

Évolution de la croissance et réponse politique en Suisse

Des réformes structurelles réalisées à temps permettent de débloquent le potentiel économique d'un pays. Dans les années nonante, la politique économique était placée sous le signe de la revitalisation. Depuis 2004, le Conseil fédéral rassemble les réformes économiques dans sa politique de croissance. Dans la période 2012–2015, la politique de réforme s'inscrit dans le prolongement de celle des deux dernières législatures. C'est un passage obligé si l'on veut garantir des salaires réels croissants et préserver la compétitivité internationale de la Suisse, comme le montre l'analyse récente de la croissance par secteurs économiques.



L'industrie spécialisée dans la haute technologie, réputée particulièrement performante en raison de ses succès à l'exportation, présente également d'excellents résultats en termes de productivité du travail, que ce soit en niveau ou en dynamique.

Photo: Keystone

Pourquoi une politique de croissance?

Une politique de croissance est synonyme de promotion de la prospérité. Celle menée par la Confédération montre comment les différentes politiques doivent être organisées et coordonnées pour servir au mieux l'objectif de prospérité fixé par la Constitution. Tout progrès dans le bien-être individuel passe par une hausse de la productivité du travail, autrement dit la production obtenue pour chaque heure de travail effectuée. Il existe, en effet, un lien étroit, dicté par la réalité économique, entre cette dernière et l'évolution réelle des salaires.



Peter Balastèr
Chef du secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Marc Surchat
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Pour accélérer le taux de croissance de la productivité du travail, il est nécessaire de prendre des mesures sur plusieurs fronts. L'agenda sur lequel s'appuie la politique de croissance recouvre à ce jour des projets législatifs dont les objectifs sont les suivants:

- renforcement de la concurrence sur le marché intérieur;
- ouverture économique vers l'extérieur;
- préservation d'un taux d'emploi élevé;
- renforcement de la formation, de la recherche et de l'innovation;
- garantie de finances publiques saines;
- création d'un cadre légal propice à l'esprit d'entreprise.

Les décisions en matière de politique de croissance doivent être précédées d'une analyse des processus qui la sous-tende.

Évolution de la croissance au cours de la dernière décennie

La Suisse est, selon diverses sources, un des pays qui présente la performance économique la plus élevée par habitant. Selon le Fonds monétaire international (FMI) et la

Tableau 1

Taux réel de croissance annuelle de la valeur ajoutée brute (VAB), de l'emploi et de la productivité du travail 1998-2008; niveau de productivité à prix réels, 1998 et 2008

	Taux de croissance annuels réels en %			Niveau de productivité (1998 = 100)	
	Valeur ajoutée brute	Emplois en équivalents plein temps	Productivité	1998	2008
Total	2.04	1.12	0.91	100	109
Agriculture	0.19	-0.78	0.98	41	45
Industrie	2.45	0.16	2.32	108	135
de haute technologie	3.90	0.87	3.01	120	161
traditionnelle	0.38	-0.61	1.64	96	105
Services	1.97	1.46	0.50	102	107
orientés vers les exportations	1.53	0.76	0.77	124	134
orientés vers l'économie intérieure	2.21	1.74	0.46	92	97
hors poste et télécoms	1.76	1.84	-0.08	92	91

Remarque: pour les explications statistiques, voir encadré 1.

Source: SECO, sur la base de chiffres de l'OFSP / La Vie économique

Banque mondiale, la Suisse se classe derrière le Luxembourg, le Qatar, la Norvège, Singapour et les États-Unis et à un niveau comparable à celui du Koweït, des Émirats arabes unis et de Hong Kong. Ce résultat provient notamment du fort taux de mobilisation de la main-d'œuvre: le taux d'emploi tout comme le nombre d'heures de travail fournies par actif sont élevés en comparaison internationale. Par contre, la Suisse ne se distingue pas particulièrement au niveau de la

productivité du travail. La Norvège, le Luxembourg, l'Irlande, les États-Unis, la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et l'Autriche affichent de meilleurs résultats. La Suisse possède donc un potentiel inexploité en ce domaine.

