ensemble du système d'enseignement universitaire. Il faudra donc veiller en particulier à ce que les installations inefficaces soient tout bonnement fermées.

Les droits imposés aux étudiants suisses par la plupart des hautes écoles universitaires sont inférieurs à 1500 CHF par an. Ils sont supérieurs dans certaines hautes écoles spécialisées, où ils peuvent atteindre 2400 CHF, et dans l'enseignement supérieur à visée professionnelle, où ils s'élèvent à 8000 CHF ou plus (voir également Höckel *et al.*, 2009) selon le type d'établissement. Si les étudiants de l'enseignement supérieur professionnel financent une part importante du coût de leurs études, la part acquittée par les étudiants de l'université est négligeable.

Les dispositifs de bourses et de prêts publics aux étudiants relèvent de la compétence des cantons. Dans les hautes écoles universitaires et spécialisées, 84 % des étudiants ne reçoivent aucune aide de l'État, que ce soit sous forme de bourses ou de prêts. Moins de 2 % des étudiants bénéficient de prêts financés sur fonds publics. Chaque année, 280 millions de CHF sont débloqués pour le système des bourses, alors que ce montant est de 30 millions de CHF pour les prêts. Les prêts comme les bourses sont accordés en fonction du revenu et du patrimoine des familles, et, pour ces deux types d'aide, les montants versés sont destinés à combler l'écart entre, d'un côté, les ressources que les parents et les étudiants eux-mêmes peuvent fournir, et de l'autre, le coût réel des études. Un accord intercantonal est en voie d'adoption et fixera des normes communes pour l'aide aux étudiants sous conditions de ressources. S'il est adopté, il permettra de verser un tiers de l'aide financière sous forme de prêt.

Le manque de dispositifs de prêts de l'État limite la part du coût des études qui peut être financée par les particuliers à travers les droits de scolarité. Il est souhaitable d'élargir la part des financements privés, tant pour l'efficacité que pour une question d'équité, notamment au vu des nombreux avantages que les particuliers retirent de leurs études supérieures. Des dispositifs de prêts financés sur fonds publics dont le remboursement serait subordonné au revenu futur – d'une manière analogue à un impôt – permettraient d'augmenter la part des coûts des études supportée par les étudiants tout en évitant les effets dissuasifs sur les jeunes peu enclins à prendre des risques. En outre, des dispositifs de ce type permettraient de lever les obstacles financiers à l'accès aux études supérieures s'ils contribuaient également à couvrir les frais de subsistance. Des données empiriques détaillées sur l'impact de la hausse des droits de scolarité à l'université et de la mise en œuvre de dispositifs de prêt financés sur fonds publics dont le remboursement est subordonné au revenu futur une fois l'étudiant diplômé sont disponibles pour l'Australie. Elles montrent que cette stratégie a permis d'élargir l'accès aux études universitaires en mobilisant les fonds privés, tandis que la hausse des droits de scolarité n'a pas eu d'incidence sur la composition de la population étudiante au détriment des étudiants issus de milieux socio-économiques modestes (Chapman, 2006). En améliorant les conditions financières précaires de certains étudiants, qui semblent allonger sensiblement la durée des études (CSRE, 2006 et références citées dans cette publication), les prêts étudiants financés sur les fonds publics pourraient également contribuer à raccourcir les études. Dans certains pays, des mécanismes de ce type ont été développés de manière à encourager une amélioration du rapport coût-efficacité en transformant une fraction du prêt étudiant en bourse si la durée des études ne dépasse pas les limites établies (OCDE,

2008c). Parallèlement, il convient de garantir l'accès continu aux bourses pour les étudiants les plus défavorisés. Pour ces étudiants, l'information sur les avantages des études supérieures est sans doute très limitée (voir par exemple OCDE, 2008c).

Les droits de scolarité dans l'enseignement supérieur universitaire devraient être relevés, et les prêts étudiants financés sur fonds publics et remboursables en fonction du revenu devraient être facilement accessibles, notamment pour les cursus du supérieur à visée professionnelle. Des droits de scolarité plus élevés contribueraient également à éviter le risque que les externalités géographiques ne dissuadent les cantons de financer les études supérieures de leurs diplômés du secondaire lorsque ces études sont économiquement avantageuses. De telles externalités pourraient inciter les étudiants à travailler dans un autre canton que leur canton d'origine après l'obtention de leur diplôme. En particulier, les cantons qui financent plus d'étudiants sont susceptibles d'établir des taux d'imposition plus élevés, toutes choses égales par ailleurs, alors que les cantons utilisent des taux d'imposition bas pour attirer les travailleurs hautement qualifiés, notamment les diplômés du supérieur. De telles barrières pourraient peser en amont sur les politiques cantonales d'enseignement secondaire. En outre, au regard de l'équité, elles représentent un argument supplémentaire en faveur d'une hausse des droits de scolarité s'accompagnant de prêts publics remboursables en fonction du revenu.

#### Encadré 5.4. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats scolaires**

##### **Renforcer l'impact des services d'accueil des jeunes enfants et d'éducation préélémentaire sur la suite de la scolarité**

- Les autorités cantonales devraient imposer la scolarité obligatoire et gratuite dès l'âge de 4 ans lorsque ce n'est pas déjà le cas, ainsi qu'il est prévu dans le concordat HarmoS. Elles devraient fixer des objectifs éducatifs communs pour cette étape de l'éducation et proposer un accueil des enfants sur toute la journée.
- La capacité des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants de répondre aux besoins éducatifs particuliers devrait être renforcée.
- Pour soutenir l'offre de services d'accueil des enfants de moins de 4 ans, un dispositif national de chèques – éducation devrait être instauré et associé à un système national d'agrément des installations.

##### **Améliorer l'efficacité dans l'enseignement obligatoire**

- Les répercussions des différences en termes de politiques, de dépenses et de ressources éducatives des cantons devraient être examinées régulièrement et les résultats publiés, de manière à recenser les pratiques cantonales exemplaires. À cette fin, l'évaluation régulière des résultats scolaires à différents stades de la scolarité obligatoire, telle qu'elle est prévue dans le projet de concordat HarmoS, devrait être mise en place dès que possible.
- La responsabilité des établissements scolaires au regard des résultats de leurs élèves devrait être renforcée. Il faudrait pour cela organiser à intervalles réguliers des épreuves externes tout au long de la scolarité et dans toutes les écoles, et les résultats devraient être comparés aux objectifs de compétence récemment définis.

