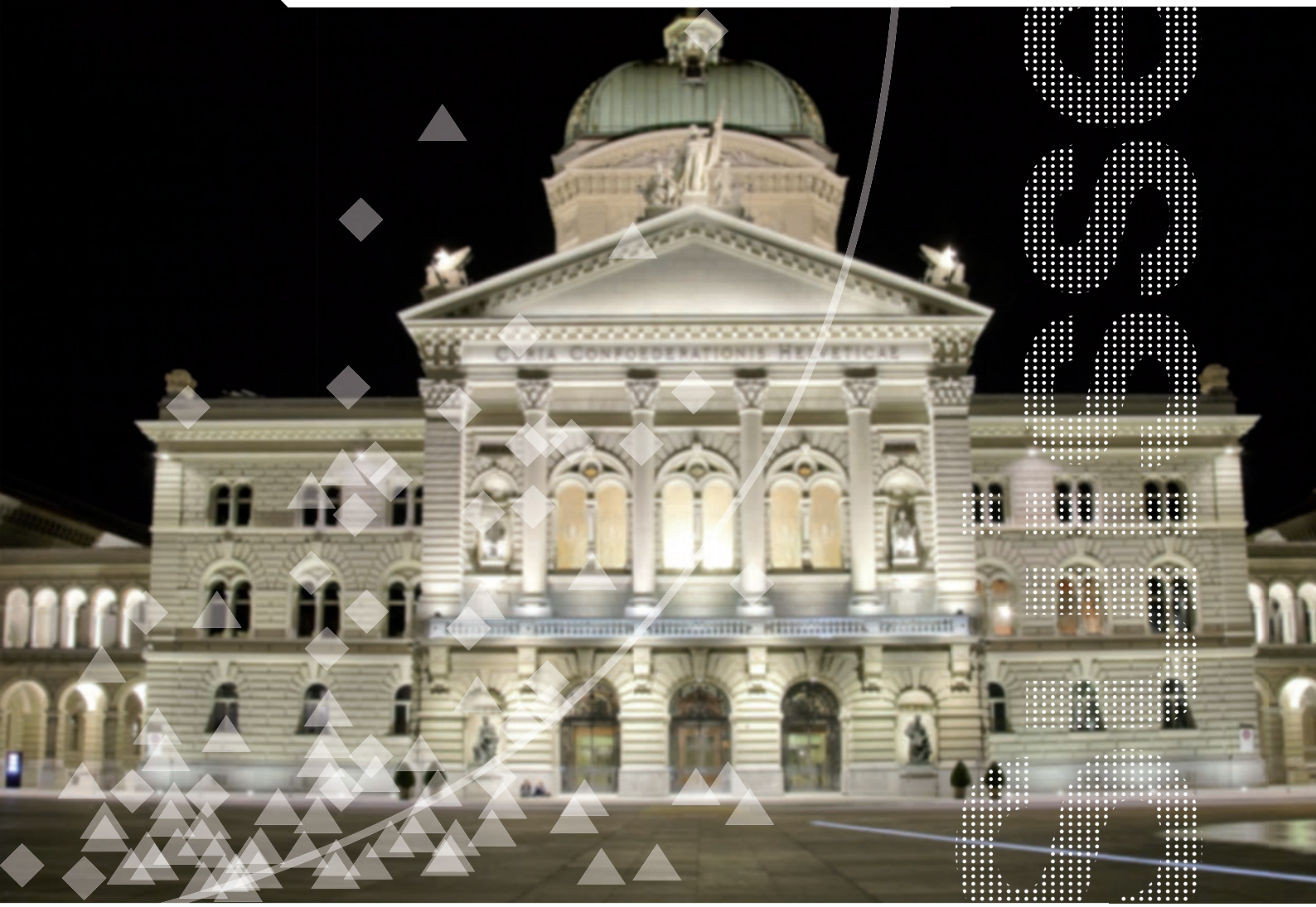
Études économiques de l'OCDE

SUISSE

NOVEMBRE 2015



OCDE

Études économiques de l'OCDE : Suisse 2015

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2015*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2015-fr

ISBN 978-92-64-24734-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-24741-3 (en ligne)
ISBN 978-92-64-24742-0 (epub)

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

Études économiques de l'OCDE : Suisse
ISSN 1995-3410 (imprimé)
ISSN 1999-0472 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : © Shutterstock/Fulcanelli.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.
© OCDE 2015

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'include des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction derva être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commercials devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Table des matières

Statistiques de base de la Suisse, 2014 7
Abréviations et acronymes 9
Résumé 11
Principales conclusions et principales recommandations 11

Évaluation et recommandations 15
Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives 18
Recommandation relative aux politiques macroéconomiques 24
Stimuler les perspectives de croissance à moyen terme 24
Recommandations visant à stimuler la productivité et la croissance à moyen terme . . . 30
Recommandations pour lutter contre le changement climatique 32
Politiques visant à maîtriser le cycle du marché du logement 32
Recommandations en vue de maîtriser le cycle du marché du logement 37
Augmenter l'efficience des dépenses publiques 37
Recommandations visant à augmenter l'efficience des dépenses publiques et à améliorer le cadre budgétaire 43
Adopter les bonnes pratiques internationales en matière fiscale, y compris pour l'échange de renseignements 44
Recommandations concernant les questions de fiscalité internationale et le partage de renseignements 46
Bibliographie 47

Annexe. **Progrès de la réforme structurelle** 49

Chapitres thématiques

Chapitre 1. **Politiques visant à maîtriser le cycle du marché du logement** 57
Introduction 58
L'évolution du marché du logement suisse 59
La structure du marché du logement suisse 62
Les moteurs de l'évolution du marché du logement 66
Offre 73
La fiscalité de l'immobilier 77
Risques macroéconomiques liés au marché immobilier 83
Recommandations en vue d'atténuer les risques inhérents au marché immobilier 92
Bibliographie 93

Chapitre 2. **Accroître l'efficience des dépenses publiques** 97
Introduction 98
Accroître l'efficience de la production 101
Recommandations pour renforcer l'efficience des dépenses d'éducation 108

Recommandations pour renforcer l'efficience des dépenses de santé 115
Recommandation pour promouvoir l'efficience dans les transports 117
Recommandations pour promouvoir l'efficience dans l'agriculture 120
Améliorer l'efficience allocative des dépenses publiques 120
Recommandations pour remédier à la hausse des dépenses de retraite 125
Recommandations pour améliorer l'efficacité de la péréquation budgétaire 127
Recommandations pour utiliser les marchés publics comme un moyen pour améliorer l'efficience de la dépense publique 128
Bibliographie 129

Encadrés

1. L'initiative populaire contre l'immigration de masse 29
1.1. Modifications apportées à la politique d'immigration suisse 71
1.2. Réglementation visant les étrangers sur le marché immobilier suisse (« Lex Koller ») 72
1.3. La crise bancaire suisse des années 90 83
1.4. Les banques Raiffeisen actives depuis 100 ans en Suisse 86
2.1. Analyse par enveloppement des données 99
2.2. MigraMENTOR 103
2.3. Enseignement et formation professionnels 106
2.4. Les subventions directes dans l'agriculture suisse 119

Tableaux

1. Indicateurs et projections macroéconomiques 23
1.1. Appartements détenus par des coopératives sans but lucratif, 2013 82
1.2. Bilan et part des prêts hypothécaires du groupe Raiffeisen 87
1.3. Réglementation et autorégulation dans le secteur des prêts hypothécaires 88
2.1. Statistiques du secteur des soins intensifs en Suisse 113

Graphiques

1. Croissance du PIB réel et ses principales composantes 16
2. L'Indicateur OCDE du vivre mieux pour la Suisse 17
3. Composantes de la croissance du PIB et taux de change 18
4. Indicateurs macroéconomiques 19
5. La politique monétaire est expansionniste 21
6. Le PIB par habitant est l'un des plus élevés de l'OCDE du fait d'une forte utilisation de la main-d'œuvre, 2013 25
7. Les salaires horaires réels se sont découplés de la croissance de la productivité du travail 26
8. Participation de l'État dans le secteur des télécommunications et des services collectifs, et faillites dans les pays de l'OCDE 27
9. Population née à l'étranger par origine, 2000 et 2010 29
10. Émissions de GES par secteur et objectifs visés par la Suisse 31
11. Prix de l'immobilier et indicateurs des loyers 33
12. Croissance du crédit hypothécaire national 34
13. Part des nouveaux prêts hypothécaires présentant une quotité de financement et un ratio implicite service de la dette-revenu élevés 36

14. Part des médicaments génériques dans le marché pharmaceutique total, 2013 (ou année la plus proche) . . . 41
15. Les dépenses publiques consacrées à la santé devraient augmenter à moyen terme . . . 42
1.1. Accessibilité financière et coût absolu du logement dans certains pays de l'OCDE, 2011 . . . 58
1.2. Prix de l'immobilier en Suisse au cours des cycles récents . . . 59
1.3. Prix de l'immobilier, par canton . . . 60
1.4. Taux d'inoccupation dans différents cantons . . . 62
1.5. Propriétaires occupants et locataires dans différents pays . . . 63
1.6. Dépenses de logement dans les pays de l'OCDE . . . 64
1.7. L'accès à la propriété dans certains pays européens, 2014 . . . 65
1.8. Actifs des caisses de retraite et des compagnies d'assurance-vie dans les pays de l'OCDE, 2013 . . . 66
1.9. Les taux d'intérêt hypothécaires en Suisse . . . 67
1.10. Ratios prix du logement-revenu . . . 68
1.11. Accessibilité financière au logement en propriété et coûts . . . 68
1.12. Encours des prêts hypothécaires et revenu disponible des ménages . . . 69
1.13. Migration et croissance naturelle de la population . . . 70
1.14. L'investissement dans l'immobilier dans une sélection de pays . . . 74
1.15. La réactivité de l'offre de logements dans une sélection de pays . . . 74
1.16. Rendements locatifs dans les principales villes d'une sélection de pays de l'OCDE, milieu de 2014 . . . 81
1.17. Ratio encours des prêts au logement-total des prêts bancaires et ratio encours des prêts au logement-PIB . . . 85
1.18. Encours des prêts hypothécaires selon le type de banque . . . 86
1.19. Part des nouveaux prêts hypothécaires présentant une quotité de financement et un ratio implicite service de la dette-revenu élevés . . . 89
1.20. Endettement des ménages dans les pays de l'OCDE . . . 91
2.1. Dépenses et emploi publics . . . 98
2.2. Inefficience des résultats dans l'enseignement secondaire, 2012 . . . 100
2.3. Inefficience des résultats dans les soins de santé, 2012 . . . 100
2.4. Taux de scolarisation dans l'enseignement préprimaire et primaire à l'âge de trois ans . . . 102
2.5. Départs précoces des écoles de maturité par canton . . . 104
2.6. Adéquation entre les exigences du poste occupé et la formation, un an après l'obtention du diplôme d'une université de sciences appliquées, 2011 . . . 107
2.7. Décomposition des variations et des prévisions de dépenses de santé . . . 107
2.8. Nombre d'assureurs selon leur nombre d'assurés . . . 110
2.9. Part des médicaments génériques dans le marché pharmaceutique total, 2013 (ou année la plus proche) . . . 114
2.10. Répartition horaire du trafic de voyageurs, gare principale de Zurich, 2014 . . . 116
2.11. Une productivité faible et un soutien important aux producteurs dans l'agriculture . . . 118
2.12. Évolution de la dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB selon l'unité administrative, 1990-2014 . . . 121
2.13. Projections pour l'évolution des finances publiques . . . 122

Cette Étude *est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, 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 21 septembre 2015. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 16 octobre 2015.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Petar Vujanovic et Richard Dutu sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Patrizio Sicari. L'assistance administrative a été assurée par Dacil Kurzweg et Krystel Rakotoarisoa.