Ce constat macroéconomique d'une productivité du travail très moyenne pour une nation industrielle avancée peut être nuancé selon les grandes branches économiques. Celles-ci présentent des différences considérables, tant en ce qui concerne la productivité du travail que son taux de croissance. Dans les limites imposées par les bases statistiques, le *tableau 1* présente l'évolution de la productivité, de l'emploi et de la valeur ajoutée par secteur pour la période comprise entre 1998 et 2008, années comparables, car elles coïncident toutes deux avec des périodes de haute conjoncture. La période 2008-2011, marquée par la crise économique et financière mondiale, sera analysée plus loin. Comme on le verra, il est actuellement encore difficile, pour ces années-là, d'opérer le tri entre ce qui se corrigera avec l'amélioration de la conjoncture, et les changements de nature structurelle, qui persisteront.

Évolution durant la période 1998-2008

Les différents secteurs économiques ont contribué de manière inégale à l'évolution de la productivité au cours de la décennie écoulée. Ce constat ressort d'une observation approfondie du *tableau 1*:

1. *L'industrie de haute technologie*, réputée particulièrement productive en raison de ses bons résultats à l'exportation, ressort aussi du lot selon les données statistiques. Elle présente les meilleurs résultats des différentes branches retenues ici, aussi bien en termes de niveau que de dynamique.
2. *L'industrie traditionnelle*, partant d'un niveau légèrement inférieur à la moyenne, présente aussi une croissance respectable de la productivité au cours de la dernière décennie. Toutefois, comme la période a été marquée par un recul de l'emploi, il en a résulté une croissance de la valeur ajoutée inférieure à la moyenne, autrement dit, le secteur a perdu en poids relatif.
3. L'accroissement de la productivité a été comparativement faible dans le *secteur des services orientés vers les exportations*, qui a néanmoins accru son avance par rapport à celui qui vise le marché intérieur, en termes de valeur ajoutée par heure de travail.
4. La stagnation de la productivité dans le *secteur des services orientés vers le marché intérieur* ressort encore plus nettement

Encadré 1

Explications statistiques

La subdivision par branches se fonde sur la nomenclature Noga 2002^a. La haute technologie comprend, selon la classification Noga à deux chiffres, les branches 23-25 et 29-35 (OCDE, 2011, ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition). Par ailleurs, la branche «Industries extractives» est rattachée à l'industrie traditionnelle.

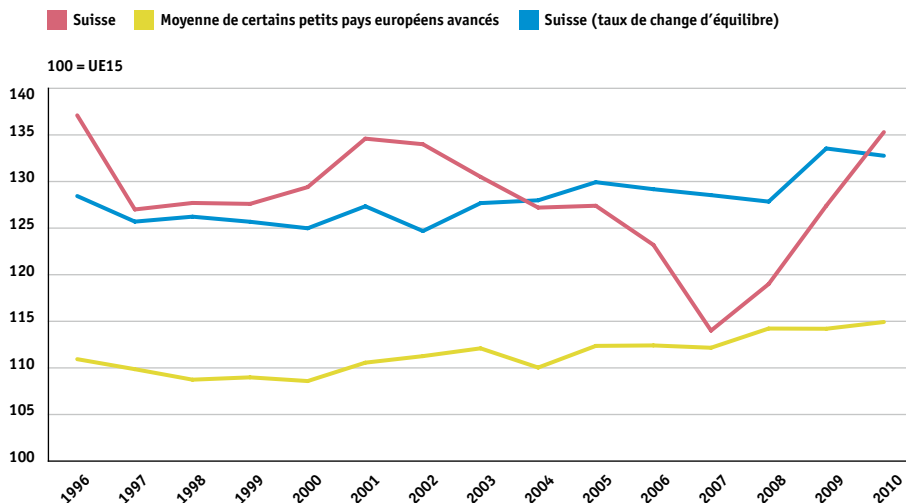
Le secteur des services est couvert par les branches 50 à 95, lesquelles peuvent être subdivisées plus finement selon leur orientation à l'exportation. Les branches 40-41 (Approvisionnement en énergie et en eau) et 45 (Construction) ont été rattachées au secteur des services orientés vers le marché domestique. Ainsi, l'ensemble de l'industrie manufacturière peut être considérée comme orientée vers le commerce extérieur. Les branches des services orientés à l'exportation se caractérisent par une proportion des exportations d'au moins 20% de la demande finale. Compte tenu du pourcentage élevé de nuitées de visiteurs étrangers, l'hôtellerie est aussi rattachée aux branches orientées à l'exportation, même si elle n'atteint pas tout à fait le seuil des 20%.