#### Encadré 5.4. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats scolaires** (suite)

- Le personnel de direction devrait être étoffé en fonction des besoins. Leurs responsabilités et leurs pouvoirs devraient comprendre les objectifs, les plans d'amélioration des méthodes pédagogiques ainsi que l'évaluation et l'aide au perfectionnement des compétences pédagogiques. Dans tous les cantons, il devrait être demandé aux chefs d'établissement d'acquérir des compétences en matière de direction d'établissement scolaire.
- Une fois renforcés les mécanismes de responsabilité, l'autonomie des établissements scolaires concernant la définition du contenu de l'enseignement et le matériel pédagogique devrait être renforcée.

#### **Réduire l'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats et la réussite scolaires**

- Il conviendrait de réexaminer le placement des enfants dans les écoles et classes destinées aux enfants en difficulté ou handicapés, notamment en ce qui concerne les enfants issus de l'immigration, qui y sont surreprésentés.
- Il faudrait au minimum retarder l'âge de la première orientation à 13 ans dans les cantons qui ne l'ont pas encore fait, ainsi qu'il est prévu dans le concordat HarmoS, et développer ensuite la mobilité entre les différentes filières scolaires.
- Un examen global devrait être mené afin de déterminer si la combinaison actuelle d'enseignement professionnel et d'enseignement général pour les jeunes répond aux besoins du marché du travail.

#### **Améliorer les mécanismes de financement dans l'enseignement supérieur**

- Les droits de scolarité dans l'enseignement supérieur universitaire devraient être augmentés, et des prêts étudiants financés sur fonds publics et remboursables en fonction du revenu devraient être mis à la disposition du plus grand nombre d'étudiants.

### Notes

1. L'indice PISA de statut économique, social et culturel est un indice composite qui tient compte du niveau d'instruction des parents et de leur profession, ainsi que des ressources culturelles présentes à la maison.
2. Les premiers diplômes de *bachelor* qui recouvrent un cycle d'études plus court, ont été remis en 2004 par les universités. Depuis 2006, la quasi-totalité des étudiants s'inscrivent dans le nouveau système à deux niveaux. Dans les universités de sciences appliquées, les premiers titulaires du *bachelor* l'ont obtenu en 2008.
3. Voir Bauer et Riphahn (2004), d'après des données provenant du recensement effectué par la Suisse en 2000.
4. Voir OFS (2008b). Les chiffres relatifs aux étudiants des universités, dégagés de l'analyse de la formation reçue par leurs parents, diffèrent sensiblement de ceux qui figurent dans Bauer et Riphahn (2004).
5. Exprimé en gains horaires après prise en compte de caractéristiques individuelles autres que le niveau de formation. Les estimations sont fondées sur la durée moyenne des études supérieures dans les filières tant professionnelles qu'universitaires. Voir Oliveira Martins et al. (2007).
6. Il est peut-être surestimé dans une certaine mesure pour les universités de sciences appliquées par rapport aux universités à vocation générale, étant donné que la majorité des diplômés des premières sont arrivés récemment sur le marché du travail. Il semble toutefois que les gains augmentent de façon moins marquée avec l'expérience que chez les diplômés des universités à vocation générale.

7. D'après l'appréciation que les travailleurs ont eux-mêmes porté sur l'utilité de la formation qu'ils ont suivie. Voir Ludwig et Pfeiffer (2004).
8. Cette idée est conforme à la proposition énoncée par la théorie du capital humain selon laquelle le coût relatif à l'acquisition de compétences utiles à un grand nombre d'entreprises doit être supporté par la personne qui reçoit la formation stagiaire.
9. Ils exigent un diplôme de niveau universitaire sanctionnant une formation théorique associée à une formation pratique.
10. De 4 points au PISA et de 20 points dans l'étude TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) (par rapport à une moyenne internationale de 500 points dans les deux études).
11. Avec des épreuves régulières externes tout au long de la scolarité, les résultats du PISA en mathématiques augmenteraient de 28 points grâce à l'introduction d'examens de fin de scolarité centralisés. Lorsqu'il n'existe pas d'épreuves régulières externes, le gain estimé n'est que de 9 points (Wößmann, 2005a). En outre, s'il n'y a pas d'examens de fin de scolarité centralisés, les épreuves régulières sont jugées inefficaces.
12. Hanushek et Rivkin (2006) y sont favorables alors que l'OCDE (2005) est sceptique.
13. Seuls 40 % des chefs d'établissement suisses indiquent avoir surveillé le travail des professeurs de mathématiques en classe au cours de l'année, soit moins que la moyenne de l'OCDE selon les données d'enquête du PISA 2003 (Pont et al., 2008).
14. Par exemple, dans le canton de Saint-Gall, le salaire de départ d'un chef d'établissement est, au mieux, supérieur de 20 % à celui d'un enseignant et les postes de chef d'établissement ne sont généralement pas à temps plein, selon le *Weisungen zur Schulleitung vom 1 September 2004 Erziehungsdepartement St. Gallen*.
15. Données de 2001.
16. Les informations relatives à l'influence réciproque des élèves ne sont pas encore concluantes, dans la mesure où la majorité des données disponibles n'a pas encore permis de résoudre les problèmes d'estimation (tels que l'autosélection et la simultanéité, voir l'analyse de Nechyba, 2006). Parmi les études récentes qui apportent des réponses partielles aux problèmes d'estimation, on peut citer Hanushek et al. (2003), qui observent que les élèves dont les résultats se placent dans le quartile supérieur ne sont pas influencés par les résultats de leurs camarades, contrairement à ce qui se passe dans les quartiles inférieurs.
17. Au sens de nationalité ou de langue maternelle différente.
18. *Lycées et écoles de culture générale* (voir annexe 5.A1).
19. Voir Hupka, Sacchi et Stalder (2006).
20. L'enseignement supérieur universitaire englobe les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées (toutes sont classées au niveau 5A de la CITE).
21. Le classement de Shanghai s'appuie sur une série de critères axés sur les résultats de recherche publiés en sciences, ingénierie et mathématiques ainsi que sur la présence d'enseignants et d'anciens étudiants ayant obtenu des prix prestigieux et publié de nombreux articles. Voir Aghion et al. (2007), qui classent les systèmes universitaires nationaux en additionnant les rangs inversés dans le classement.
22. Pour la structure des diplômes à niveau unique, qui est en cours de suppression. Pour la nouvelle structure à deux niveaux, les étudiants mettent 4.2 ans à obtenir leur premier diplôme et la plupart suivent ensuite un programme de master, qu'ils achèvent en 1 an et demi à 2 ans.