*L'*Étude *précédente de la Suisse a été publiée en novembre 2013.*

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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*, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE LA SUISSE, 2014

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)*

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions)	8.2		Densité de la population par km^2	198.9	(34.9)
Moins de 15 ans (%)	14.1	(18.1)	Espérance de vie (années, 2013)	82.9	(80.4)
Plus de 65 ans (%)	18.5	(16.0)	Hommes	80.7	(77.8)
Née à l'étranger (%, 2012)	27.7		Femmes	85.0	(83.1)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.2	(0.6)	Élection générale la plus récente	Octobre 2015	

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%, 2013)		
En prix courants (milliards USD)	708.9		Secteur primaire	0.7	(2.5)
En prix courants (milliards CHF)	648.0		Industrie y compris construction	25.7	(26.6)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.9	(1.9)	Services	73.6	(70.7)
Par habitant (000 USD PPA)[a]	58.0	(39.2)			

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses (2013)	33.5	(41.9)	Dette financière brute[a]	45.8	(110.3)
Recettes (2013)	33.6	(37.7)	Dette financière nette[a]	7.0	(68.0)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (CHF par USD)	0.914		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)	
Taux de change PPA (USA = 1)	1.361		Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	29.8
En pourcentage du PIB			Articles et transactions, n.d.a.	25.2
Exportations de biens et services	63.9	(53.6)	Articles manufacturés divers	19.4
Importations de biens et services	51.9	(49.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
Solde de la balance courante	7.0	(0.0)	Articles et transactions, n.d.a.	26.2
Position d'investissements internationaux nette	116.4		Machines et matériel de transport	19.1
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	17.7

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	79.9	(65.7)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	4.5	(7.3)
Hommes	84.5	(73.6)	Jeunes (15 à 24 ans, %)	8.6	(15.0)
Femmes	75.2	(57.9)	De longue durée (1 an et plus, %)	1.7	(2.5)
Taux d'activité des 15-64 ans (%)	83.8	(71.2)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (%, 2013)	38.9	(33.3)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 568	(1 770)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2012)	3.0	(2.3)

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (tep, 2013)	3.3	(4.2)	Émissions de CO_2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2012)	5.1	(9.7)
Énergies renouvelables (%, 2013)	20.2	(8.8)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m^3, 2012)	0.2	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM_{10}, µg/m^3, 2011)	20.6	(28.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2013[b])	0.7	(0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2012)	0.285	(0.308)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative (%, 2012)	9.1	(10.9)	Compréhension de l'écrit	509	(496)
Revenu disponible médian des ménages (000 USD PPA, 2010)	31.3	(20.4)	Mathématiques	531	(494)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	515	(501)
Soins de santé, dépenses courantes (2013)	11.1	(9.0)	Part des femmes au parlement (%, juillet 2015)	28.5	(27.0)
Retraites (2011)	11.8	(8.7)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.49	(0.36)
Éducation (primaire, secondaire, postsec. non supérieur, 2011)	4.0	(3.9)			

Indicateur du vivre mieux : *www.oecdbetterlifeindex.org/fr/*

* Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

a) 2012 pour la Suisse.

b) 2012 pour l'agrégat OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

© OCDE 2015

Abréviations et acronymes

AED	Analyse d'enveloppement des données
AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
ANQ	Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASB	Association suisse des banquiers
ASSM	Académie suisse des sciences médicales
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BEPS	Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices
BNS	Banque nationale suisse
BRI	Banque des règlements internationaux
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CGSO	Conférence des gouvernements de Suisse occidentale
ComCo	Commission de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la communication
CSRE	Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
EST	Estimation du soutien total
EU-SILC	Statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FPI	Formation professionnelle initiale
FPS	Formation professionnelle supérieure
GAFI	Groupe d'action financière
GES	Gaz à effet de serre
GHM	Groupes homogènes de malades
HAI	Indice d'accessibilité à la propriété *(Housing affordability index)*
HES	Hautes écoles spécialisées
IPC	Indice des prix à la consommation
IPV	Impôt sur les plus-values
IRES	Indice de restrictivité des échanges de services
ITS-CH	*Intelligent Transport System – Switzerland*
KOF	Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF Zurich

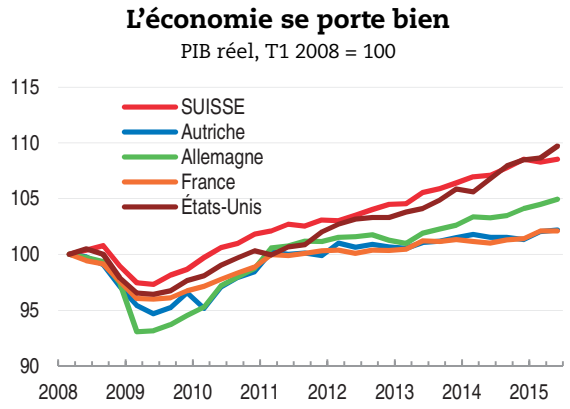
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
NZZ	Neue zürcher zeitung
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFL	Office fédéral du logement
OFP	Ordonnance sur les fonds propres
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves *(Programme for international student assessment)*.
PPA	Parités de pouvoir d'achat
RIE III	Réforme de l'Imposition des Entreprises III
RNB	Revenu national brut
SAAS	Académies suisses des sciences
SECO	Secrétariat d'État à l'Économie
STIM	Science, technologie, ingénierie et mathématique
UIR	Union internationale Raiffeisen
USA	Université de sciences appliquées

© OCDE 2015

Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

L'économie se porte bien, mais la croissance de la productivité est faible

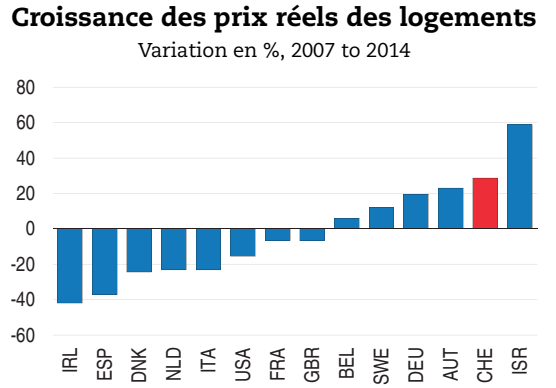


Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97 (et mises à jour).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292750

La croissance économique de la Suisse a connu un fort rebond après la récession de 2009, sous l'effet de la faiblesse des taux d'intérêts, d'une immigration soutenue et d'un plafonnement du taux de change franc suisse/euro jusqu'au début 2015 qui a favorisé une importante progression des exportations. L'inflation est faible voire négative depuis ces quatre dernières années, en raison, en grande partie, de la vigueur de la monnaie. Les indicateurs du vivre mieux et du bonheur sont élevés, ce qui s'explique par un chômage faible, l'ampleur de l'augmentation des salaires réels et une répartition relativement égale des revenus. La forte appréciation du franc après l'abandon du plafond du taux de change nuit à la croissance à court terme. À la suite de l'adoption par référendum de l'initiative « contre l'immigration de masse » en février 2014, une limitation de l'immigration devrait être imposée. Il s'ensuit qu'une hausse plus soutenue de la productivité sera de la plus haute importance dans les années à venir.

Discipliner le cycle du marché du logement

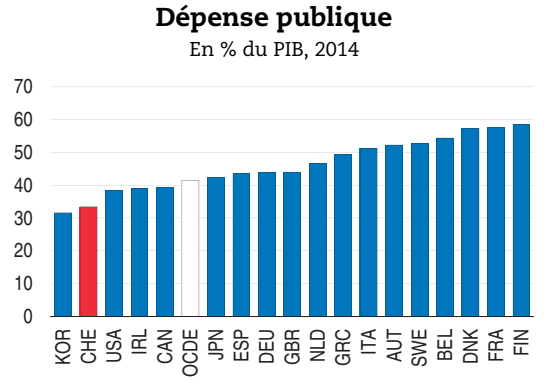


Source : Base de données de l'OCDE sur les prix des logements.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292853

Les prix réels de l'immobilier se sont envolés ces dernières années, en particulier dans les localités les plus prisées. Le ratio des prêts hypothécaires résidentiels au PIB, qui s'élève à 120 %, est le plus élevé de l'OCDE et les banques sont donc exposées au secteur immobilier. Les taux d'intérêt très faibles, la croissance démographique et des cellules familiales de plus en plus petites favorisent les niveaux élevés des prix de l'immobilier. Des règles d'occupation des sols restrictives ont limité l'accroissement de l'offre. Les pouvoirs publics ont pris des mesures qui ont atténué quelque peu ces tensions, mais il leur faudra accentuer la réactivité de l'offre pour assurer un atterrissage en douceur et éviter des flambées de prix intenables.

Augmenter l'efficience des dépenses publiques



Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293099

La Suisse se caractérise depuis longtemps par un appareil d'État de taille réduite, ce qui ne l'empêche pas de figurer en bonne place dans les classements internationaux en matière d'enseignement, de santé et d'infrastructures. Cela étant, le vieillissement de sa population se traduira par un accroissement de la demande de services publics s'accompagnant d'une contraction des recettes. Il conviendra de mettre davantage l'accent sur l'efficience de la dépense publique pour que l'administration publique, en dépit de sa taille limitée, puisse faire face à ces évolutions de longue durée.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Politique macroéconomique	
La croissance a été forte, mais ralentit nettement.	
Les taux d'intérêt directeurs sont négatifs, mais il existe une marge de manœuvre budgétaire grâce au mécanisme du frein à l'endettement.	Conserver le frein à l'endettement tout en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement.
Mesures visant à stimuler la productivité et la croissance	
La croissance de la productivité a été faible.	
L'éventualité d'une décrue de l'immigration signifie qu'il sera nécessaire de redoubler d'effort pour obtenir de meilleurs résultats en matière de productivité.	Ouvrir davantage à la concurrence les secteurs de l'énergie et des télécommunications, notamment en privatisant Swisscom. Aller de l'avant sur la voie des réformes du secteur agricole. En matière de politique économique, mettre l'accent sur des mesures visant à stimuler la hausse de la productivité. Étendre le réseau des accords de libre-échange, notamment à l'Inde et aux États-Unis.
Alors que les femmes participent activement au marché du travail et sont majoritaires parmi les diplômés de l'enseignement supérieur, la plupart d'entre elles ne travaillent qu'à temps partiel.	Prendre des mesures pour favoriser une participation plus importante des femmes au marché du travail, par exemple en développant l'offre de structures de garde d'enfants et en introduisant une fiscalité individuelle plutôt que familiale.
Marché du logement	
La surchauffe du secteur immobilier peut faire planer une menace pour l'économie.	
Depuis quelques années, la Banque nationale suisse (BNS) met en garde contre les risques de surchauffe sur le marché immobilier, et plusieurs dispositions ont été prises en vue de ralentir l'activité, y compris des mesures volontaires de la part des banques commerciales.	Mettre en place un dispositif permettant de répondre explicitement au risque relatif à l'accessibilité financière, à actionner si nécessaire pour contenir les risques pour la stabilité financière liés aux déséquilibres des marchés du logement et des prêts hypothécaires.
La croissance du crédit hypothécaire aux entreprises qui possèdent un parc immobilier locatif a dépassé celle des prêts aux ménages.	Surveiller étroitement les prêts hypothécaires aux sociétés ou aux ménages pour le secteur de l'immobilier locatif, qui n'est peut-être pas aussi sensible aux mesures réglementaires récentes que le secteur des logements occupés par leurs propriétaires.
L'investissement dans le logement est faible et ne suit pas la hausse de la demande.	Réviser les règles d'aménagement du territoire en vue de faciliter la densification urbaine. Limiter la déductibilité fiscale des intérêts des prêts au logement de façon à ce que ceuxci, ajoutés aux dépenses d'entretien, ne puissent pas dépasser le montant du loyer imputé déclaré. Recalculer plus souvent les loyers imputés de manière à ce qu'ils reflètent mieux les valeurs de marché.
Efficience de la dépense publique	
La situation budgétaire est solide, mais les besoins en dépenses augmenteront à l'avenir, d'où l'impératif d'efficience de ces dépenses	
Les élèves qui ont fréquenté le système d'éducation préscolaire pendant moins d'un an ou qui sont issus de milieux socio-économiquement défavorisés obtiennent des résultats scolaires nettement moins bons.	Accroître les dépenses publiques consacrées aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, notamment ceux issus de milieux socio-économiques défavorisés (notamment de l'immigration) ; on pourrait parallèlement généraliser le système de bons de garde d'enfant en vigueur dans le canton de Lucerne.
Le taux élevé de décrochage à l'université pour les étudiants issus de certains cantons impose des coûts aux autres cantons. En outre, les taux particulièrement élevés de décrochage de certains étudiants étrangers entraînent des coûts pour le système universitaire.	Étudier des solutions permettant de réduire le taux de décrochage dans le système universitaire.
La demande de diplômés en sciences et ingénierie, santé, enseignements et dans certains métiers est en hausse.	Augmenter l'offre et l'attractivité de domaines d'étude très demandés sur le marché du travail. Continuer de clarifier les filières dans l'enseignement supérieur.
Les médicaments génériques coûtent en moyenne près de trois fois plus cher que dans les pays voisins.	Revoir le système de fixation des prix des médicaments génériques en remboursant un montant forfaitaire déterminé à l'avance.
Le manque de données empêche d'évaluer les tarifs facturés par les hôpitaux.	Encourager une comparaison systématique des coûts des hôpitaux. Si les tarifs continuent d'augmenter malgré les réformes récentes, envisager d'adopter une nouvelle législation qui les encadre au moyen de coûts de référence.
Les pressions sur les dépenses liées à l'évolution démographique et au vieillissement de la population vont augmenter.	Fixer l'âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes et le lier ensuite à l'espérance de vie. Pour limiter les retraites anticipées, réduire les incitations existantes et accorder une prime de retraite plus importante à ceux qui choisissent de travailler plus longtemps.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Viabilité écologique	
La Suisse s'est fixé des objectifs ambitieux dans le cadre de ses engagements internationaux d'atténuation du changement climatique.	
La taxe sur le CO_2 est appliquée de manière variable selon les secteurs et les exonérations subventionnent implicitement les émissions de CO_2.	Relever la taxe sur le CO_2 et éliminer les exemptions de cette redevance et des autres écotaxes. Poursuivre le rapprochement des systèmes d'échange de quotas d'émission de la Suisse et de l'UE.
La sortie progressive du nucléaire représente un défi.	Recourir davantage aux mécanismes de marché pour réduire le coût de la transition du nucléaire vers les énergies renouvelables. Il conviendrait notamment de revoir la conception de l'actuel dispositif de rétribution de l'électricité injectée.