La valeur ajoutée de l'agrégat 51 (Commerce de gros) et 52 (Commerce de détail) a été subdivisée en une partie orientée sur le marché intérieur, et une autre orientée à l'international (sociétés de négoce de matières premières, notamment).

a Internet: www.bfs.admin.ch, rubriques «Infothèque», «Nomenclatures», «Publications Noga 2002».

Graphique 1

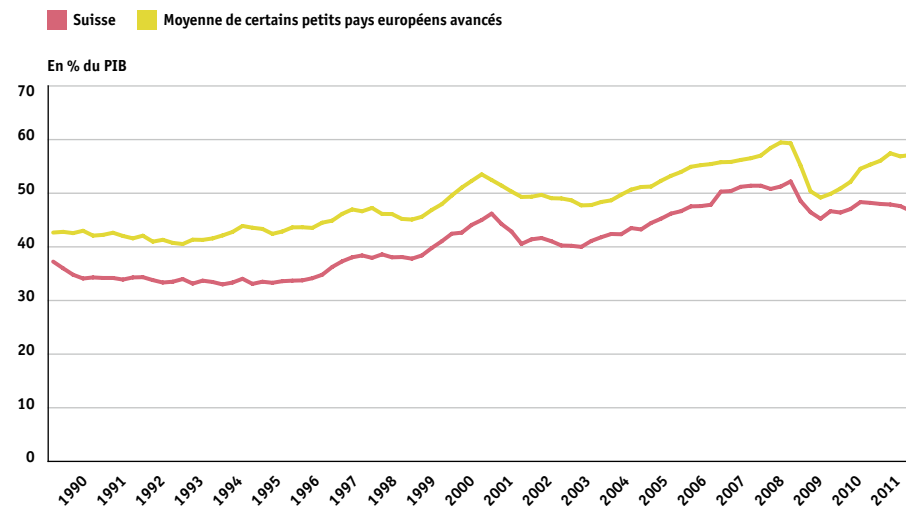
Évolution du niveau général des prix en Suisse



Remarque: les petits pays européens avancés sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Le taux de change d'équilibre est défini à partir du différentiel d'inflation. Source: Balastèr, Surchat / La Vie économique

Graphique 2

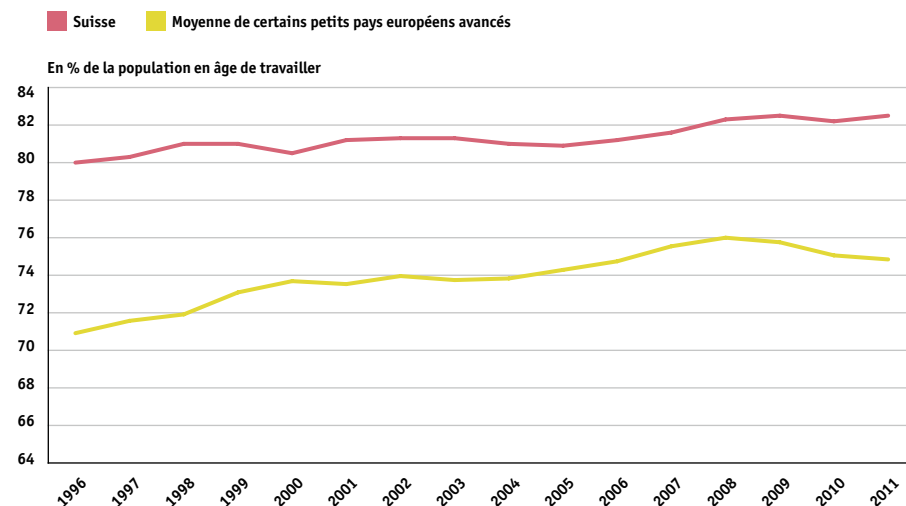
Importance du commerce international dans le PIB



Remarque: le pourcentage obtenu correspond à la somme des exportations et des importations divisé par le double du PIB. Les petits pays européens avancés sont précisés sous le graphique 1 (les résultats ne sont pas pondérés). Source: Balastèr, Surchat / La Vie économique

Graphique 3

Taux de participation au marché du travail en Suisse et dans le groupe de comparaison



Remarque: les petits pays européens avancés sont précisés sous le graphique 1.