## Bibliographie

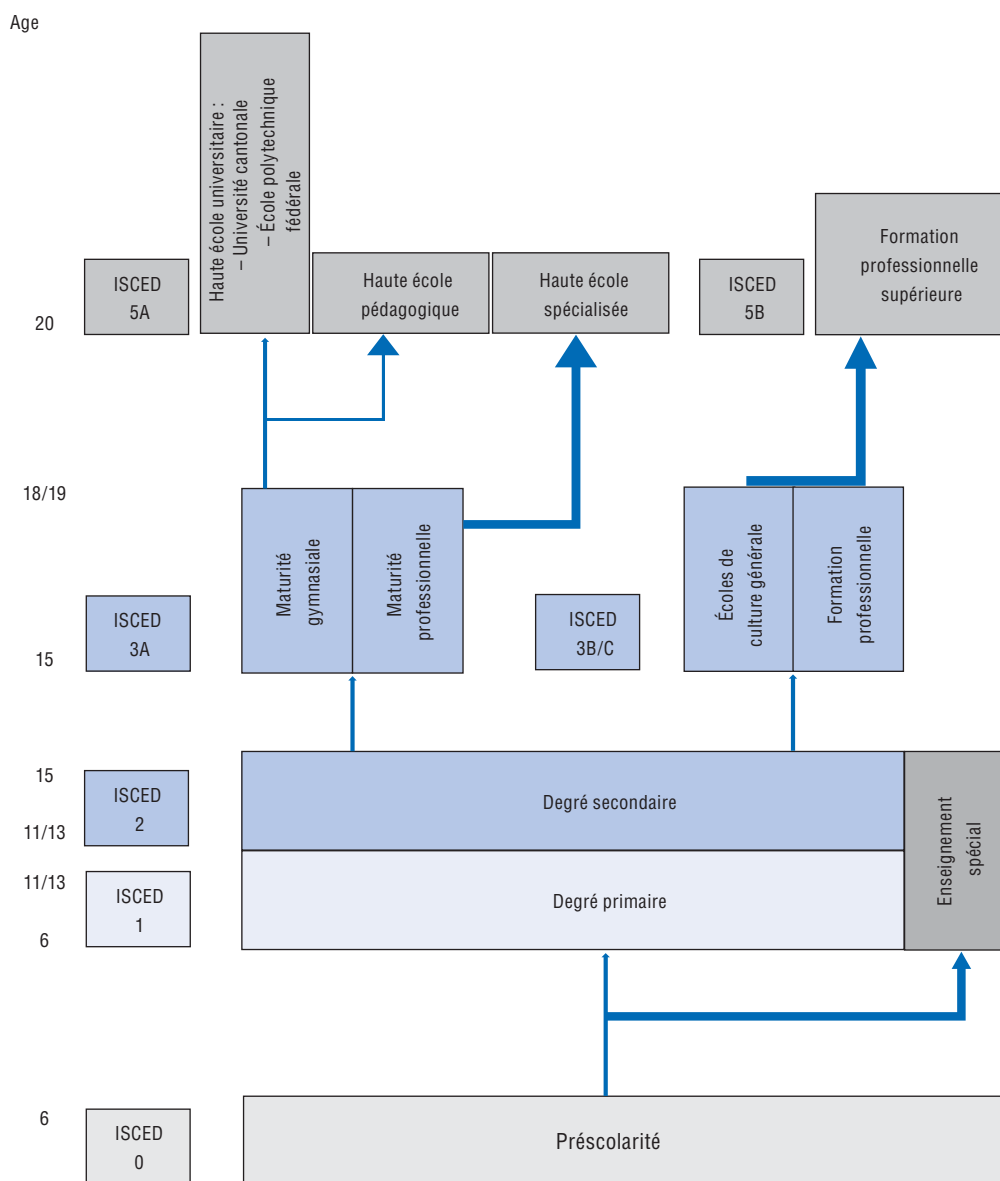
- Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell et A. Sapir (2007), « Why Reform European Universities », *Bruegel Policy Brief*, n° 2007-04.
- Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE, 2006), *L'éducation en Suisse. Rapport 2006*, Aarau, Suisse.
- Clotfelter, C.T., H.F. Ladd et J.L. Vigdor (2007), « How and Why Do Teacher Credentials Matter for Student Achievement? », *NBER Working Paper*, n° 12828.
- Commission fédérale pour les questions de migration (2009), *Encouragement précoce – Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration*, Berne.

- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2008), *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung*, Berne.
- Hanushek, E., J. Kain, J. Markman et S. Rivkin (2003), « Does peer ability affect student achievement? », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 18(5), pp. 527-544.
- Hanushek, E.A. et S.G. Rivkin (2006), « Teacher Quality », *Handbook of Education Economics*, Elsevier-North Holland, Amsterdam, chapitre 18, pp.1051-1078.
- Hanushek, E.A. et L. Wößmann (2005), « Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences in Differences Evidence across Countries », *Working Paper*, n° 11124, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Heckman, J.J. et D.V. Masterov (2007), « The productivity Argument for Investing in Young Children », *Working Paper*, n° 13016, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hoeckel, K., S. Field et W.N. Grubb (2009), « Learning for Jobs », Évaluation par l'OCDE du système de formation professionnelle.
- Hupka, S., S. Sacchi et B.E. Stalder (2006), *Herkunft oder Leistung? Analyse des Eintritts in eine zertifizierte nachobligatorische Ausbildung anhand der Daten des Jugendlängsschnitts TREE*, document non publié, Berne.
- Ludwig, V. et F. Pfeiffer (2005), *Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte*, ZEW Discussion Paper, n° 05-36, Mannheim (Allemagne).
- Nechyba, T. (2006), « Income and Peer Quality Sorting in Public and Private Schools », dans *Handbook of Education Economics*, Elsevier-North Holland, Amsterdam, chapitre 22, pp. 1327-1368.
- Nusche, D. (2009), « What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options », *Documents de travail de l'éducation de l'OCDE*, n° 22.
- OCDE (2003), *L'enseignement tertiaire en Suisse*, Paris.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants*, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, Paris.
- OCDE (2006d), *Petite enfance, grands défis II: éducation et structures d'accueil*, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2007b), *PISA 2006, Data*, vol. 2, Paris.
- OCDE (2007c), *En finir avec l'échec scolaire. Dix mesures pour une éducation équitable*, Paris.
- OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, Paris.
- OCDE (2008c), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Paris.
- OCDE (2009), *Croissance et inégalités*, Paris.
- Office fédéral de la statistique (OFS, 2008a), *Hochschulabsolventen und Hochschulabsolventinnen auf dem Arbeitsmarkt Erste Ergebnisse der Längsschnittbefragung 2007*.
- Office fédéral de la statistique (2008b), *Die soziale Dimension an den Hochschulen. Die Schweiz im europäischen Vergleich*, Neuchâtel, 2008.
- Office fédéral de la statistique (2009a), *Bildungssystemindikatoren*, Neuchâtel, 2009, [www.ofs.ch](http://www.ofs.ch).
- Office fédéral de la statistique (OFS, 2009b), *Système des hautes écoles – Degré tertiaire : Hautes écoles – Données, indicateurs*, [www.ofs.ch](http://www.ofs.ch).
- Office fédéral de la statistique (2009c), *Bologna-Barometer*, Neuchâtel, 2009.
- Office fédéral de la statistique (2004), *Schulen und Bildungswege der Sekundarstufe II in der Schweiz*.
- Office fédéral de la statistique/Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'Instruction publique (OFS/CDIP, 2009), *PISA 2006 : études sur les compétences en sciences*, Neuchâtel.
- Oliveira Martins, J. et al. (2007), « The Policy Determinants of Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, septembre.
- Piketty, T. et Valdenaire, M. (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français », ministère de l'Éducation nationale, *Les dossiers*, n° 173, mars.