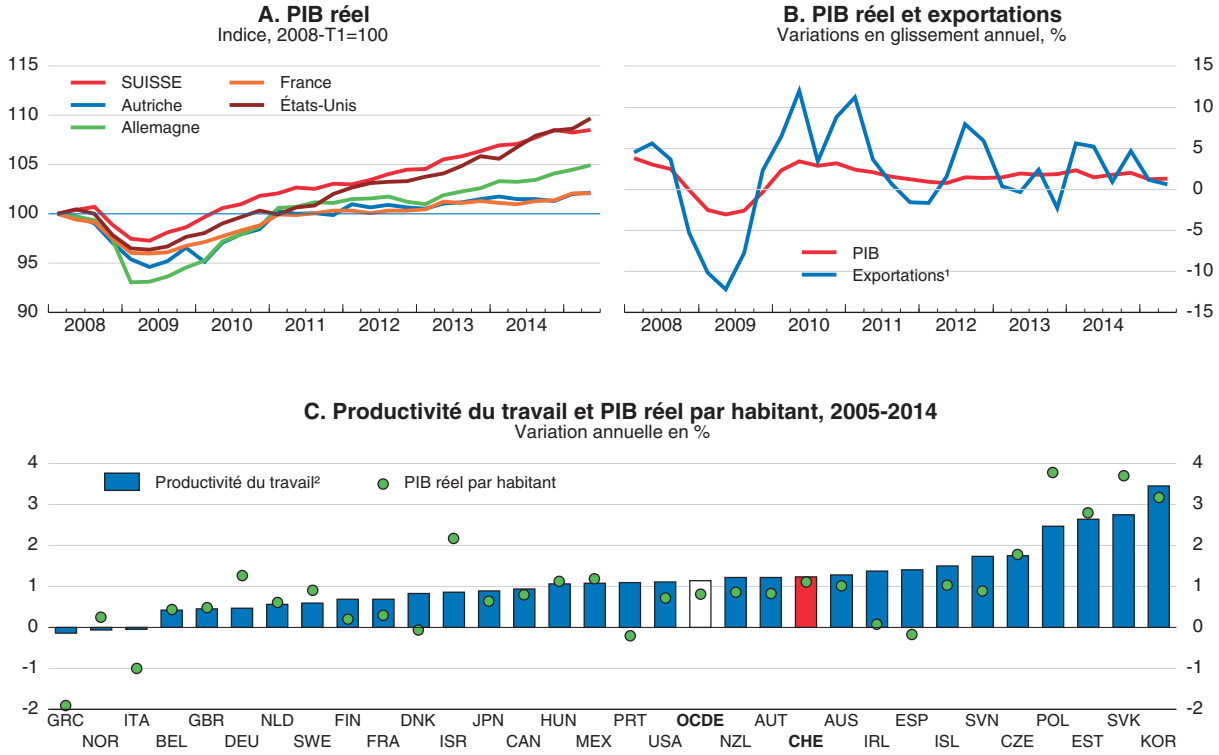
© OCDE 2015

Évaluation et recommandations

- *Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives.*
- *Stimuler les perspectives de croissance à moyen terme.*
- *Politiques visant à maîtriser le cycle du marché du logement.*
- *Augmenter l'efficience des dépenses publiques.*
- *Adopter les bonnes pratiques internationales en matière fiscale, y compris pour l'échange de renseignements.*

Après la récession de 2009, la croissance économique de la Suisse a connu un fort rebond, prenant de vitesse ses principaux partenaires commerciaux européens et faisant jeu égal avec la vigueur de la croissance américaine (graphique 1, partie A). Quand la récession a frappé, la Banque nationale suisse (BNS) a mis en œuvre une politique de taux d'intérêt extrêmement bas et a appliqué, en 2011, un plafond au franc suisse par rapport à l'euro. Le rebond de la croissance a été principalement stimulé par les exportations, qui se sont rapidement redressées après la récession de 2009 (partie B), et par la consommation des ménages. Les résultats de la Suisse s'agissant de la croissance du PIB par habitant avoisine depuis une décennie la moyenne de l'OCDE et il en va de même pour la compétitivité de sa main-d'œuvre (partie C).

Graphique 1. **Croissance du PIB réel et ses principales composantes**



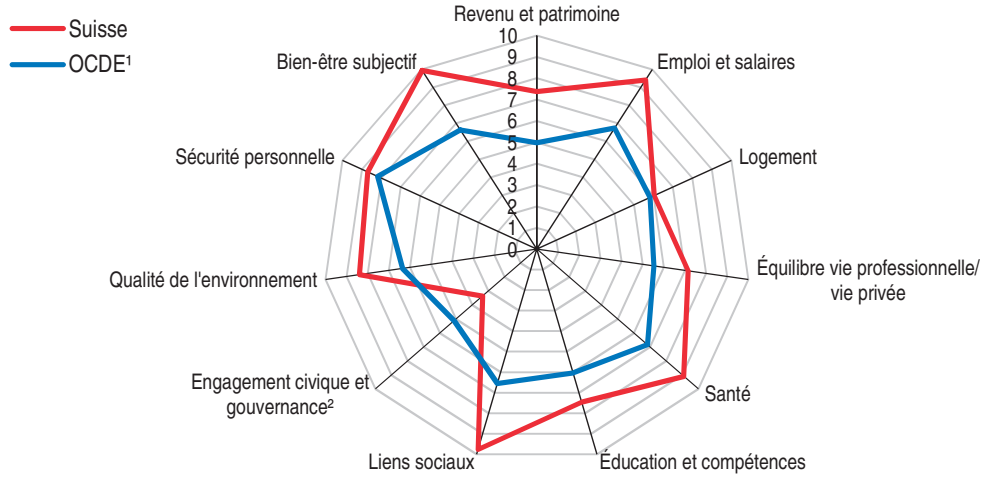
1. Hormis or non monétaire et objets de valeur.
2. La productivité du travail est mesurée au moyen des heures travaillées.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour) ; OCDE, *Base de données des comptes nationaux* ; et SECO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292750

Les indicateurs du bien-être et du bonheur sont également élevés. Plusieurs grandes villes du pays comptent régulièrement au nombre des localités offrant la meilleure qualité de vie au monde. Selon l'Indice du vivre mieux de l'OCDE (graphique 2), tous les résultats obtenus par la Suisse pour les différentes composantes du bien-être, à l'exception d'une

Graphique 2. **L'Indicateur OCDE du vivre mieux pour la Suisse**



1. Moyenne non pondérée.
2. L'indicateur de l'engagement civique se fonde en partie sur la participation moyenne des électeurs. La démocratie directe exercée en Suisse signifie qu'en raison de leur nombre disproportionnellement élevé, les scrutins nationaux se caractérisent par une participation moyenne relativement faible.

Source : Indicateur du vivre mieux de l'OCDE, www.oecdbetterlifeindex.org/fr/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292762

seule, sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE, les résultats étant particulièrement bons en ce qui concerne la satisfaction dans la vie et la santé. Même si la Suisse se classe en très bonne position concernant l'offre résidentielle de bas et milieu de gamme, le coût élevé de l'immobilier pèse sur le résultat global. Cette question est traitée en détail dans le chapitre 2. Si l'effet redistributif des taxes et transferts est comparativement limité, la Suisse reste dans la moitié des pays de l'OCDE les plus égalitaires après prélèvement de l'impôt et transferts. Même ainsi, le PIB par habitant est très variable d'une région du pays à l'autre, comparé aux standards de l'OCDE (Demmou et al., 2015).

Le dynamisme et l'ouverture de l'économie suisse continuent d'attirer les travailleurs étrangers. Comme on l'a vu dans la précédente *Étude*, ce phénomène compte pour une bonne part dans la vigueur de la croissance économique du pays. En février 2014, les Suisses se sont prononcés en faveur de l'initiative contre « l'immigration de masse », ce qui contraint le gouvernement à imposer, d'ici 2017, des quotas d'immigrés, y compris en provenance de l'UE. Cette mesure remet en question une composante essentielle du modèle de croissance du pays et semble déjà se traduire par une érosion de la confiance. Il découle de ces évolutions que la croissance à moyen terme devra de plus en plus provenir de gains de productivité.

Plus récemment, l'économie a été touchée de plein fouet, le 15 janvier 2015, par la suppression par la BNS du plafond appliqué au franc suisse, ce qui a entraîné une forte appréciation de la monnaie, notamment par rapport à l'euro. L'Europe représentant le débouché des deux tiers environ des exportations suisses, cette mesure a, par contrecoup, affecté les exportations et la croissance et pesé sur les prix à la consommation.

