

Bilan et perspectives de la politique fédérale de croissance

Depuis le début de la dernière législature, le Conseil fédéral poursuit une politique axée vers la croissance. Le coup d'envoi en a été le *Rapport sur la croissance* du Département fédéral de l'économie (DFE) qui, en 2002, a servi de base au train de mesures en faveur de la croissance, adopté pour la législature 2004–2007. La décision récente du Conseil fédéral de poursuivre la politique de croissance pendant la législature actuelle a été assortie d'un nouveau train de mesures; il est, lui aussi, accompagné d'une analyse approfondie, contenue dans le *Rapport 2008 sur la croissance* du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Le présent article se penche sur l'arrière-plan et l'évolution de la politique fédérale suivie en matière de croissance.



Si la Suisse veut améliorer son potentiel de croissance, il lui faut maintenir son fort taux d'activité et augmenter sa productivité.

Photo: Keystone

La raison d'une politique suisse axée sur la croissance fut la mauvaise évolution de l'économie dans les années nonante. Pendant longtemps, la Suisse accusa l'un des taux de croissance les plus faibles des pays de l'OCDE et la bonne longueur d'avance qu'elle avait en matière de prospérité s'était fortement réduite jusqu'à la fin de la décennie. Dans leurs interventions parlementaires, des élus issus de tous les partis gouvernementaux demandèrent au Conseil fédéral d'analyser les raisons profondes de ce déficit de croissance et d'y remédier. Dans un premier temps, le DFE elabora un rapport sur l'évolution de la

croissance et ses principaux facteurs explicatifs.

Le Rapport de 2002 sur la croissance et le train de mesures consécutif

L'analyse du *Rapport sur la croissance* de 2002 part du constat que la croissance économique à long terme reflète l'augmentation du nombre d'heures travaillées et de la productivité horaire. Les sources de la croissance sont donc l'emploi et la productivité du travail. Le rapport mettait en évidence que, pour ces deux déterminants, l'économie suisse se trouvait dans une situation particulière. Elle présentait, en effet, l'un des taux d'activité les plus élevés de l'OCDE, alors que la productivité moyenne du travail stagnait à un niveau médiocre. Ce constat justifiait la leçon fondamentale du rapport à l'adresse des responsables de la politique économique: si la Suisse voulait améliorer son potentiel de croissance, il lui fallait *maintenir son fort taux d'activité et augmenter sa productivité*.

Le cœur du rapport était ensuite consacré aux divers axes par lesquels la politique écono-



P^r Aymo Brunetti
Chef de la Direction de politique économique,
Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

mique atteindrait les buts cités. Un accent particulier était mis sur trois d'entre eux, à savoir:

- préserver la flexibilité du marché du travail;
- accroître la concurrence sur le marché intérieur suisse;
- assainir et améliorer les finances publiques.

La flexibilité du marché du travail était considérée comme la première garante d'un taux d'activité élevé. En favorisant la concurrence sur le marché intérieur, on s'attaquait à la cause probablement la plus importante de la relative médiocrité de la productivité du travail. Quant à l'assainissement des finances publiques, il avait pour but de promouvoir les investissements favorables à la croissance – par exemple en matière de formation – et d'assurer en même temps un système fiscal compétitif.

Fort de cette analyse, le Conseil fédéral chargea un groupe de travail interdépartemental de lui soumettre des mesures concrètes pour améliorer le potentiel de croissance. C'est sur cette base qu'il adopta, au début de la législature 2004–2007, un *train de mesures en faveur de la croissance*, qui comptait 17 (puis 19) mesures. Celui-ci fut mis en œuvre progressivement lors de la *législature 2004–2007*.

Les atouts se renforcent et les faiblesses ne sont pas surmontées

Après avoir connu des taux de croissance très bas de 2001 à 2003, l'économie suisse se rétablit progressivement. Depuis 2004, elle manifeste chaque année une croissance nettement supérieure au taux tendanciel, estimé à 1,5-2% par an. La Suisse dépasse ainsi la moyenne affichée par les pays de l'UE. Celle-ci a-t-elle surmonté son déficit de croissance?

Il importe tout d'abord de relever que, de 2004 à 2007, l'économie mondiale a vécu une période de croissance telle qu'elle n'en avait plus connue depuis les années septante. Pour l'économie suisse, dont certains segments ont une vocation internationale très accentuée, cette situation a signifié une forte poussée de la demande, d'où un essor conjoncturel notable. Il n'est, toutefois, pas dit que cela ait été lié à un changement durable de la croissance tendancielle. Pour répondre à cette question, il faut analyser l'évolution des deux sources de croissance, à savoir les heures travaillées et la productivité. La difficulté réside dans la forte fluctuation de ces paramètres au cours de la conjoncture, qui rend difficile l'identification des tendances sous-jacentes. Cette réserve faite, l'analyse de la croissance des dernières

années donne quand même un résultat clair: en Suisse, la croissance de la productivité du travail n'a pas changé ces dernières années; par contre, l'emploi – et donc les heures travaillées – ont sensiblement augmenté.