- Pont, B., B. Nusche et D. Hopkins (2008), *Améliorer la direction des établissements scolaires : Volume 2 – Études de cas sur la direction des systèmes*, OCDE, Paris.
- Stadelmann-Steffen, I. et M. Stamm (2009), *Frühkindliche Bildung in der Schweiz*, Commission Suisse pour l'Unesco, Genève.
- Coradi Vellacott, M. et S.C. Wolter (2005), *Equity in Education Thematic Review: Country Analytical Report – Switzerland*, OCDE, Paris.
- Wolter, S.C. (2008), *Ausbildungskosten und – nutzen und die betriebliche Nachfrage nach Lehrlingen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 9, pp. 90-108.
- Wolter, S.C. et B. Weber (2005), « La rentabilité de la formation : un indicateur économique essentiel à l'enseignement », *La vie économique*, vol. 10, pp. 38-42.

ANNEXE 5.A1

Le système d'éducation en Suisse



## ANNEXE 5.A2

## Niveau d'instruction et productivité en entreprise

Cette annexe présente une étude empirique du rapport entre la productivité en entreprise et le niveau d'instruction des employés. Elle propose une synthèse d'une étude commandée par l'OCDE et réalisée par Arvanitis, Bolli et Woerter pour l'*Étude économique 2009* de la Suisse. Une analyse plus complète des résultats sera publiée sous forme de document de travail par les auteurs (Arvanitis, Bolli et Woerter, 2009 ; à paraître). Elle porte sur les effets de trois niveaux d'instruction : le deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel (dans le système d'apprentissage en alternance, ci-après désigné « niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel »), l'enseignement supérieur non universitaire (qui comprend les hautes écoles spécialisées et l'enseignement supérieur à visée professionnelle) et l'enseignement supérieur universitaire<sup>1</sup>.

### Conclusions principales

Cette étude est, à la connaissance des auteurs, la première réalisée en Suisse sur la corrélation entre le système d'apprentissage et la productivité des entreprises (encadré 5.1). L'étude met en évidence une corrélation positive significative entre les écarts de productivité observés en entreprise et la proportion des employés diplômés de l'université, une fois pris en compte d'autres déterminants de la productivité. On constate également un effet positif important lié à la proportion des employés diplômés du supérieur non universitaire dans toutes les entreprises, mais cet effet est plus évident dans les entreprises manufacturières. Dans le secteur manufacturier, notamment machines, machines électriques et électronique/instruments (moins dans l'industrie chimique et pharmaceutique), on emploie depuis longtemps des ingénieurs et des techniciens ayant ce niveau d'études, essentiellement à des postes de production et de marketing.

Les résultats relatifs à la proportion des employés diplômés du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel sont moins clairs. Dans les estimations où toutes les variables explicatives sont décalées (résultats présentés plus loin), aucune corrélation significative entre la variation de la part des employés ayant ce niveau et la productivité n'a été observée. Seules les estimations dont les variables explicatives ne sont pas décalées (résultats non présentés) montrent un effet positif significatif. Les régressions quantiles indiquent qu'entre les entreprises ayant une productivité faible et celles ayant une productivité élevée, la corrélation entre la proportion de leurs employés ayant ce niveau d'instruction et la productivité présente des différences notables, qui semblent être liées de manière assez étroite au secteur d'activité de l'entreprise. Dans le secteur manufacturier, un effet positif lié à la proportion des employés diplômés du deuxième cycle de



l'enseignement secondaire professionnel a été surtout estimé pour les entreprises se situant dans la moitié inférieure de l'échelle de productivité.

Il est intéressant que ces estimations montrent une différence entre les entreprises faiblement et hautement productives en ce qui concerne la corrélation entre la part de leurs employés diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel et la productivité. Ce résultat pourrait être interprété selon l'approche de Vandebussche *et al.* (2006) concernant la frontière technologique, qui est décrite brièvement dans l'encadré 5.A2.1 (les employés diplômés du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel sont relativement moins productifs à mesure que les activités de leur entreprise se rapprochent de la frontière technologique).

#### Encadré 5.A2.1. **Analyses théoriques et empiriques sur la productivité en entreprise et le niveau d'instruction**

Vandebussche *et al.* (2006) élaborent un modèle dans lequel l'importance du niveau d'instruction dépend de la distance par rapport à la frontière technologique. Les auteurs estiment que les travailleurs ayant un niveau d'instruction primaire ou secondaire peuvent contribuer à la croissance par imitation mais qu'ils ne peuvent participer au processus d'innovation : la croissance induite par l'innovation est générée uniquement par les employés diplômés du supérieur.