Dans ce contexte, les principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- La Suisse a longtemps bénéficié d'un fort afflux de travailleurs étrangers. Si des limitations finissaient par être imposées, les pouvoirs publics devront alors mettre l'accent sur l'amélioration de la productivité en faisant le nécessaire pour que les ressources soient consacrées à leur utilisation la plus productive. Cette évolution exige

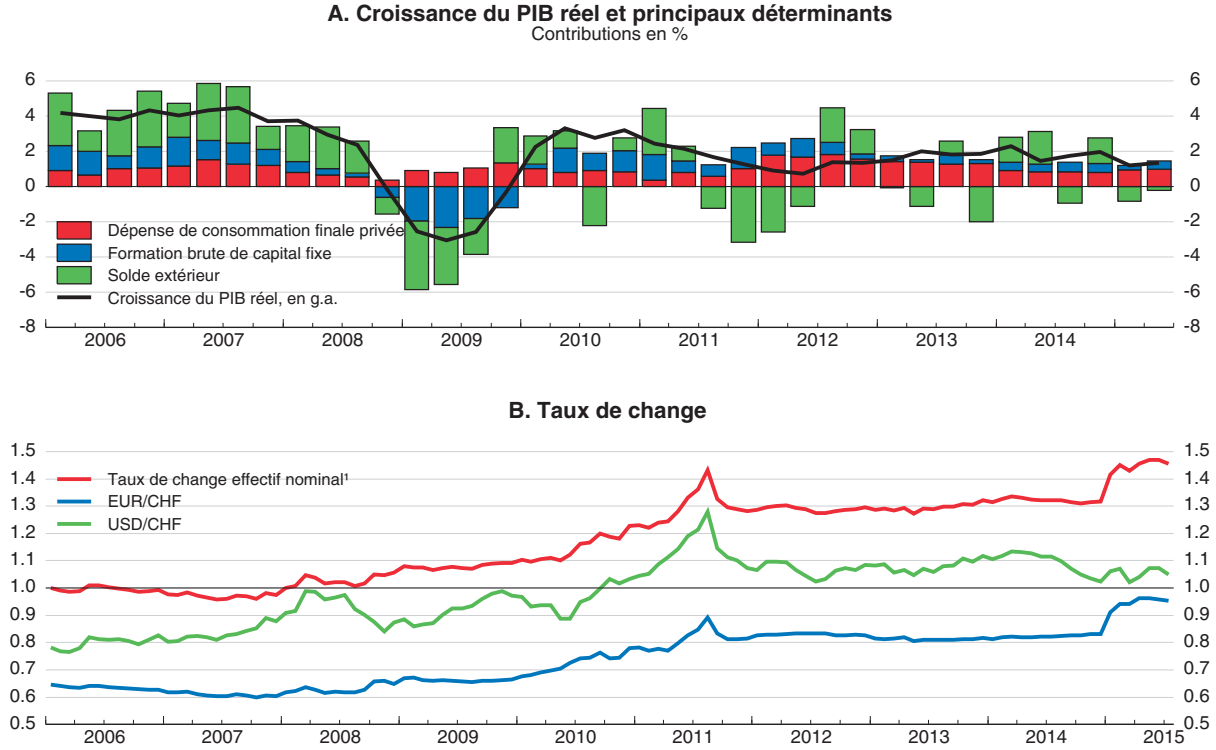
d'assouplir le marché du travail et les marchés de produits et d'améliorer l'efficience de la dépense publique, ainsi que de libéraliser les secteurs de l'agriculture et de l'énergie.

- Les prix réels de l'immobilier se sont envolés ces dernières années, le ratio des prêts hypothécaires résidentiels au PIB, qui s'élève à 120 %, est le plus élevé de l'OCDE et les banques sont très exposées au secteur immobilier, puisqu'au total, plus de 80 % des prêts qu'elles ont accordés au niveau national sont des crédits hypothécaires. Les tensions paraissent désormais s'atténuer, grâce aux mesures prises par les banques et les autorités ces trois dernières années, mais des politiques devront être mises en œuvre pour accentuer la réactivité de l'offre de logements.
- En Suisse, la dépense publique ne s'élevait pas à plus de 33.5 % du PIB en 2014, l'un des pourcentages les plus bas des pays de l'OCDE. Cela étant, le vieillissement de la population se traduira par un accroissement de la demande de services publics qui s'accompagnera d'une contraction des recettes, requérant une meilleure efficience de la dépense publique.

Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives

Le PIB s'étant contracté de 0.2 % au premier trimestre, l'activité économique du pays a durement pâti de la forte appréciation, de 15 %, du franc suisse par rapport à l'euro début 2015, à la suite de la suppression du plafond imposé jusque-là (graphique 3, parties A et B). Cette appréciation a mis fin à la dynamique de 2014 entraînée par le commerce international. Cependant, l'économie a déjà rebondi de 0.2 % au deuxième semestre, grâce à la vigueur de

Graphique 3. **Composantes de la croissance du PIB et taux de change**



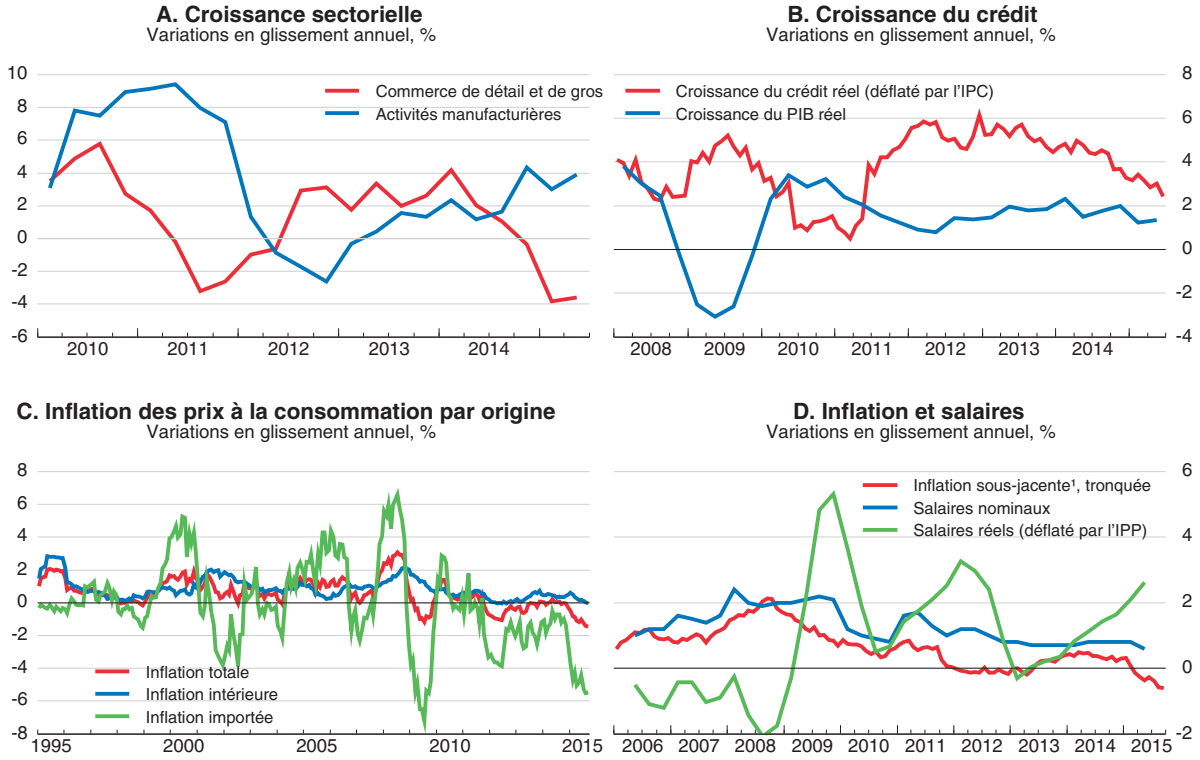
1. Par rapport à 40 partenaires commerciaux ; janvier 2006 = 1.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour) ; SECO ; et BNS.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292778

la demande intérieure. Si l'on examine la ventilation sectorielle de la croissance, les activités manufacturières ont en outre supplanté les composantes liées à la consommation (graphique 4, partie A). La confiance s'étant effritée, la demande de crédit a atteint son point le plus bas de ces trois dernières années, même si elle a continué de progresser plus rapidement que le PIB (graphique 4, partie B). Parallèlement, les ménages suisses bénéficient pleinement de la vigueur du franc suisse, les achats transfrontaliers augmentant jusqu'à 30% environ à certains endroits (Bloomberg, 2015).

Graphique 4. **Indicateurs macroéconomiques**



1. La moyenne tronquée est une mesure de l'inflation sous-jacente fondée sur un panier d'articles réduit. Elle exclut du panier de l'IPC les 15 % de biens et services présentant les hausses de prix annuelles les plus fortes et les 15 % de biens et services présentant les hausses de prix annuelles les moins fortes.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour) ; SECO ; et BNS.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292784

En raison du recul des prix du pétrole à l'échelon international et de l'appréciation du franc suisse, les prix à la consommation ont baissé de 1 % en glissement annuel en juin 2015 (graphique 4, partie C). Pour rester concurrentielles face aux importations (dont les prix ont diminué de 4.9 % en glissement annuel en mai), les entreprises suisses ont dû réduire leurs prix : le déflateur du PIB a baissé de 0.9 % au premier trimestre. Cela étant, comme lors de l'épisode de l'appréciation du franc suisse de 2011, les baisses de prix découlent de la répercussion des variations de taux de change, et non d'anticipations de déflation bien ancrées, la majorité des ménages ne s'attendant pas à un recul des prix. On le voit à la contribution fortement négative des produits importés à l'inflation des prix à la consommation (graphique 4, partie C).

La progression de l'emploi s'est inscrite en hausse à 1.2 % en glissement annuel au deuxième trimestre 2015. Même si, à 4.3 % (selon l'indicateur ressortant de l'enquête sur la

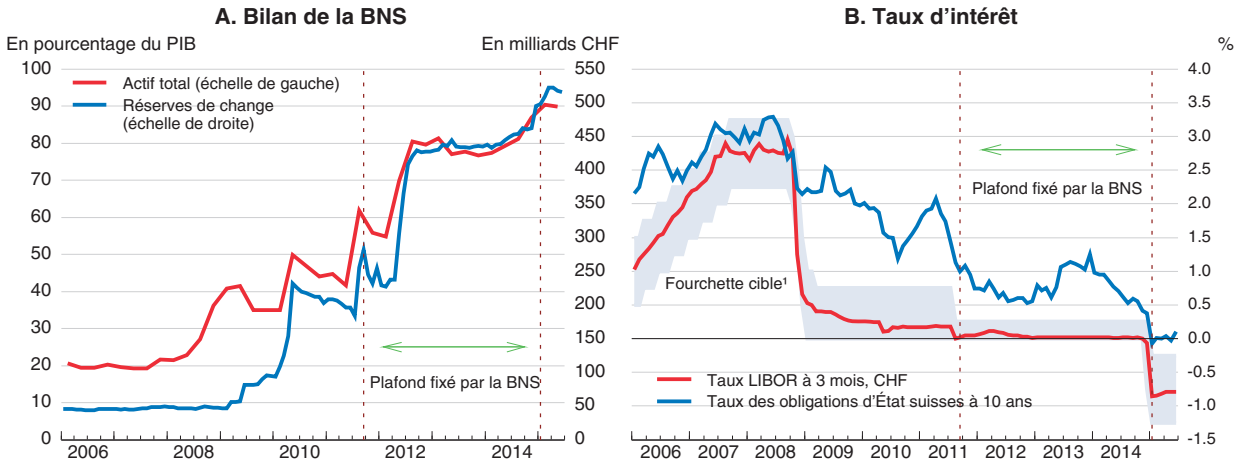
population active), le chômage est peu élevé en comparaison internationale, certaines évolutions préoccupantes se dessinent malgré tout. Le gouvernement ayant étendu aux entreprises en difficulté les mesures en faveur du chômage partiel (les pouvoirs publics versent un complément de salaire aux travailleurs effectuant moins d'heures) à la suite de l'abandon du plafond du taux de change, les entreprises ont eu deux fois plus recours à cette mesure par rapport à la même période de l'an dernier. En outre, pour une majorité d'entre elles, les niveaux d'emploi actuels sont trop élevés et non trop bas (KOF, 2015a). Les salaires réels (corrigés des prix à la production) ont progressé de 1.6 % en 2014 – une augmentation déjà supérieure aux gains de productivité de 0.3 % réalisés – et cette hausse s'est encore accélérée en 2015 (graphique 4, partie D).