Cette évolution permet de conclure – un peu grossièrement – qu'on est parvenu à renforcer un atout, alors que la faiblesse n'a apparemment pas encore été surmontée. Déjà élevé, le taux d'activité n'a pas seulement été préservé, il a crû, tandis que la productivité du travail – déjà médiocre – accuse toujours une croissance moyenne faible en comparaison internationale: environ 1% par an.

Quelle est la part de responsabilité de la politique de croissance dans cette évolution?

La question inéluctable que pose cette évolution est naturellement de savoir dans quelle mesure la politique de croissance pratiquée est liée à ce changement de dynamique. Il est encore trop tôt pour y répondre définitivement, mais on peut avancer quelques réflexions fondamentales.

La dynamique de l'activité

Le dynamisme accusé des heures travaillées est très probablement lié à l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, conclu avec l'UE. L'approbation par le peuple, en septembre 2005, de son extension aux nouveaux pays membres de l'UE a consolidé l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, qui était déjà en cours, si bien que la mesure a commencé à déployer ses effets très tôt dans la législature. Il est indubitable que, dès lors, l'afflux exceptionnel d'une main-d'œuvre souvent hautement qualifiée a renforcé la reprise de la conjoncture et redressé légèrement la tendance suivie par la croissance. L'activité – et donc les heures travaillées en Suisse – croît, en effet, plus vite qu'à d'autres périodes de reprise. La libre circulation des personnes a accru la flexibilité du marché du travail, dans la mesure où il est devenu manifestement plus simple de recruter la personne vraiment appropriée à une tâche donnée à partir d'un réservoir de main-d'œuvre nettement plus large. Un effet temporaire sur la tendance de la croissance est donc hautement probable, mais il pourrait s'atténuer dans la durée, étant donné qu'un taux d'activité supérieur à la moyenne et en augmentation durable est improbable.

La dynamique de la productivité du travail

La question se pose donc de savoir si les différentes mesures prises n'ont vraiment pas permis de faire progresser le second but de la politique de croissance, soit l'augmentation de

la productivité du travail. Il est encore trop tôt pour y répondre, pour deux raisons:

1. Jusqu'ici, toutes les mesures contenues dans le train en faveur de la croissance n'ont pas encore été réalisées complètement, même si le Conseil fédéral a fait progresser la plupart des dossiers au rythme prévu. En outre, même les mesures déjà réalisées ne sont en vigueur que depuis très peu de temps, à l'exception de la révision de la loi sur le marché intérieur.
2. Encore plus important, les restructurations dictées par les mesures et nécessaires pour améliorer la productivité prendront un certain temps (voir *encadré 1*).

Il n'est donc guère surprenant que l'on trouve encore peu de retombées de la politique de croissance des dernières années dans les statistiques de la productivité suisse. On peut dire pourtant que certains effets indirects sont déjà visibles, non pas dans la croissance de la productivité elle-même, mais dans des éléments de politique économique reconnus comme importants, notamment la lutte contre l'îlot de cherté suisse et l'assainissement des finances publiques. En ce qui concerne le premier point, l'évolution récente révèle une certaine tendance à l'amélioration. Si, en 1995, le niveau des prix suisses était encore supérieur

de 56% à la moyenne de l'UE, le différentiel n'était plus que de 33% en 2006, ce qui laisse supposer que les réformes de ces dernières années pour intensifier la concurrence ne sont pas restées vaines. Des premiers pas ont donc été faits pour intensifier la concurrence, un facteur décisif de l'évolution de la productivité sur le marché intérieur, mais il reste un long chemin à parcourir jusqu'à ce que l'îlot de cherté ait disparu.

Quant à l'assainissement des finances publiques, la situation s'est aussi améliorée ces dernières années. Après l'introduction du frein à l'endettement, plusieurs programmes d'économies ont permis d'éliminer le déficit structurel. Les réformes fiscales et l'allègement administratif des entreprises représentent, en outre, autant de pas vers l'optimisation des finances et de l'activité de l'État. Toutefois, si on met ces efforts en regard des obligations à long terme de la prévoyance-vieillesse, ils ne vont pas assez loin.