Une partie des études publiées porte également sur l'incidence des formations générales et spécialisées sur les taux de croissance macroéconomique dans des situations de progrès technologique lent et rapide. Krueger et Kumar (2003, 2004) estiment par exemple que les systèmes éducatifs européens qui privilégient l'enseignement professionnel ont bien fonctionné dans les années 60 et 70 mais que ce n'est plus le cas à l'âge de l'information, où le progrès technologique s'est accéléré. En raison de la spécificité de leurs connaissances, les travailleurs se sont adaptés moins vite aux nouvelles possibilités technologiques, d'où un retard dans l'adoption des technologies nouvelles par rapport aux États-Unis. De même, Gervais *et al.* (2007) estiment que des connaissances spécialisées sont plus utiles dans des situations relativement stables alors que des connaissances générales semblent mieux adaptées face à des situations très incertaines. Au niveau microéconomique, cet argument est soutenu empiriquement dans le cas de l'Allemagne par l'étude de Ludwig et Pfeiffer (2005), qui montrent que le taux de dévalorisation d'une formation professionnelle (spécialisée) est supérieur à celui d'une formation générale.

D'un point de vue empirique, il n'existe pas d'étude, à la connaissance des auteurs, portant sur les effets d'une formation en apprentissage sur la productivité des entreprises, mais certaines études permettent toutefois de mettre partiellement en évidence un impact positif des employés ayant suivi une formation en apprentissage sur la productivité des entreprises, notamment dans le cas de l'Autriche (Prskawetz *et al.*, 2005 ; Prskawetz *et al.*, 2008 et Zwick, 2007). Dans l'ensemble, les résultats ne montrent pas de corrélation très forte.

Il n'existe que très peu de données empiriques sur le lien entre la productivité des entreprises et la proportion des employés diplômés de l'enseignement supérieur à visée professionnelle. S'agissant de l'effet généré par les diplômés de l'enseignement supérieur universitaire, les études publiées montrent globalement un effet positif sur la productivité des entreprises. Pour l'Allemagne, voir par exemple Zwick (2005, 2007), Mohrenweiser et Zwick (2008), Addison *et al.* (2000). Des preuves d'une influence positive en Autriche sont présentées par Prskawetz *et al.* (2005) et Prskawetz *et al.* (2008). Arvanitis (2008) ainsi que Hollenstein et Stucki (2008) confirment ces résultats pour la Suisse, tandis qu'Arvanitis et Stucki (2008) ne trouvent aucune corrélation entre productivité et proportion des employés diplômés du supérieur dans les entreprises nouvelles.

## Aperçu du modèle et des résultats (pour de plus amples détails, voir Arvanitis et al. 2009, à paraître)

Les auteurs ont étudié la corrélation entre le niveau d'instruction et la productivité, au niveau sectoriel comme au niveau des entreprises. À l'échelon des secteurs, l'ajout de variables indicatrices temporelles – indispensable pour prendre en compte l'évolution de la position cyclique – a produit des résultats instables. Ces derniers ne sont donc pas reportés ici et seuls les résultats au niveau des entreprises sont examinés.

### Spécification du modèle empirique (au niveau des entreprises)

Les auteurs n'ont pas défini de forme fonctionnelle concrète pour la fonction de production théorique sur laquelle repose l'équation de la productivité, car les données (extraites de trois enquêtes auprès d'entreprises suisses) ne permettent pas de déterminer cette forme fonctionnelle – ils utilisent une spécification logarithmique linéaire. Des estimateurs des MCG (effets aléatoires) ont été utilisés (les effets aléatoires étant appliqués à chaque entreprise)<sup>2</sup>. Les tests réalisés avec des équations aux différences premières et effets fixes en tant que méthode alternative d'estimation sur données de panel ont donné des résultats instables ou paradoxaux, sans doute parce que la dimension chronologique se limite à quatre points temporels (séparés chacun de trois ans). Cette caractéristique donne au panel le caractère d'une série de sections transversales consécutives. L'hétérogénéité non observée n'est donc pas prise en compte et les résultats doivent être étudiés à des fins descriptives uniquement et non comme établissant des liens de causalité. Des régressions empilées selon la méthode des MCO, avec des variables indicatrices annuelles, ont également été estimées et les résultats sont proches de ceux des estimations du modèle à effets aléatoires. Pour éviter les problèmes d'endogénéité, les variables explicatives ont été décalées. L'échantillon qui en résulte étant plus petit et pouvant donc impliquer un biais de sélection, la solidité des estimations a été évaluée en faisant une estimation des équations sans décalages. Les résultats sont qualitativement analogues.

Les équations de la productivité ont été estimées séparément pour le secteur manufacturier et pour les services. En outre, des régressions quantiles ont été effectuées pour prendre en compte les différences entre entreprises faiblement et hautement productives dans la corrélation entre la proportion des employés diplômés du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel et la productivité.

### Résultats (au niveau des entreprises)

L'équation s'exprime comme :

$$\ln(Q/L)_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(C/L)_{it-1} + \alpha_2 \ln(R\&D/S)_{it-1} + \alpha_3 \ln(HQUAL1)_{it-1} + \alpha_4 \ln(HQUAL2)_{it-1} + \alpha_5 \ln(MQUAL)_{it-1} + \alpha_6 \text{NCOMPET}_{it-1} + \alpha_7 \text{IPC}_{it-1} + \alpha_8 \text{INPC}_{it-1} + \alpha_9 \text{FOREIGN}_{it-1} + \alpha_{10} \ln(L)_{it-1} + \text{variables indicatrices sectorielles et temporelles} + e_{it}$$

(pour l'entreprise  $i$  à l'année  $t$ ).

Le tableau 5.A2.1 présente les définitions de toutes les variables. Le tableau 5.A2.2 montre les résultats pour toutes les entreprises. Les tableaux 5.A2.3 et 5.A2.4 présentent des estimations distinctes pour le secteur manufacturier et les services. Le tableau 5.A2.4 présente les valeurs pour le coefficient estimé de la proportion des employés diplômés du niveau intermédiaire. Les valeurs de ce coefficient sont présentées pour différents quantiles de productivité des entreprises, en utilisant la technique du *bootstrapping*<sup>3</sup>.