S'établissant à quelque 7 % du PIB en 2014 et devant, selon les prévisions, avoisiner les 10 % du PIB au premier semestre de 2015, l'excédent courant de la Suisse est encore très important, soutenu par la balance des échanges de biens et de services qui représente 12 % du PIB. La contribution du négoce international s'est stabilisée ces dernières années, mais les entrées de revenus provenant des redevances de licence et des services de recherche-développement continuent de s'envoler, pour atteindre ensemble désormais plus de 3 % du PIB. Compte tenu des coûts unitaires réels élevés de la main-d'œuvre, les entreprises exportatrices fonctionnaient déjà avec de faibles marges. Cela dit, les exportations suisses sont largement concentrées sur des biens relativement insensibles aux variations de prix, comme les produits pharmaceutiques et les montres, de sorte que ces secteurs feront plus facilement face à un recul de la compétitivité (Auer et Sauré, 2011 ; KOF, 2015b). Cela étant, les résultats de la Suisse restent médiocres s'agissant des échanges (OCDE, 2013a) et les autorités devraient donc continuer à promouvoir les relations commerciales, en particulier avec les marchés non européens et favoriser l'extension, notamment à l'Inde et aux États-Unis, du réseau d'accords de libre-échange conclus par le pays.

La politique monétaire a été expansionniste : les taux directeurs sont quasiment nuls depuis 2009, un plafonnement du franc suisse par rapport à l'euro a été instauré entre mi-2011 et début 2015 et depuis peu, les taux d'intérêt sont négatifs. Cela étant, compte tenu de la persistance de l'inflation négative, les taux directeurs réels n'ont pas été aussi expansionnistes que les taux nominaux ne le donneraient à penser. À la fin de 2014, pour défendre le plafond appliqué à la monnaie, la BNS a dû intervenir à nouveau sur les marchés des changes, d'où une accumulation rapide des réserves et une forte croissance de son bilan (graphique 5, partie A). En décembre 2014, les réserves de change ont décollé de près de 7 % (soit 5 % du PIB), conséquence des interventions opérées et d'effets de valorisation significatifs. Étant donné la divergence attendue des trajectoires poursuivies par les politiques monétaires des États-Unis et de la zone euro, le plafond de taux de change a été jugé impossible à maintenir sur la durée et supprimé en janvier 2015. La BNS a simultanément procédé à une nouvelle réduction des taux, prélevant 0.75 % sur tous les dépôts qui lui sont confiés au-delà d'un seuil spécifique d'exonération (graphique 5, partie B). Pour les banques suisses, ce seuil est actuellement fixé à 20 fois le montant des réserves obligatoires minimum et il est ajusté en fonction du montant des liquidités détenues. Pour les autres titulaires de compte, le seuil est de 10 millions CHF.

Étant donnée la longue période d'inflation très faible voire négative, cette politique expansionniste est appropriée. Cela étant, les conséquences imprévues des taux d'intérêt négatifs apparaissent avec de plus en plus d'évidence. Ainsi, les fonds de pension qui avaient déjà du mal à atteindre, pour leurs portefeuilles, les rendements cibles prévus par la loi, éprouvent encore davantage de difficultés. Alors que les taux d'intérêt négatifs

Graphique 5. **La politique monétaire est expansionniste**



1. La BNS met en œuvre sa politique monétaire en fixant une fourchette cible pour le taux LIBOR à trois mois du franc suisse. Le Libor est le taux d'intérêt de référence du marché interbancaire pour les prêts non garantis. Il s'agit d'une moyenne tronquée des taux appliqués par 11 grandes banques, publiée chaque jour par l'International Commodities Exchange (ICE).

Source : Banque nationale suisse, *Monthly Statistical Bulletin* et *Monthly Bulletin of Banking Statistics*, août 2015 ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292799

pourraient rendre encore plus attrayants les investissements dans la pierre et risquer par conséquent d'annuler l'effet des récentes mesures macroéconomiques (voir plus loin), les taux hypothécaires n'ont pas complètement rendu compte de l'évolution du taux directeur. Des taux négatifs ou très faiblement positifs peuvent également aboutir à des investissements de médiocre qualité dans d'autres catégories d'actifs. En outre, à un moment donné, les particuliers et les institutions pourraient réagir en préférant conserver leurs espèces plutôt que de les déposer sur des comptes bancaires (phénomène de « ruée sur les espèces »), même si un tel phénomène s'est encore rarement manifesté jusqu'ici. La BNS devrait évaluer jusqu'à quel niveau elle peut poursuivre sa politique et pendant combien de temps encore.

Immédiatement après l'abandon du plafond de change en janvier 2015, le franc suisse s'est apprécié de manière spectaculaire par rapport à l'euro, puis il s'est stabilisé aux alentours de 1.05, ce qui correspond à une appréciation de 12.5 %. Depuis août, il s'est replié pour revenir aux alentours de 1.09 pour un euro, car la volatilité des marchés a diminué, les effets de valeur-refuge se sont atténués et l'effet produit par le différentiel de taux d'intérêt est devenu important (graphique 3, partie B).

La politique budgétaire reste largement neutre. En raison des recettes inférieures aux prévisions provenant des impôts directs, un déficit budgétaire est apparu pour la première fois en 2014 depuis 2005, même si le solde au niveau fédéral reste légèrement excédentaire. L'endettement brut total n'est que de 45 % du PIB et une marge existe en raison du mécanisme de frein à l'endettement. Par conséquent, il conviendrait de permettre aux stabilisateurs économiques de jouer pleinement à mesure que l'économie absorbe le contrecoup de l'abandon du plafond du taux de change.

Stabilité du secteur financier

La contribution au PIB du secteur bancaire, dominé par deux grandes banques – UBS et le Crédit Suisse, qui détiennent à elles seules la moitié environ de la totalité des actifs

bancaires – est relativement importante. L'*Étude* de 2012 comportait un chapitre particulier consacré au système financier ainsi qu'un certain nombre de recommandations visant à réduire les risques qu'il fait peser sur l'économie au sens large. Depuis lors, les progrès ont été réguliers. Ces dernières années, les deux grandes banques ont amélioré leur situation de fonds propres et satisfont désormais à la plupart des règles suisses sur les établissements « trop grands pour faire faillite », ainsi qu'aux dispositions de l'Accord de Bâle III, les unes et les autres étant pleinement applicables à compter de 2019. Étant donné la perception d'une poursuite des risques, les obligations prudentielles sont actuellement passées en revue par les autorités suisses aussi bien que par les organismes internationaux, ce qui pourrait déboucher sur un durcissement des obligations.

Des risques en termes de stabilité financière subsistent néanmoins. Les deux grandes banques doivent rester bien capitalisées, notamment pour résister à une récession immobilière (voir plus loin) ainsi qu'à d'autres risques plus généraux, qu'ils soient d'origine nationale ou autre comme ceux liés à la volatilité des taux de change. Cela étant, si leurs ratios de fonds propres fondés sur les actifs pondérés des risques et leurs ratios de levier sont égaux ou supérieurs à l'objectif visé, ces derniers sont en-deçà de la moyenne internationale. Les taux d'intérêt étant extrêmement faibles, la probabilité d'une accentuation des déséquilibres des marchés immobiliers semble désormais plus forte, puisque l'investissement dans la pierre attire de plus en plus d'investisseurs, ce qui expose de nouveau les banques à ce secteur. Déjà à la fin 2014, le total de l'encours des prêts accordés à des agents économiques résidents par UBS et le Crédit Suisse s'élevait à 323 milliards CHF, 82 % de ce montant étant constitué de prêts hypothécaires (BNS, 2015). Parallèlement, les taux d'intérêts négatifs, la fin du secret bancaire et le respect des règlementations nationales et internationales pèseront sans doute sur leurs chiffres d'affaires. Les autorités suisses considèrent actuellement un relèvement des ratios de levier pour les grandes banques.

La croissance devrait repartir en 2016

Après s'être contractée au premier trimestre de 2015, sous l'effet de l'appréciation du franc suisse, l'activité s'est déjà redressée au deuxième trimestre, grâce à une hausse vigoureuse de la consommation et de l'investissement et à un rebond des exportations de biens et de services. L'abandon (le 15 janvier 2015) du plafond de change du franc suisse n'aura donc eu à ce jour qu'un impact limité sur l'économie. La croissance annuelle devrait atteindre 0.7 % pour 2015 et accélérer pour s'établir à 1.1 % en 2016 (tableau 1). De plus fortes augmentations des salaires réels, la baisse des prix du pétrole et les taux d'intérêt très peu élevés stimuleront la consommation au cours des prochains trimestres. L'accélération de la croissance dans l'UE devrait également permettre au secteur exportateur de compenser en partie l'effet défavorable de l'appréciation du franc suisse sur la compétitivité. L'annulation partielle de l'appréciation de la monnaie ces derniers mois soutiendra également l'activité économique.

Les évolutions survenant dans les autres pays d'Europe (notamment les répercussions de la crise actuelle des migrants) conjuguées aux contrecoups du ralentissement de l'activité en Chine et de la faiblesse observée sur d'autres marchés émergents pourraient de nouveau avoir pour effet des fluctuations (à la hausse ou à la baisse) du taux de change et modifier sensiblement les perspectives à court terme. Plus précisément, une nouvelle appréciation du franc suisse à la suite d'une résurgence des préoccupations concernant la zone euro, ou de tensions géopolitiques, pourrait nuire encore plus aux perspectives de

Tableau 1. **Indicateurs et projections macroéconomiques**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Prix courants, milliards CHF	Variation en volume, en pourcentage (prix de 2010)				
PIB aux prix du marché	618.3	1.1	1.8	1.9	0.7	1.1
Consommation privée	333.4	2.7	2.2	1.3	1.2	1.5
Consommation des administrations publiques	66.4	2.1	1.3	1.3	2.4	0.6
Formation brute de capital fixe	144.6	2.9	1.2	2.1	1.3	1.3
Dont : Entreprises	106.2	3.8	1.4	2.1	0.7	1.1
Ménages	19.3	1.5	1.7	1.6	1.0	1.1
Administrations publiques	19.1	-1.1	-0.7	0.0	0.4	0.5
Demande intérieure finale	544.4	2.7	1.8	1.5	1.4	1.3
Formation de stocks[1]	21.5	-3.4	-2.5	0.6	-0.8	-0.4
Demande intérieure totale	565.9	-1.2	-0.9	2.4	2.3	0.9
Exportations de biens et de services[2]	406.7	1.1	15.2	-6.9	2.1	0.0
Importations de biens et de services[2]	354.3	-2.6	13.4	-8.1	-0.1	-0.6
Exportations nettes[1]	52.4	2.2	2.6	-0.1	-1.3	0.3
Autres indicateurs (variation en %, sauf mention contraire) :						
PIB potentiel	-	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
Écart de production[3]	-	-1.0	-0.9	-0.6	-1.4	-1.7
Emploi	-	1.2	1.1	1.5	1.5	1.0
Taux de chômage[4]	-	4.1	4.3	4.4	4.3	4.3
Déflateur du PIB	-	-0.2	0.0	-0.7	-1.0	-0.3
Indice des prix à la consommation	-	-0.7	-0.2	0.0	1.2	-0.5
Prix à la consommation sous-jacents	-	-1.0	-0.2	0.1	-0.4	-0.2
Ratio d'épargne des ménages, net[5]	-	18.7	19.0	18.2	17.7	16.6
Balance commerciale[6]	-	10.4	12.1	11.3	10.9	11.3
Balance des opérations courantes[6]	-	10.3	11.1	7.3	9.8	9.9
Solde financier des administrations publiques[6]	-	0.2	-0.3	-0.2	-0.3	-0.4
Solde financier sous-jacent des administrations publiques[3]	-	0.1	0.2	-0.2	0.0	0.1
Solde financier primaire sous-jacent des administrations publiques[3]	-	0.5	0.5	0.0	0.2	0.2
Dette brute des administrations publiques[6]	-	45.8	46	46.2	46.5	46.8
Dette nette des administrations publiques[6]	-	7.1	7.3	7.4	7.7	8.0
Taux du marché monétaire à trois mois, en moyenne	-	0.1	0.0	0.0	-0.8	-0.7
Rendement des obligations d'État à dix ans, en moyenne	-	0.6	0.9	0.7	0.0	0.1

1. Contributions aux variations du PIB réel, montant effectif dans la première colonne.
2. Le 30 septembre 2014, les autorités suisses ont publié des chiffres révisés pour les comptes nationaux, conformément au référentiel ESA 2010. Les données révisées relatives aux exportations et aux importations incluent désormais l'or non monétaire et le négoce international, qui sont plus volatils. Avec les objets de valeur, ces deux composantes ont représenté près de la moitié des exportations en 2013-14.
3. En pourcentage du PIB potentiel.
4. En pourcentage de la population active.
5. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
6. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE* n° 97 (et mises à jour).

croissance et prolonger la phase d'inflation négative. Avec des taux d'intérêt aussi négatifs, la progression durable des investissements dans l'immobilier, liée à l'application de taux d'intérêt si négatifs, pourrait susciter des craintes de surchauffe de ce marché, compte tenu notamment de l'endettement élevé des ménages et de l'exposition des banques au marché du crédit hypothécaire (voir plus loin). Les conséquences négatives de la mise en œuvre des mesures ayant fait l'objet d'une initiative populaire contre l'immigration de masse, notamment l'abrogation possible des accords codépendants avec l'Union européenne, pourraient être importantes.