Poursuite de la politique de croissance

Le train de mesures en faveur de la croissance mis en œuvre lors de la dernière législature a été une première opération de consolidation à moyen terme de la tendance de la croissance en Suisse. Pour la législature en cours, il s'agit d'abord de mener à bien les réformes entreprises. En même temps, il faut intensifier les efforts en faveur de celles qui n'avaient pu être entamées dans le premier train de mesures ou ne l'avaient été que partiellement, et intervenir dans de nouveaux domaines où un besoin s'est fait sentir.

Deux enjeux à long terme

Poursuivre la politique de croissance est d'autant plus important que deux enjeux majeurs maintiennent la pression sur la politique économique: l'accélération de la mondialisation et le vieillissement démographique.

La division internationale croissante du travail représente une immense chance pour la Suisse, petit territoire pauvre en matières premières, mais elle signifie aussi que la politique économique doit être conçue de façon à ce que notre pays soit bien placé dans ce partage et se spécialise dans les domaines à forte valeur ajoutée. La compétitivité du marché intérieur a ici autant d'importance que l'accès aux marchés les plus dynamiques. Sur ce point, il faut évoluer constamment, car les autres pays ne restent pas immobiles dans la concurrence internationale des places économiques.

Le vieillissement démographique frappera de plus en plus la Suisse ces prochaines années – comme d'autres pays industrialisés, d'ailleurs. Il entraînera une baisse radicale du taux de personnes actives ces prochaines dé-

Encadré 1

Le paradoxe de Solow

Le paradoxe dit de Solow met en lumière la quantité de temps qu'il faut pour que la productivité réagisse aux grandes modifications des conditions-cadres. Dans son discours de réception du prix Nobel 1987, qui lui avait été décerné pour ses analyses de la croissance économique, le professeur américain Robert Solow fit remarquer qu'on voyait l'ordinateur partout, sauf dans les statistiques de la productivité. Pour résoudre ce paradoxe, il faut tenir compte du fait que la productivité réagit en général avec beaucoup de retard à l'introduction de nouvelles technologies. Au début, l'ordinateur était utilisé comme complément des processus existants et n'avait donc que relativement peu d'influence sur la productivité. Ce n'est qu'avec le temps que l'on a reconnu le potentiel des TIC pour rationaliser tous les processus de production et que diverses branches ont entamé les réorganisations qui s'imposaient. À partir du milieu des années nonante, ces investissements commencèrent à démontrer leur rentabilité au point qu'ils ont laissé de plus en plus de traces dans les statistiques de la productivité. C'est ainsi que la productivité du travail s'est nettement accélérée aux États-Unis à partir de 1995. Diverses enquêtes montrent que ce phénomène

est lié à la réorganisation des processus consécutive aux nouvelles technologies. En se convertissant à l'informatique, le commerce de détail a, par exemple, massivement augmenté sa productivité à cette époque. Avec le débat sur la «nouvelle économie», sinon plus tôt, il est devenu évident que l'ordinateur a fini par «atterrir» dans les statistiques de la productivité – dix ans après la remarque si souvent citée de Solow.

Qu'il s'agisse de nouvelles technologies ou de nouvelles conditions-cadres pour l'économie, il faut des adaptations structurelles importantes avant que l'on puisse en relever des effets chiffrables sur la dynamique de la productivité. Il faut d'abord réorganiser complètement les processus de création de valeur, puis ceux-ci doivent ensuite s'étendre à des secteurs entiers, donc gagner de grands pans de l'économie... et tout cela demande du temps.

cennies, d'où un effet négatif sensible sur la croissance du fait de la diminution des heures travaillées, qui en constitue l'une des sources. Si rien ne change sur le front de la productivité, la croissance moyenne du PIB sera nettement inférieure à 1% dans les années 2020. À part ses incidences sur l'évolution de la prospérité, cette tendance représente une véritable gageure pour le financement des œuvres sociales.

La politique de croissance 2008–2011

Dans le cadre du programme de législation, le Conseil fédéral a donc pris une série de mesures qui poursuivent la politique de crois-

sance (voir encadré 2). Elles sont groupées selon trois axes principaux:

1. *Abaisser le niveau élevé des coûts*: mesures de renforcement de la concurrence sur le marché intérieur, en particulier par l'augmentation de la concurrence des importations.
2. *Augmenter l'attrait de la place économique*: mesures pour assurer l'accès aux marchés étrangers, garantir un bon rapport qualité/prix dans les infrastructures, améliorer le climat fiscal et créer un cadre juridique propice à l'entrepreneuriat.
3. *Valoriser l'activité professionnelle*: mesures permettant d'exploiter le potentiel national et international de main-d'œuvre et de promouvoir les aptitudes professionnelles individuelles, autrement dit le capital humain.