Tableau 5.A2.1. Définition des variables

Variable	Description
Ln(Q/L)	Logarithme népérien de la valeur ajoutée par employé ; au niveau sectoriel : à prix constants.
Ln(L)	Logarithme népérien du nombre d'employés (équivalents temps plein).
Ln(C/L)	Logarithme népérien du revenu du capital par employé (revenu du capital = valeur ajoutée moins coûts du travail divisé par la valeur ajoutée) ; au niveau sectoriel : logarithme népérien de la valeur comptable des équipements et des locaux (à prix constants) par employé.
Ln(R&D/S)	Logarithme népérien des dépenses de R-D divisées par les ventes.
<b>Formation</b>	
Ln(HQUAL1)	Logarithme népérien de la proportion d'employés diplômés de l'université (y compris hautes écoles spécialisées – <i>Fachhochschulen</i> ).
Ln(HQUAL2)	Logarithme népérien de la proportion d'employés diplômés du supérieur non universitaire.
Ln(MQUAL)	Logarithme népérien de la proportion d'employés diplômés du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel (deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel tel qu'il est défini dans le système suisse de formation en alternance).
<b>Concurrence</b>	
IPC	Valeurs de 1 à 5 sur une échelle de Likert à 5 niveaux évaluant l'intensité de la concurrence par les prix (variable ordinale)
INPC	Valeurs de 1 à 5 sur une échelle de Likert à 5 niveaux évaluant l'intensité de la concurrence autre que par les prix (variable ordinale)
NCOMPET	Nombre des concurrents principaux sur le marché le plus important (au niveau mondial) de l'entreprise (intervalle : 1 : jusqu'à 5 concurrents ; 2 : de 6 à 10 concurrents ; 3 : de 11 à 15 ; 4 : de 16 à 50 ; 5 : plus de 50).
FOREIGN	Entreprise sous contrôle étranger oui/non (variable indicatrice).

Au niveau des entreprises, la variable exprimant le ratio capital physique/main-d'œuvre<sup>4</sup> affiche le signe attendu, de même que la variable relative à l'intensité de R-D, bien que pour cette dernière, le coefficient ne soit pas statistiquement significatif. Les coefficients concernant les deux catégories d'employés hautement qualifiés (formation supérieure) sont positifs et statistiquement significatifs ; le coefficient relatif aux employés diplômés du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel n'est pas significatif d'un point de vue statistique.

L'interprétation du coefficient (ici, l'élasticité) sous l'angle économique, par exemple pour la variable associée aux employés diplômés du supérieur [Ln(HQUAL1)], est la suivante : une hausse de 1 % de la proportion d'employés diplômés du supérieur (par exemple de 10 à 10.1 %, soit, pour une entreprise de 1000 employés, une hausse du nombre de ces employés de 100 à 101) est en corrélation positive avec une hausse de la productivité moyenne de la main-d'œuvre de 0.02 %. En supposant qu'il n'y a pas d'effet sur la productivité généré par d'autres employés, cela serait cohérent avec un employé ayant une productivité de 20 % supérieure à celle du groupe restant – un effet estimé relativement modeste<sup>5</sup>.

Les trois variables représentant le degré de concurrence et la structure du marché ne sont pas significatives. Enfin, les estimations montrent un effet positif pour les entreprises sous contrôle étranger et un effet positif non linéaire de la taille des entreprises. Sans surprise, le coefficient positif de la variable de productivité retardée est assez faible, ce qui indique une corrélation ténue entre les niveaux de productivité en deux points du temps situés à trois ans d'intervalle. Les estimations additionnelles tirées des régressions quantiles apportent certains éléments indiquant que les employés diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel ont un effet positif sur les entreprises dont la productivité est faible (jusqu'au quantile inférieur de 30 % [Q30]) et un effet négatif sur les entreprises les plus productives (Q90) (estimations non présentées, voir Arvanitis et al., 2009).

Tableau 5.A2.2. **Régression au niveau des entreprises – variable dépendante : valeur ajoutée moyenne par employé en équivalent temps plein, 1994-2005, toutes les entreprises<sup>1</sup>**

	Ln(Q/L) <sub>t</sub>	Ln(Q/L) <sub>t</sub>	Ln(Q/L) <sub>t</sub>
Ln(Q/L) <sub>t-1</sub>		0.189*** (0.026)	
Ln(C/L) <sub>t-1</sub>	0.011*** (0.003)	0.030*** (0.010)	0.026*** (0.004)
Ln(R&D/S) <sub>t-1</sub>	0.004 (0.041)	0.008 (0.039)	-0.015 (0.042)
Ln(HQUAL1) <sub>t-1</sub>	0.020*** (0.005)	0.015*** (0.005)	0.021*** (0.005)
Ln(HQUAL2) <sub>t-1</sub>	0.013** (0.005)	0.011** (0.005)	0.014*** (0.005)
Ln(MQUAL) <sub>t-1</sub>	-0.011 (0.011)	-0.016 (0.011)	-0.001 (0.011)
NCOMPET <sub>t-1</sub>	-0.009 (0.006)	-0.008 (0.006)	-0.011* (0.006)
IPC <sub>t-1</sub>	-0.014* (0.008)	-0.012 (0.008)	-0.015* (0.008)
INPC <sub>t-1</sub>	0.005 (0.008)	0.003 (0.008)	0.010 (0.008)
FOREIGN <sub>t-1</sub>	0.169*** (0.029)	0.151*** (0.028)	0.177*** (0.026)
Ln(L) <sub>t-1</sub>	0.032*** (0.008)	0.030*** (0.008)	0.029*** (0.007)
Variables indicatrices sectorielles (27)	Oui	Oui	Oui
Variables indicatrices temporelles(2)	Oui	Oui	Oui
N	3 179	3 179	3 179
R2 global	0.239	0.311	
R2 intra	0.011	0.008	
R2 inter	0.256	0.344	
R2			0.245
Wald chi2	452.4***	531.0***	
Test F			16.9***
Racine EQM			0.447
Rho	0.441	0.422	
Ln(Q/L) <sub>t-1</sub>		0.189***	

1. Estimations par MCG (effets aléatoires) (colonnes 1 et 2) ; estimations par régressions empilées selon la méthode des MCO (colonne 3) ; \*\*\*, \*\* et \* dénotent un effet statistiquement significatif à, respectivement, 1 %, 5 % et 10 %. Rho : fraction de la variance due à l'hétérogénéité des entreprises.