Recommandation relative aux politiques macroéconomiques

- Conserver le frein à l'endettement tout en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement.

Stimuler les perspectives de croissance à moyen terme

En Suisse, le niveau du PIB par habitant, qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 6, partie A), est dû à l'intensité d'utilisation de la main-d'œuvre, mais n'est pas étayé par la progression de la productivité du travail (partie B). Le taux d'activité est de 84 %, le chômage est bas (4.5% en 2014) et la proportion de la population d'âge actif en exercice est élevée (80 %). Dans l'éventualité de la baisse de l'immigration en 2017 et du fait du vieillissement démographique, la puissance publique doit axer davantage la politique économique sur la promotion de la productivité, l'exploitation des ressources de main-d'œuvre sous-utilisées qui subsistent encore, notamment les femmes (qui sont actives sur le marché du travail mais souvent seulement à temps partiel), l'amélioration des résultats de l'enseignement et une meilleure intégration des immigrés de première et de deuxième générations. Les conditions d'activité des entreprises pourraient aussi être améliorées, en particulier en allégeant le poids de la réglementation. Certains secteurs de l'économie, notamment les télécommunications et l'agriculture, pourraient être plus exposés à la concurrence. Les pouvoirs publics doivent s'attaquer aux défis du changement climatique, notamment ceux causés par la sortie progressive du nucléaire au profit des sources d'énergie renouvelables (comme on l'a vu en détail dans la précédente *Étude*).

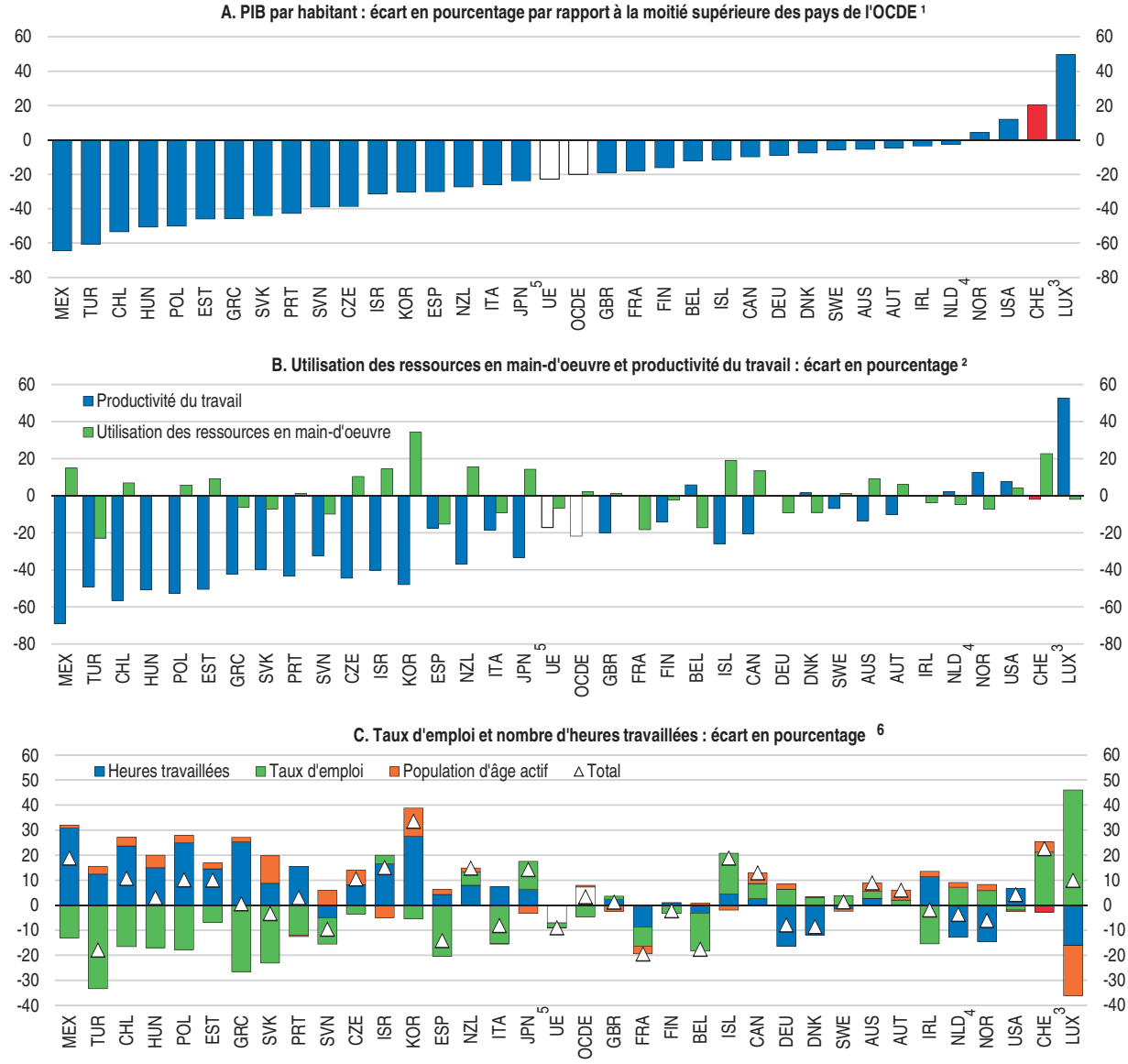
Problèmes de productivité

Les salaires réels ont fortement augmenté ces dernières années, obérant les bénéfices des entreprises (graphique 7) alors que la productivité horaire du travail, quoique comparativement élevée en termes de niveaux, stagne relativement. Ce résultat décevant en matière de productivité est peut-être à mettre en liaison avec l'augmentation de la part des secteurs à faible productivité dans la création d'emplois : l'emploi public et semi-public a progressé de 25 % de 2003 à 2013 contre 15 % pour l'emploi en général.

Comme indiqué dans l'*Étude économique* précédente, un certain nombre de pays de l'OCDE, dont l'Australie, le Chili, le Danemark, le Mexique et la Nouvelle-Zélande sont dotés d'une commission de la productivité qui fait office d'instance de contrôle et de conseil s'agissant des réformes et réglementations microéconomiques, le but étant de parvenir à des décisions mieux informées et justifiées sur les politiques publiques grâce à des analyses et des avis indépendants, qui sont rendus publics. Cela étant, la Suisse fait déjà largement appel à des commissions spécialisées ainsi qu'à d'autres consultations publiques, et mettre en place un organe indépendant de ce type pourrait être problématique compte tenu du cadre politique. Un rapport intitulé « Principes pour une nouvelle politique de croissance » a été publié par le gouvernement en janvier 2015 – il s'agit du quatrième opus d'une série d'études quadriennales sur la productivité et d'autres enjeux économiques (SECO, 2015). L'examen des questions de productivité devrait néanmoins être institutionnalisé afin d'orienter plus étroitement l'action publique sur la hausse de la productivité.

La dernière tranche en date des réformes du régime de fiscalité des entreprises (Réforme de l'Imposition des Entreprises III), actuellement présentée devant le Parlement, vise à bon escient à renforcer la compétitivité de la Suisse comme pays d'implantation des

Graphique 6. **Le PIB par habitant est l'un des plus élevés de l'OCDE du fait d'une forte utilisation de la main-d'œuvre, 2013**



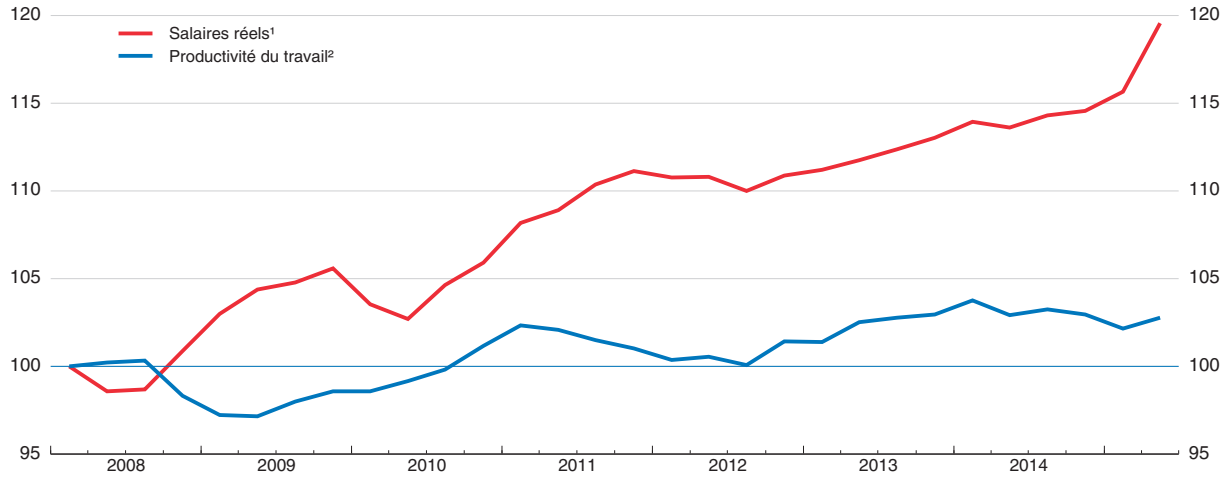
1. Écart par rapport à la moyenne simple des 17 pays de tête de l'OCDE en termes de PIB par habitant en 2013, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2013. La somme des écarts en pourcentage d'utilisation des ressources en main-d'œuvre et de productivité du travail ne correspond pas exactement à l'écart de PIB par habitant, dans la mesure où la décomposition est multiplicative.
2. La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par habitant.
3. Dans le cas du Luxembourg, on ajoute à la population le nombre de travailleurs frontaliers afin de prendre en compte leur contribution au PIB.
4. Les données font référence au PIB de la Norvège continentale, hors production pétrolière et transport maritime. Si l'on surestime le potentiel de revenu durable en le mesurant avec le PIB total, on le sous-estime légèrement en utilisant le PIB continental, étant donné que le rendement des actifs financiers détenus à l'étranger par le Fonds pétrolier n'est pas pris en compte.
5. Moyenne des pays de l'Union européenne membres de l'OCDE.
6. Le taux d'emploi est le nombre total d'actifs occupés rapporté à la population d'âge actif. Le nombre d'heures travaillées désigne le nombre total d'heures travaillées par personne occupée. La population d'âge actif est mesurée en proportion de la population totale. La somme de ces trois composantes n'est pas exactement égale à l'utilisation des ressources en main d'œuvre tel qu'elle est représentée dans la partie B du graphique, étant donné que la décomposition est multiplicative.