Source: Balastèr, Surchat / La Vie économique

lorsqu'on ne tient pas compte de la branche de la communication (poste et télécommunications), qui a connu en 1998 une importante libéralisation avec l'ouverture internationale, laquelle a généré dans son sillage une poussée de productivité liée au progrès technologique.

- La valeur ajoutée du *secteur agricole* n'a quasiment pas progressé: sa productivité s'est accrue de 0,98% (une valeur correspondant à la moyenne suisse), tandis que l'emploi reculait dans des proportions pratiquement identiques. Le niveau de la productivité du travail est resté largement en deçà de la moyenne générale.

Cette analyse permet de penser que la clé d'une augmentation de la croissance du revenu par habitant en Suisse réside avant tout dans une progression de la productivité des branches tertiaires orientées sur le marché intérieur et à l'abri de la concurrence internationale. Accroître la productivité reviendrait à générer, par des réformes internes, une pression comparable à celle que connaissent les branches économiques tournées vers l'extérieur. Les constants progrès de la productivité témoignent de l'efficacité de la concurrence dans ces branches. L'agriculture recèle aussi un potentiel d'amélioration en la matière.

Évolution depuis 2008

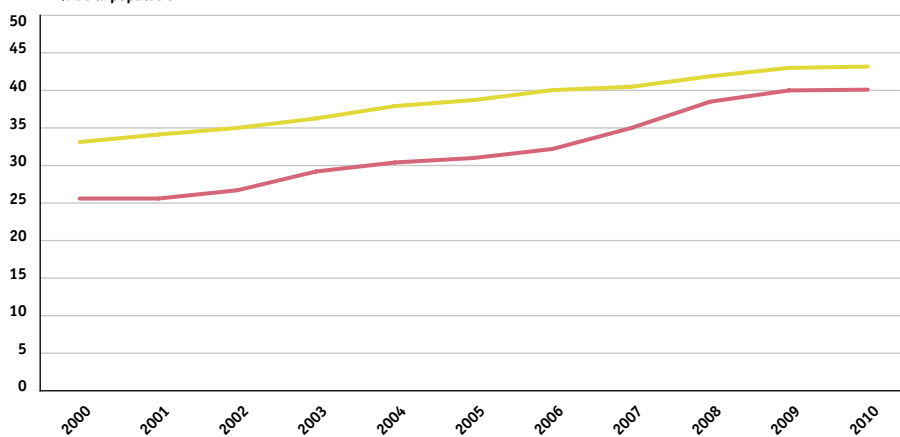
Dans la période allant de 2008 à 2011, on constate que l'emploi s'accroît de 1,36% par an, ce qui est supérieur à la valeur ajoutée (+0,83%). Il s'ensuit que la productivité du travail a baissé au cours de ces trois années. Le facteur premier de ce recul a été la profonde crise du secteur financier. Selon les chiffres provisoires, la productivité du travail a baissé de 1,4% par an dans le secteur des services orientés vers les exportations. La croissance quantitative déjà observée durant la période 1998-2008 dans le secteur des services orientés vers le marché intérieur s'est poursuivie. La croissance de l'emploi y a même dépassé celle de la valeur ajoutée, cela malgré une conjoncture intérieure robuste. Conséquence logique de la crise économique mondiale, l'emploi a baissé dans le secteur industriel, même un peu plus fortement dans le domaine de la haute technologie que dans l'industrie traditionnelle. Dans une situation conjoncturelle difficile, la contribution du secteur industriel à la croissance générale de la productivité est restée globalement positive (+0,8% par an), malgré un affaiblissement par rapport à la décennie précédente. Dans le secteur agricole, le niveau de la productivité, déjà bas, a encore perdu du terrain

Graphique 4

Évolution du taux d'éducation tertiaire pour les 25-34 ans

■ Suisse ■ Moyenne de certains petits pays européens avancés

En % de la population



Remarque: les petits pays européens avancés sont précisés sous le graphique 1. La statistique présente n'inclut pas l'Autriche.