Une comparaison réalisée avec des estimations distinctes pour le secteur manufacturier et les services donne certains résultats complémentaires intéressants : a) l'effet généré par les employés diplômés du supérieur universitaire (HQUAL1) est plus prononcé dans les entreprises de services que dans les entreprises manufacturières, mais celui induit par les employés diplômés du supérieur non universitaire est plus important dans le secteur manufacturier que dans le secteur des services ; b) la contribution des employés diplômés du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel est nettement positive dans les entreprises qui se situent dans un segment inférieur de productivité jusqu'à Q50 dans le secteur manufacturier, mais pas dans le secteur des services. Les autres différences entre secteurs concernent les variables relatives à la concurrence. Les estimations du tableau 5.A2.3 (colonnes 1 et 2) apportent certains éléments mettant en évidence un effet négatif lié au nombre de concurrents et à l'intensité de la concurrence par les prix dans le secteur

**Tableau 5.A2.3. Régression au niveau des entreprises – variable dépendante : valeur ajoutée moyenne par employé en équivalent temps plein, 1994-2005<sup>1</sup>**

	Secteur manufacturier		Services	
	Ln(Q/L) <sub>t</sub>	Ln(Q/L) <sub>t</sub>	Ln(Q/L) <sub>t</sub>	Ln(Q/L) <sub>t</sub>
Ln(Q/L) <sub>t-1</sub>		0.296*** (0.036)		0.129*** (0.040)
Ln(C/L) <sub>t-1</sub>	0.009* (0.005)	0.015*** (0.003)	0.013** (0.006)	0.068*** (0.022)
Ln(R&D/S) <sub>t-1</sub>	0.056 (0.047)	0.050 (0.044)	-0.092 (0.064)	-0.084 (0.063)
Ln(HQUAL1) <sub>t-1</sub>	0.012* (0.006)	0.005 (0.006)	0.019* (0.010)	0.018* (0.010)
Ln(HQUAL2) <sub>t-1</sub>	0.015** (0.007)	0.011* (0.006)	0.010 (0.009)	0.010 (0.009)
Ln(MQUAL) <sub>t-1</sub>	0.023 (0.014)	0.013 (0.012)	-0.026 (0.018)	-0.029 (0.018)
NCOMPET <sub>t-1</sub>	-0.014* (0.007)	-0.006 (0.007)	-0.004 (0.012)	-0.008 (0.012)
IPC <sub>t-1</sub>	-0.015 (0.010)	-0.017* (0.009)	-0.019 (0.015)	-0.015 (0.015)
INPC <sub>t-1</sub>	-0.001 (0.010)	-0.006 (0.010)	0.022 (0.016)	0.022 (0.016)
FOREIGN <sub>t-1</sub>	0.177*** (0.032)	0.149*** (0.029)	0.124** (0.061)	0.120** (0.062)
Ln(L) <sub>t-1</sub>	0.037*** (0.009)	0.030*** (0.008)	0.033** (0.016)	0.035** (0.017)
Variables indicatrices sectorielles (17 ; 9)	Oui	Oui	Oui	Oui
Variables indicatrices temporelles (2)	Oui	Oui	Oui	Oui
N	1 735	1 735	1 132	1 132
R2 global	0.227	0.355	0.244	0.295
R2 intra	0.014	0.001	0.029	0.002
R2 inter	0.241	0.381	0.256	0.322
Wald chi2	265.5***	364.1***	178.4***	198.1***
Rho	0.566	0.484	0.330	0.265

1. Estimations par MCG (effets aléatoires) ; \*\*\*, \*\* et \* dénotent un effet statistiquement significatif à, respectivement, 1 %, 5 % et 10 %. Toutes les variables à l'exception des variables mesurant la mobilité sur le marché portent sur la période (t-1) ; les variables de la mobilité sur le marché portent sur l'évolution entre (t-1) et t. Rho : fraction de la variance due à l'hétérogénéité des entreprises.

manufacturier. Les entreprises novatrices sont plus susceptibles d'être productives, elles ont naturellement moins de concurrents et font face à moins de nouveaux entrants. Cet effet semble être statistiquement significatif dans le secteur manufacturier mais non dans celui des services. Enfin, les estimations ne montrent pas de différences (qualitatives) entre les secteurs en ce qui concerne le capital physique, l'intensité de la R-D, les entreprises sous contrôle étranger et la taille des sociétés.

**Tableau 5.A2.4. Effet de la proportion des employés diplômés  
du niveau intermédiaire de l'enseignement professionnel sur la productivité  
des entreprises, 1994-2005 – Estimations par quantile de productivité  
des entreprises<sup>1</sup>**

	Secteur manufacturier		Services	
	Sans variable dépendante retardée	Avec variable dépendante retardée	Sans variable dépendante retardée	Avec variable dépendante retardée
Q10	0.118*** (0.023)	0.050** (0.023)	0.013 (0.017)	0.005 (0.012)
Q20	0.046** (0.019)	0.019 (0.014)	0.012 (0.014)	0.007 (0.012)
Q30	0.043*** (0.016)	0.012 (0.013)	0.019 (0.016)	0.012 (0.018)
Q40	0.033* (0.019)	0.009 (0.011)	0.004 (0.018)	-0.001 (0.018)
Q50	0.031* (0.018)	0.013 (0.012)	0.001 (0.015)	-0.009 (0.017)
Q60	0.022 (0.014)	0.008 (0.014)	-0.003 (0.013)	-0.007 (0.014)
Q70	0.013 (0.016)	0.005 (0.015)	0.012 (0.009)	-0.004 (0.020)
Q80	0.006 (0.013)	-0.004 (0.012)	-0.004 (0.031)	-0.013 (0.033)
Q90	0.026 (0.017)	0.016 (0.021)	-0.083 (0.059)	-0.087 (0.055)

1. Régression quantile simultanée (erreurs-types estimées au moyen d'une méthode *bootstrap*) ; seuls les coefficients de la variable  $\ln(\text{MQUAL})$  sont présentés. La spécification de toutes les autres variables est celle du tableau 5.A2.3 ; \*\*\*, \*\* et \* dénotent un effet statistiquement significatif à, respectivement, 1 %, 5 % et 10 %. Les chiffres en italique indiquent le quantile pour lequel la variable  $\ln(\text{MQUAL})$  devient statistiquement significative.