Source : OCDE, *Objectif croissance 2015*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292807

Graphique 7. **Les salaires horaires réels se sont découplés de la croissance de la productivité du travail**

Indice, T1-2008 = 100



1. Déflaté par l'indice des prix à la production.
2. La productivité du travail est mesurée au moyen des heures travaillées.

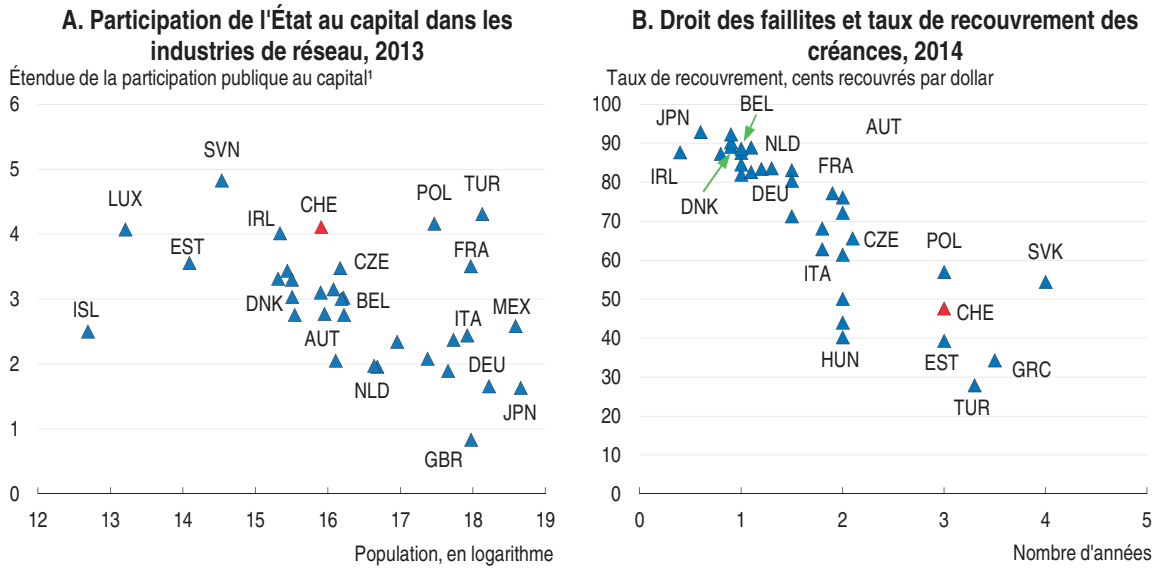
Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292819

entreprises et prévoit des mesures comme l'adoption de « boîtes à brevets » (*patent boxes*) (voir plus loin). Il faudrait en accélérer la mise en œuvre car les retards viennent accroître l'incertitude pour les entreprises. Les autorités suisses pourraient également faire plus pour améliorer l'environnement réglementaire, notamment en ouvrant à la concurrence les segments de l'économie (production et transport d'électricité, télécommunications, services postaux, etc.) considérés jusque-là comme un pré carré du secteur public. En outre, la concurrence pourrait être encore intensifiée par la libéralisation de secteurs comme l'agriculture, la santé publique, les marchés publics et les professions protégées, à l'abri jusque-là. On peut lire des informations plus détaillées sur ces questions dans les *Études* précédentes.

Si la Suisse se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE s'agissant de la restrictivité de ses réglementations relatives aux marchés de produits, l'indice 2013 montre que les résultats du pays dans le domaine du contrôle exercé par l'État sont mauvais, puisqu'il occupe le 28e rang sur 33. Le secteur suisse des communications mobiles reste l'un des plus concentrés des 24 économies de l'OCDE examinées par Sung (2014). Si les prestations de fournisseurs privés de services collectifs sont plus onéreuses dans une économie de petite taille comme la Suisse, la rigidité des réglementations relatives à l'actionnariat dans ces secteurs est largement supérieure à celle en vigueur dans des pays de taille analogue comme l'Autriche (graphique 8, partie A). Les règles favorables à l'actionnariat de l'État manquent particulièrement de souplesse dans les secteurs des services postaux, des télécommunications et de l'énergie. Ainsi, la participation d'investisseurs privés au capital de Swisscom, qui détient 59 % du marché des communications mobiles (la deuxième part de marché la plus élevée pour une entreprise de télécoms dans les pays de l'OCDE) et 70 % du marché des lignes fixes, est plafonnée par la loi à 49.9 % (Swisscom, 2014 ; OCDE, 2013b). Swisscom est détenue à 51 % par la Confédération helvétique et c'est toujours le gouvernement qui définit les objectifs stratégiques de l'entreprise, notamment les obligations de service universel. En juin 2007, la Commission fédérale de la communication

Graphique 8. **Participation de l'État dans le secteur des télécommunications et des services collectifs, et faillites dans les pays de l'OCDE**



1. Échelle de l'indicateur de 0 à 6, du niveau le plus bas au niveau le plus élevé de participation de l'État.

Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits ; *Base de données OCDE des comptes nationaux* ; et *Base de données « Doing Business » de la Banque mondiale.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292823

(ComCom) a désigné Swisscom en tant que concessionnaire du service universel, ce qui l'oblige à fournir des services universels à l'échelle du pays pour la période 2008-17. Le fait que Swisscom soit contrôlée par la puissance publique soulève des questions de gouvernance et de conflits d'intérêts potentiels, et pourrait abaisser de manière inéquitable le coût du capital, car on pourrait supposer que l'entreprise bénéficie d'une garantie implicite de l'État (Standard and Poor's, 2015 ; Moody's, 2012). La Suisse doit faire davantage pour intensifier la concurrence dans les secteurs essentiels des télécommunications et de l'énergie, notamment en allant de l'avant sur la voie de la privatisation de Swisscom.

Pour favoriser de nouvelles évolutions structurelles, les pouvoirs publics pourraient améliorer l'efficience du régime de faillite des entreprises, ce qui permettrait de consacrer certaines ressources économiques aux secteurs émergents et non plus à ceux qui sont en perte de vitesse (OCDE, 2015b). En ce qui concerne les taux de recouvrement des créances et le délai moyen de règlement des faillites, la Suisse occupe un rang médiocre (graphique 8, partie B). Cela dit, un certain nombre de réformes récentes ont simplifié les procédures de redressement grâce notamment à l'instauration d'une période moratoire au cours de laquelle le débiteur prépare un accord de réaménagement de la dette. Les autorités devraient néanmoins s'efforcer davantage de simplifier les procédures en réduisant le délai requis pour mettre en œuvre une procédure de faillite ou mener à bien une restructuration, et s'attacher à améliorer les taux de recouvrement des créances.

Les échanges de services débouchent sur des échanges d'idées et de technologies et permettent aux entreprises d'exploiter d'éventuelles économies d'échelle (en participant, par exemple, à des chaînes de valeur mondiales), d'où il s'ensuit un abaissement des coûts et un coup de pouce à la compétitivité. Cela étant, le régime suisse des échanges de services est relativement restrictif. Selon l'indice de restrictivité des échanges de services (IRES), les obstacles aux échanges et à l'investissement qui existent en Suisse et

les réglementations nationales freinent les échanges dans de nombreux secteurs de services. L'IRES de la Suisse est supérieur à la moyenne de l'OCDE dans 13 des 17 secteurs pour lesquels des données sont disponibles et le pays est particulièrement restrictif s'agissant des services de comptabilité, les services juridiques, la télé/radiodiffusion, la messagerie et l'informatique.

Comme on l'a vu dans l'*Étude* de 2011, le régime fiscal suisse est largement axé sur l'imposition du revenu des ménages, ce qui nuit davantage à l'activité économique que la taxation de la consommation, peu élevée en Suisse. Du reste, les complexités liées aux nombreuses exonérations de TVA sont fastidieuses à gérer pour les entreprises et devraient être supprimées au profit d'un taux de TVA unique. Il conviendrait en outre d'étudier des solutions en vue d'appliquer la TVA aux services financiers afin d'éviter un traitement favorable de ce secteur. Dans le cadre des plans visant à améliorer le financement du premier pilier du système de retraite, le Parlement examine actuellement une hausse du taux de TVA.

Comme on l'a vu dans la précédente *Étude*, d'importants gains de productivité pourraient être réalisés dans le secteur agricole. À titre d'exemple, si l'excédent de main-d'œuvre de ce secteur pouvait être réaffecté aux autres secteurs de l'économie, la production de l'ensemble de l'économie pourrait augmenter de près de 3 % dès lors qu'elle serait employée conformément aux meilleures pratiques, ou de plus de 1 % si l'on ne table que sur un niveau moyen de productivité relative (OCDE, 2012). Si l'abandon des mesures de soutien des prix au profit des paiements directs a diminué les distorsions dans l'agriculture, les paiements directs représentent encore approximativement les deux tiers de la contribution de l'agriculture (0.7 %) au PIB suisse (648 milliards CHF), la valeur ajoutée apportée par ce secteur ne s'élevant donc qu'à un tiers. Les obstacles aux échanges pèsent également sur l'efficience productive, les produits agricoles étant protégés par des droits de douane de 32 % en moyenne, contre 1.4 % en Australie et 9 % aux États-Unis (OMC, 2013, 2014 et 2015). Il serait possible d'améliorer l'efficience de la dépense publique en conditionnant l'octroi des paiements directs généraux à la mise en œuvre de méthodes permettant aux producteurs de gagner en productivité et à l'augmentation de la part de leur chiffre d'affaires provenant d'activités marchandes.

Questions démographiques

Ces dernières années, l'Accord entre l'UE et la Confédération suisse sur la libre circulation des personnes, entrée en vigueur en 2002, a permis d'importants afflux de travailleurs étrangers très qualifiés, nombre d'entre eux venus d'Allemagne (encadré 1). Cela étant, ce modèle de croissance fondé sur de fortes hausse de l'emploi et par conséquent de faibles gains de productivité est désormais menacé par l'adoption de l'initiative publique de février 2014 contre « l'immigration de masse ».

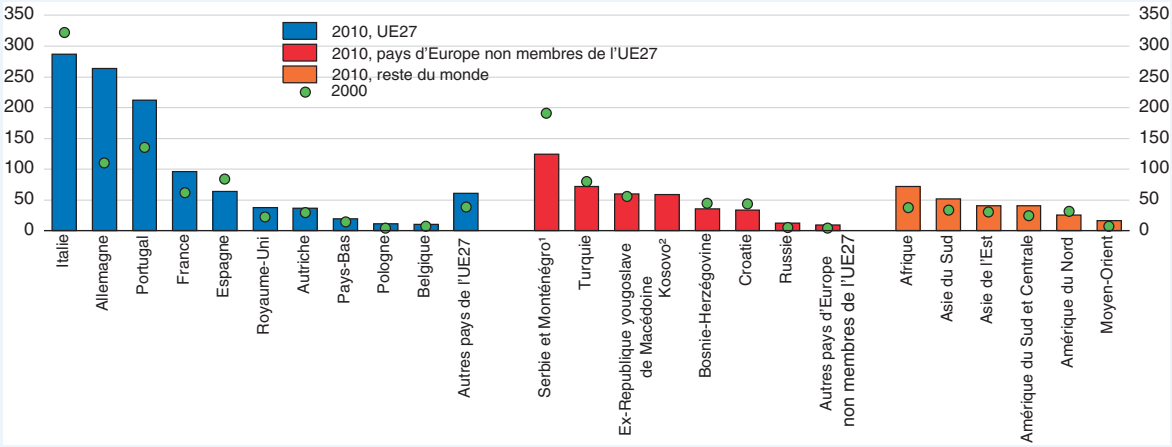
Les perspectives de croissance à moyen terme pourraient être améliorées par une meilleure utilisation des ressources en main-d'œuvre féminine. Comme on l'a vu dans la précédente *Étude*, le taux d'activité des femmes suisses est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE, alors que le nombre moyen d'heures travaillées par elles compte parmi les plus faibles (OCDE, 2013c). L'insuffisance et le coût onéreux des modes de garde d'enfants, ainsi que des taux marginaux d'impôt sur le revenu trop lourds n'incitent pas les femmes à travailler plus. Cette situation ne les encourage pas non plus à vouloir créer des entreprises ou à y occuper des postes de direction. Du reste, pour un même emploi, à qualifications et expérience comparables, les hommes perçoivent un salaire encore supérieur de 7 %.