Source: Balastèr, Surchat / La Vie économique

Graphique 5

Évolution des déficits budgétaires pour l'ensemble des administrations publiques

■ Suisse ■ Moyenne de certains petits pays européens avancés

En % du PIB



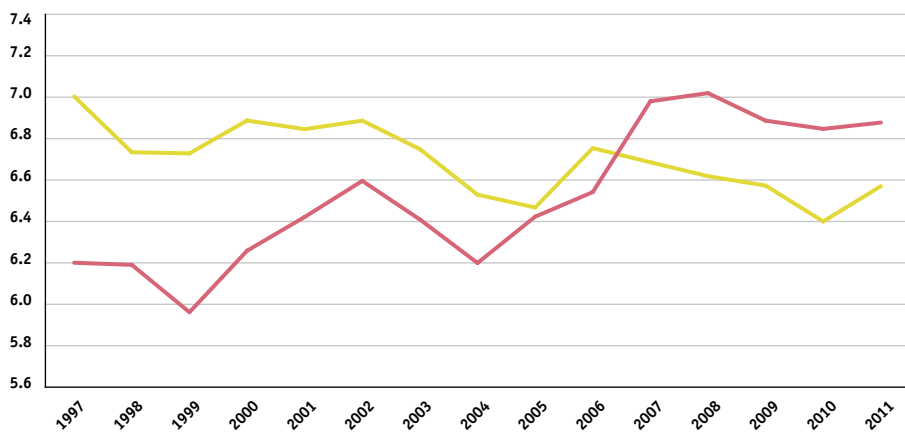
Remarque: les petits pays européens avancés sont précisés sous le graphique 1

Source: Balastèr, Surchat / La Vie économique

Graphique 6

Opinion moyenne des investisseurs étrangers sur l'attrait d'une localisation, selon les sondages de l'IMD

■ Suisse ■ Moyenne de certains petits pays européens avancés



Remarque: la courbe fait la moyenne, sans pondération, des réponses à onze questions posées par l'IMD sur l'attrait que suscite une place économique: menaces pesant sur la délocalisation de la production et de la R&D, autorités douanaires, protectionnisme, investisseurs étrangers, incitatifs aux investissements, lois sur l'immigration, exode des cerveaux, expérience internationale des gestionnaires, image à l'étranger, culture nationale. Chaque réponse est notée de 1 à 10. L'amélioration de l'image de la Suisse dans l'esprit des investisseurs, entre 1997 et 2011, est significative statistiquement: elle provient principalement de l'accord sur la libre circulation des personnes et de la réforme de la fiscalité des entreprises. En comparaison, la Suède en Europe et Singapour, Hong Kong et le Chili outre-mer sont les seuls à présenter des résultats supérieurs.

Source: IMD; Balastèr, Surchat / La Vie économique

par rapport à la moyenne générale de l'économie. Contrairement à la période 1998-2008, l'emploi a bondi (+1,91%), tandis que la valeur ajoutée n'a que peu progressé (+0,40%), de sorte que la productivité du travail a reculé de 1,45% par an, soit autant que dans le secteur des services orientés vers les exportations.

En résumé, même si l'on fait abstraction des effets de la crise sur le secteur bancaire dans les années 2008-2011, aucune base ne semble s'être formée permettant une croissance réelle du revenu par habitant. Dans le meilleur des cas, le niveau de productivité déterminant pour l'évolution des salaires réels a stagné. Il s'ensuit que l'évolution relativement bonne du PIB est à mettre au crédit de la politique conjoncturelle. Par contre, le bilan mitigé de la politique de croissance 2008-2011 montre clairement qu'en Suisse la volonté de réforme a manqué ces dernières années (voir encadré 2), alors que les fondements de la réussite économique future doivent sans cesse être renouvelés. D'où la grande importance accordée à la politique de croissance 2012-2015.