Ces trois axes aideront à maîtriser les grands enjeux cités, soit la mondialisation et le vieillissement démographique. Les deux premiers ont pour but principal d'améliorer la position de la Suisse dans le processus de mondialisation, alors que le troisième se concentre davantage sur la maîtrise du vieillissement démographique.

Encadré 2

La politique de croissance 2008–2011: de nouvelles mesures pour renforcer la croissance économiques en Suisse

On trouvera ci-dessous un récapitulatif de la politique de croissance 2008–2011. Les mesures énumérées sont décrites en détail dans le rapport du Conseil fédéral *Politique de la croissance 2008–2011. Mesures pour renforcer encore la croissance de l'économie suisse*. Elles sont classées selon les trois grands axes de la politique de croissance.

Remarques complémentaires importantes:

- Le Conseil fédéral a explicitement conçu la politique de la croissance 2008–2011 de façon dynamique. À la fin de chaque année de la législature en cours, il décidera si des mesures supplémentaires doivent être prises; la liste ci-dessous reflète l'état au moment de l'approbation du programme de législation (printemps 2008).
- Quelques-unes des mesures prévues concernent des accords internationaux et sont signalées par un astérisque. Là, contrairement aux autres mesures de politique intérieure, le Conseil fédéral ne peut pas s'engager sur un «produit» et des délais.
- La politique de la croissance 2008–2011 veut une collaboration étroite avec les cantons, qui jouent un rôle capital pour plusieurs mesures liées à la croissance. Cette collaboration est décrite dans le rapport du Conseil fédéral, mais elle manque dans la liste ci-dessous, étant donné que la Confédération n'est pas compétente en la matière.

Aperçu des mesures

Abaisser le niveau élevé des prix

1. Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) – introduction du principe du «Cassis de Dijon» (en suspens depuis le premier train de mesures en faveur de la croissance), *message 2008*.
2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics («vestige» du premier train de mesures en faveur de la croissance), *message 2009*.
3. Poursuite de la politique agricole à partir de 2012.
4. Accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire (*), *rapport 2009*.

Augmenter l'attrait de la place économique

Garantir l'accès aux marchés étrangers

5. Développement du réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires hors de l'UE (*).
6. Engagement à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha (*, dépend du cours des négociations).

Réformer le secteur des infrastructures

7. Révision totale de la législation sur la Poste, *message 2008*.
8. Stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures, *rapport 2008*.
9. Mise en place des conditions permettant des essais de péage routier, *consultation 2008*.
10. Poursuite de la réforme des chemins de fer, *message 2009*.

Assurer un climat fiscal attrayant

11. Réforme de la TVA, *message 2008*.
12. Mise en œuvre de l'examen des tâches, *messages échelonnés*.

Démanteler les obstacles administratifs inutiles

13. Révision partielle de la législation sur les poursuites et faillites, *message 2009*.
14. Mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration (en particulier la partie «business to government»), *messages échelonnés*.
15. Allègements administratifs, *rapport 2010* (le cas échéant *message 2011*).

Valoriser l'activité professionnelle

Exploiter la mobilité internationale de la main-d'œuvre

16. Recondiction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, *message 2008*.
17. Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (*).

Promouvoir le capital humain

18. Nouveau paysage des hautes écoles, *message 2008*.
19. Nouvelle politique de formation continue, *rapport 2008*.

Assurer un taux d'activité élevé

20. Adaptation de la prévoyance-vieillesse à l'évolution démographique, *message avant 2012*.

Encadré 3

Publications importantes concernant la politique fédérale en matière de croissance

Rapport sur la croissance 2002. *Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance*, Département fédéral de l'économie, Grundlagen der Wirtschaftspolitik 3F, Secrétariat d'État à l'économie, Berne 2002.

Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance. *Description détaillée et mise en œuvre fin 2004*, Groupe de travail interdépartemental Croissance, Grundlagen der Wirtschaftspolitik 9F, Secrétariat d'État à l'économie, Berne 2004.

Rapport sur la croissance 2008. *Analyse de la dynamique de la croissance de la Suisse et de la politique de la croissance poursuivie jusqu'ici*, Secrétariat d'État à l'économie, disponible sous www.seco.admin.ch. À paraître dans la série Grundlagen der Wirtschaftspolitik 14F, Secrétariat d'État à l'économie, Berne 2008.

Politique de la croissance 2008–2011. *Mesures pour renforcer encore la croissance économique de la Suisse*, Conseil fédéral, disponible sous www.seco.admin.ch. À paraître dans la série Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 15F, Secrétariat d'État à l'économie, Berne 2008.