## Notes

- Les coefficients relatifs aux variables exprimant la proportion des employés ayant tel ou tel niveau d'instruction doivent donc être interprétés par rapport au groupe restant, c'est-à-dire celui des employés sans qualifications scolaires ainsi que ceux dont le plus haut niveau d'instruction atteint est un diplôme du deuxième cycle du secondaire obtenu en dehors du système d'apprentissage.
- S'agissant de la pertinence du choix d'un estimateur à effets aléatoires plutôt qu'à effets fixes, les auteurs suivent l'argumentation de Hsiao (2003) : lorsque l'on raisonne par induction à propos d'un ensemble d'effets provenant de données considérées comme un échantillon aléatoire, alors les effets doivent être considérés comme aléatoires. À cet égard, si N devient grand, on ne s'intéressera pas à l'effet particulier de chaque individu mais plutôt aux caractéristiques de l'ensemble ; un cadre à effets aléatoires est donc plus approprié.
- Pour le 50<sup>e</sup> percentile par exemple, cela équivaut à minimiser la valeur absolue de la valeur résiduelle (non élevée au carré) dans l'équation de la productivité.
- La valeur approchée du ratio équipement/employé est donnée par la mesure du rendement du capital (voir Arvanitis *et al.*, 2009).
- Les variables explicatives temporelles utilisées dans les régressions ne tiennent compte que des effets des cycles économiques au niveau agrégé. Cependant, les cycles économiques présentent des différences sectorielles, l'effet cyclique de l'utilisation des capacités de production n'est donc pas pleinement pris en compte. Étant donné que le personnel hautement qualifié risque moins d'être licencié lorsque le niveau d'utilisation des capacités est faible, cela peut être une source de biais par défaut. Les interactions entre les variables explicatives temporelles et les variables sectorielles pourraient corriger ce problème, mais elles n'ont pas été incluses dans les régressions.

## Bibliographie

- Acemoglu, D., P. Aghion et F. Zilibotti (2006), « Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4(1), pp. 37-74.
- Addison, J.T., W. Stanley Siebert, J. Wagner et X. Wei (2000), « Worker Participation and Firm Performance: Evidence from Germany and Britain », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 38(1), pp. 7-48.
- Arvanitis, S. (2008), « Are Firm Innovativeness and Firm Age Relevant for the Supply of Vocational Training? » – A Study Based on Swiss Micro Data, *Document de travail*, n° 198, KOF, Zurich.
- Arvanitis, S., T. Bolli et M. Woerter (2009), « Vocational Education and Productivity in the Swiss Business Sector » – An Analysis Based on Firm-level and Industry-level Panel Data, Study mandated by the OECD Economics Department, à paraître, *École polytechnique fédérale de Zurich*.
- Arvanitis, S. et T. Stucki (2008), « Training Propensity of Start-ups in Switzerland – A Study Based on Data for the Start-up Cohort 1996-97 », *Document de travail*, n° 199, KOF, Zurich.
- Chapman, B. (2006), « Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms », dans E. Hanushek et F. Welch (éd.), *Handbook of Education Economics*, vol. 2, pp. 1435-1503, Elsevier-North Holland: Amsterdam.
- Gervais M., I. Livshits et C. Meh (2007), « Uncertainty and the Specificity of Human Capital », *Document de travail*, n° 5, Banque du Canada, Ottawa.
- Hanushek, E.A. et L. Woessmann (2008), « The Role of Cognitive Skills in Economic Development », *Journal of Economic Literature*, vol. 46/3, pp. 607-668.
- Hollenstein, H. et T. Stucki (2008), « The Impact of ICT Usage, Workplace Organisation and Human Capital on the Provision of Apprenticeship Training: A Firm-level Analysis Based on Swiss Panel Data », *Document de travail*, n° 205, KOF, Zurich.
- Krueger, D. et K.B. Kumar (2003), « Skill-specific Rather Than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences? », *Document de travail*, n° 9410, NBER, Cambridge, Mass.
- Krueger, D. et K.B. Kumar (2004), « US-Europe Differences in Technology-driven Growth: Quantifying the Role of Education », *Journal of Monetary Economics*, 51, pp. 161-190.
- Ludwig, V. et F. Pfeiffer (2005), « Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte », *Document de travail*, n° 36, ZEW, Mannheim.
- Mohrenweiser, J. et T. Zwick (2008), « Why Do Firms Train Apprentices? The Net Cost Puzzle Reconsidered », *Document de travail*, n° 19, ZEW, Mannheim.
- Jean-Marc Falter, Cyril Pasche P. Hertig (2007), *Compétences, formation et marché du travail en Suisse. Une exploitation des résultats de l'enquête internationale sur les compétences des adultes (ALL)*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Prskawetz, A., B. Mahlberg, V. Skirbekk, I. Freund, M. Winkler-Dworak, T. Lindh, B. Malmberg, A.C. Jans, O.S. Nordström et F. Andersson (2005), « The Impact of Population Ageing on Innovation and Productivity Growth in Europe », *Rapport de recherche*, n° 28, Bruxelles.
- Prskawetz, A., I. Freund et B. Mahlberg (2008), « Firm Productivity, Workforce Age and Vocational Training in Austria », dans C. Ochsén et M. Kuhn (éd.), *Labour Markets and Demographic Change*, Wiesbaden, pp. 58-84.
- Vandenbussche, J., P. Aghion et C. Meghir (2006), « Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital », *Journal of Economic Growth*, vol. 11(2), pp. 97-127.
- Zwick, T. (2005), « Continuing Vocational Training Forms and Establishment Productivity in Germany », *German Economic Review*, vol. 6(2), pp. 155-184.
- Zwick, T. (2007), « Apprenticeship Training in Germany – Investment or Productivity Driven? », *Document de travail*, n° 23, ZEW, Mannheim.





ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2009 20 2 P) ISBN 978-92-64-07661-7 – n° 57112 2009

# Études économiques de l'OCDE

## SUISSE

### THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

#### Dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2009  
Belgique, juillet 2009  
Canada, juin 2008  
Corée, décembre 2008  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, novembre 2008  
États-Unis, décembre 2008  
Finlande, juin 2008  
France, avril 2009  
Grèce, juillet 2009  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, novembre 2009  
Islande, septembre 2009  
Italie, juin 2009  
Japon, septembre 2009  
Luxembourg, juin 2008  
Mexique, juillet 2009  
Norvège, août 2008  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2008  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, février 2009  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, juin 2009  
Suède, décembre 2008  
**Suisse, décembre 2009**  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, janvier 2009

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008  
Brésil, juillet 2009  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Estonie, avril 2009  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, juillet 2008  
Israël, janvier 2010  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Slovénie, juillet 2009  
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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2009/20 – Décembre 2009**  
**Supplément n° 2**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2009  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-07661-7  
10 2009 20 2 P



9 789264 076617