État des lieux dans les champs d'action de la politique de croissance

Afin de mesurer l'évolution de la croissance, un indicateur clé a été déterminé dans chacun des six domaines privilégiés par la politique de croissance. On peut faire les constats suivants à la lumière de ces indicateurs (voir graphiques 1 à 6):

1. Le *haut niveau des prix* – couplé à la hausse du franc – plaide pour la poursuite des réformes destinées à accroître la concurrence sur le marché indigène. Celles-ci se complètent idéalement avec une ouverture en direction du marché unique européen. Cela signifie que, d'une part, de nouveaux secteurs doivent s'ouvrir à l'international, et que, d'autre part, les secteurs (infrastructures) qui le sont déjà doivent poursuivre dans cette voie, pour atteindre un degré d'ouverture correspondant à celui de l'UE.
2. La Suisse doit continuer de négocier des *facilités d'accès aux marchés étrangers*, notamment ceux des pays émergents à forte croissance: elle ne fait, en effet, pas mieux que la moyenne en ce qui concerne l'ouverture de son commerce vers l'extérieur. De nouveaux accords de libre-échange permettent en outre d'éviter toute discrimination par rapport aux autres pays exportateurs, qui négocient de leur côté un accès privilégié aux marchés.
3. Les deux domaines portant sur le *marché du travail* n'ont à nos yeux pas de grands

Le haut niveau des prix – couplé à la hausse du franc – plaide pour la poursuite des réformes destinées à accroître la concurrence sur le marché indigène.



Photo: Keystone

défis à relever, pas même sur le plan législatif. Cela vaut pour le taux d'emploi élevé – un critère pour lequel la Suisse reste parmi les meilleurs élèves – comme pour les importants efforts consentis dans la formation, un domaine dans lequel un renforcement des moyens financiers est prévu.

4. La situation relativement favorable des finances publiques peut être exploitée pour

donner la priorité à une optimisation des structures de dépenses et de prélèvements; cette dernière doit se faire en relation avec les défis à relever sur le front de la politique énergétique et climatique. À longue échéance, la pérennité financière des assurances sociales se posera comme un thème clé dans ce domaine de la politique de croissance.

5. En ce qui concerne la création d'un environnement juridique propice à l'esprit d'entreprise, la Suisse tire très bien son épingle du jeu selon l'indicateur retenu. Selon d'autres sources, il reste toutefois un certain retard à combler. Le développement de la cyberadministration devrait permettre de continuer d'alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises.

Revue des différents axes de la politique de croissance 2012–2015

La présente analyse permet de déterminer les mesures qu'il conviendrait d'intégrer à la politique de croissance 2012–2015, à commencer par celles touchant à un secteur d'activité orienté sur l'économie intérieure, en l'occurrence celui de la santé. Une bonne stratégie nationale en matière de santé devrait permettre au système de continuer à garantir l'accès pour tous à une offre de qualité, tout en le rendant moins coûteux. De son côté, la politique agricole requiert, au-delà de la PA 2014–2017, un axe de développement mettant l'accent sur l'accroissement de la productivité à travers l'évolution structurelle des exploitations. Une agriculture plus

Encadré 2

État d'avancement de la politique de croissance 2008–2011

Le rapport final d'évaluation de la politique de croissance 2008–2011 sera présenté en même temps que le rapport relatif à la politique de croissance 2012–2015. Le bilan est mitigé, mais il reste la possibilité de reconsidérer quelques mesures de la politique de croissance 2008–2011 qui n'ont pas pu être menées à bon port jusqu'ici. Des échecs ont notamment été enregistrés du fait du rejet du taux unique de TVA, de l'abandon de l'ouverture totale du marché postal et du renvoi de la 11^e révision de l'AVS, qui aurait permis un ajustement au vieillissement démographique. L'extension des procédures d'adjudication publiques à l'offre de transport-voyageurs par le rail ne s'est pas faite. Les négociations relatives à un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agricole ont été abandonnées. Le bouclage du Cycle de Doha se présente sous de mauvais auspices. Les projets pilotes de péage routier et d'harmonisation du droit des marchés publics, qui avaient échoué dans leur forme originale, ont été difficilement remis sur les rails. La révision du droit des poursuites et faillites est encore pendante devant le Parlement, après que le deuxième Conseil, prenant le contre-pied du premier, a décidé d'entrer en matière. La loi sur la formation continue est encore en préparation. En revanche, la loi fédérale sur l'aide aux hautes

écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles est déjà au stade de la mise en oeuvre. La confirmation de la libre circulation des personnes avec l'UE et la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce (introduction du principe du «Cassis de Dijon») sont achevées, mais déjà contestées sur le plan politique. Le projet de politique agricole 2014–2017 présenté par le Conseil fédéral va dans la bonne direction: si le Parlement l'approuve en l'état, il permettra d'investir les fonds publics de manière plus rationnelle. La stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures va aussi dans la bonne direction. Les projets de financement et d'aménagement à long terme de l'infrastructure ferroviaire (Faif) et de développement du réseau de routes nationales progressent, mais le chemin qui les sépare de leur concrétisation effective sera semé d'embûches, à l'image des procédures de consultation. Le réexamen des tâches de la Confédération – effectué dans le cadre de la politique budgétaire – avance à vitesse réduite. Des progrès ont été réalisés dans le domaine de la cyberadministration, de même que dans celui de l'allègement administratif, dans lequel de nombreux sous-projets ont été réalisés. Le réseau des accords de libre-échange s'est développé de manière très positive.

performante n'est pas seulement le gage d'une augmentation des revenus, mais contribue à réduire les difficultés rencontrées dans l'extension et le renforcement du réseau d'accords de libre-échange. La *consolidation de la libre circulation des personnes avec l'UE* est un aspect central du point de vue de la politique d'intégration. Depuis son introduction, les entraves publiques à l'innovation ont, selon les entreprises, reculé de manière remarquable.

Un accord avec l'UE dans le domaine de l'électricité et de l'énergie en général lancerait un signal positif pour la poursuite de la voie bilatérale. Cette dernière est aussi liée à la *réforme de l'imposition des entreprises III*, qui devrait intégrer des éléments visant à accroître l'attrait de la Suisse pour les entreprises. Conçue comme un instrument de gestion budgétaire permanent, la *définition de priorités à moyen terme en matière de dépenses* pourrait permettre de déclencher des réformes structurelles approfondies dans un certain nombre de domaines. On peut not-

tamment se référer au rapport stratégique consacré à la *tarification de la mobilité* pour illustrer ce qui précède. Dans le secteur des transports, qui ne couvre que partiellement ses coûts directs (rail) et ses coûts indirects (trafic motorisé individuel), le facteur prix devrait reprendre davantage d'importance dans la formation de l'offre et la planification de son extension. La *12^e révision de l'AVS*, en gestation, comporte la possibilité d'introduire une règle budgétaire pour le premier pilier, de manière à éviter que des impasses politiques ne bloquent les nécessaires ajustements budgétaires. Dans la concrétisation et la mise en œuvre de la *stratégie énergétique 2050*, il faut veiller à contenir les coûts excessifs qui pourraient peser sur les entreprises. En cas d'adoption, le message relatif à une *réforme fiscale écologique* pourrait avoir des effets positifs sur la croissance s'il prévoit la réduction des impôts ayant un fort effet de distorsion. La mise en œuvre de la stratégie suisse de *cyberadministration* et la poursuite des efforts d'*allègement administratif* devraient contribuer à améliorer l'environnement entrepreneurial. ■

Encadré 3

La contribution des cantons

La *Vie économique* propose actuellement dans sa rubrique «Série» un panorama des politiques de croissance d'un certain nombre de cantons. Forts de leurs attributions dans les domaines de la formation, de la fiscalité, de l'organisation du territoire et des prestations liées aux infrastructures, les cantons assument une responsabilité importante dans la politique de croissance. Ils jouent aussi un rôle non négligeable dans la politique fédérale. Leur influence à ce niveau ne doit, toutefois, pas devenir une entrave pour la politique de croissance du Conseil fédéral.

Centres de congrès et hôtels séminaires

Belvédère ****
Des réunions pour réussir...
et pour souffler un peu également!

Votre oasis de tranquillité...




Strandhotel & Restaurant Belvédère
CH-3700 Spiez
Tél. 033 655 66 66, Fax 033 654 66 33
info@belvedere-spiez.ch, www.belvedere-spiez.ch

HOTEL
WOLFENSBERG
DEGERSHEIM




La solution pour tous vos séminaires.

Hôtel Wolfensberg, famille Senn
CH-9113 Degersheim / Saint-Gall
Tél. 071 370 02 02, Fax 071 370 02 04
Internet: www.wolfensberg.ch
E-Mail: info@wolfensberg.ch