Encadré 1. **L'initiative populaire contre l'immigration de masse**

La Suisse a eu largement recours à la main-d'œuvre étrangère pendant de nombreuses décennies. Il s'agissait généralement de travailleurs saisonniers peu qualifiés employés dans les secteurs de la construction et du tourisme. Ces derniers temps toutefois, le pays a également attiré des travailleurs qualifiés. À l'heure actuelle, l'immigration nette annuelle et le pourcentage de résidents nés à l'étranger représentent respectivement 0.9 % et 28 % de la population, ce qui fait partie, dans les deux cas, des taux les plus élevés des pays de l'OCDE. En 2010, 63 % de ces résidents étaient issus des pays de UE27, contre 58 % en 2000, le recul du nombre de personnes venues d'Italie ou d'Espagne étant compensé par la hausse de celles en provenance d'Allemagne et du Portugal (graphique 9). Cet afflux important de migrants des pays de l'UE en Suisse a été facilité par l'Accord entre l'UE et la Confédération suisse sur la libre circulation des personnes, entré en vigueur à la mi-2002. Ce droit à la libre circulation est complété par la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, par le droit d'acquérir des biens immobiliers et par la coordination des régimes de sécurité sociale. Les mêmes règles s'appliquent aux pays membres de l'AELE.

Graphique 9. **Population née à l'étranger par origine, 2000 et 2010**

En milliers



1. Les données pour la Serbie et le Monténégro ont été ajoutées pour 2010.
2. Pour le Kosovo, les données de 2000 ne sont pas disponibles.

Source : Office fédéral de la statistique.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292832

Le 9 février 2014, les électeurs suisses se sont prononcés, à une très courte majorité, en faveur d'une initiative populaire « Contre l'immigration de masse » visant à limiter l'afflux d'immigrés. Cette initiative impose la réintroduction de quotas pour la quasi-totalité des catégories d'immigrés et limite les possibilités de regroupement familial, d'accès aux prestations du régime suisse de sécurité sociale et de demande d'asile pour les étrangers. La date limite d'application de ces mesures est fixée à 2017. Lors de la mise en œuvre de cette initiative et en cas d'échec de la renégociation avec l'UE, l'Accord de 1999 avec l'UE pourrait être abrogé. En effet, cet accord fait partie intégrante d'une série de sept accords codépendants (les « Accords bilatéraux I ») portant respectivement sur les domaines suivants : les obstacles techniques au commerce, les marchés publics, l'agriculture, la recherche, le transport aérien et les transports terrestres. Ils expirent tous si l'un d'entre eux est abrogé (« clause Guillotine »). L'UE étant le principal partenaire commercial de la Suisse et pourvoyeuse de travailleurs qualifiés, l'adoption de cette initiative fait encourir un risque sérieux à l'économie suisse. En juillet 2014, l'UE a rejeté une demande de renégociation des accords que lui a adressée le gouvernement suisse. Cela étant, des négociations avec l'Union sont en cours concernant la mise en œuvre législative du référendum. En novembre 2014, une initiative populaire visant à annuler l'initiative « Contre l'immigration de masse » a été lancée, mais l'aboutissement de ce processus peut prendre jusqu'à trois ans et demi.

Il serait possible de stimuler l'offre de main-d'œuvre féminine en supprimant ces distorsions et en proposant davantage de modes de garde des jeunes enfants. Les jeunes femmes suisses étant désormais plus éduquées que leurs homologues masculins, une telle évolution pourrait en outre stimuler la productivité.

Recommandations visant à stimuler la productivité et la croissance à moyen terme

Principales recommandations

- Ouvrir davantage à la concurrence les secteurs de l'énergie et des télécommunications, notamment en privatisant Swisscom.
- Faire avancer les réformes dans le secteur de l'agriculture.
- En matière de politique économique, mettre l'accent sur des mesures visant à stimuler la hausse de la productivité.
- Étendre le réseau des accords de libre-échange, notamment à l'Inde et aux États-Unis.
- Prendre des mesures pour favoriser une participation plus importantes des femmes au marché du travail, par exemple en développant l'offre de structures de garde d'enfants et en introduisant une fiscalité individuelle plutôt que familiale.

Autres recommandations

- Passer à un taux de TVA unique et minimisant autant que possible les exonérations.
- Rationaliser les procédures de faillite afin de rendre plus efficient l'ajustement des entreprises aux évolutions structurelles.

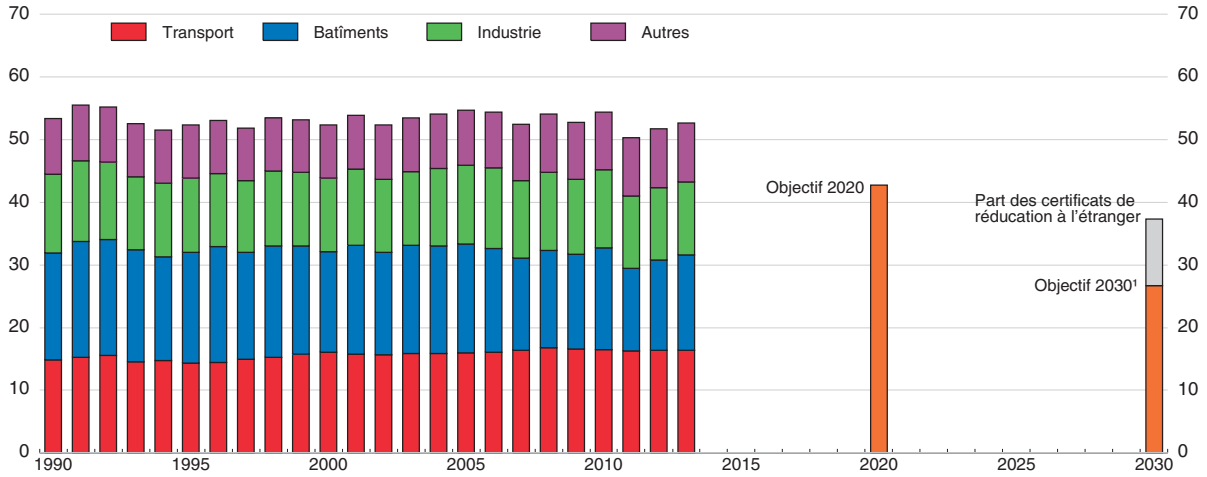
Questions liées au changement climatique

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant de la Suisse sont faibles par rapport aux chiffres enregistrés dans d'autres pays, ce qui témoigne de l'importance des sources peu émettrices, notamment du nucléaire et de l'hydroélectricité, dans son mix énergétique et du fait qu'elle ne possède pas d'industrie lourde. Les émissions de GES sont restées pratiquement inchangées depuis 1990, les hausses imputables au secteur des transports ayant été compensées par des réductions dans les secteurs résidentiel et industriel (graphique 10). Grâce au progrès technique, les émissions moyennes de CO_2 des voitures de tourisme neuves ont diminué d'un tiers entre 1996 et 2013 (OFS, 2014), mais compte tenu de l'augmentation des volumes de trafic, les émissions des voitures particulières ont légèrement progressé. En 2013, 31 % des émissions étaient à mettre au compte des transports, chiffre supérieur à ceux de l'industrie (22 %) et des bâtiments (29 % ; 20 % pour le logement).

Sachant que les niveaux d'émission de la Suisse sont déjà faibles, les coûts marginaux de réduction estimés sont relativement élevés, et l'objectif de réduction de 20 % des émissions par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2020 ne sera pas facile à atteindre. Le gros des réductions devrait provenir des bâtiments. L'une des principales mesures concerne le prélèvement d'une taxe sur le CO_2 sur les combustibles de chauffage (huile de chauffage et gaz naturel), dont le produit sera redistribué aux ménages et aux entreprises. Un tiers (soit environ 300 millions CHF) est réservé au programme pour les bâtiments, qui met l'accent sur les rénovations et les énergies renouvelables, et un montant de 25 millions CHF par an sera affecté à un fonds de technologie. Les industries fortement émettrices de CO_2 sont exonérées de la taxe sur le CO_2 si elles s'engagent en échange à réduire leurs

Graphique 10. **Émissions de GES par secteur et objectifs visés par la Suisse**

Millions de tonnes d'équivalent CO_2



1. L'objectif de réduction de 50 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2030 stipule qu'au moins 30 % des réductions doivent être opérées au plan national, le reste étant réalisé par des compensations d'émissions à l'étranger.

Source : Office fédéral de l'environnement (OFEV) de la Suisse.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292841

émissions. Les grandes installations sont visées par un mécanisme d'échange de droits d'émissions. Les mesures concernant les carburants consistent en une limitation des émissions de CO_2 des voitures de tourisme et en droits d'entrée sur les carburants.

En février 2015, le gouvernement suisse a annoncé qu'il comptait réduire les émissions de GES de 50 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2030, 30 % au moins de ces réductions étant réalisés au plan national et le reste par l'achat de certificats de réduction étrangers. Pour atteindre ces objectifs, les mesures déjà prévues devront être complétées par des initiatives moins coûteuses et plus efficientes. Les taux d'imposition implicite varient sensiblement selon les secteurs. Si l'on prend en compte la taxe sur les huiles minérales, les taux d'imposition semblent particulièrement élevés dans celui des transports (en dépit de certaines exonérations pour les transports publics et autres que routiers), mais ne visent pas explicitement le CO_2. En fonction de l'évaluation des coûts externes des transports hors CO_2, il pourrait être nécessaire, pour réduire les émissions de façon économe et efficace, de taxer bien plus fortement les émissions dans les autres secteurs, même si celles des transports augmentent rapidement. Cette mesure pourrait aller de pair avec l'introduction d'une redevance de congestion variable qui serait plus élevée dans les zones géographiques les plus encombrées et pendant les périodes de pointe, ce qui pourrait permettre de prendre en charge les autres coûts externes dus à l'accroissement du transport routier.

Les subventions et les tarifs de rétribution du courant électrique ne constituent pas forcément la meilleure option pour encourager le passage au renouvelable. Le dispositif de rétribution de l'électricité injectée mis en place 2009 garantit aux producteurs un prix plus élevé pour une durée de 20 à 25 ans et est financé par le biais d'un supplément perçu sur le prix de l'électricité. En 2015, plusieurs modifications ont été apportées à ce dispositif pour l'affiner, notamment l'introduction d'une aide unique à l'investissement pour les très petits producteurs, en particulier les ménages, qui couvrira jusqu'à 30 % des coûts d'une nouvelle installation. Toutefois, les contraintes financières imposées par les engagements de rétribution à long terme pris dans le cadre des dispositifs de tarifs d'achat doivent être éliminées ou au moins limitées. Au lieu de recourir à ce type de dispositif, la Suisse pourrait se

tourner vers des solutions permettant de mieux réagir à l'évolution des conditions du marché, notamment l'attribution des subventions et primes d'achat dans le cadre d'appels d'offres.

L'augmentation du coût des émissions de CO_2 dans le secteur des ménages est une mesure nécessaire, mais son incidence pourrait être limitée si l'information n'est pas aisément accessible et si les formes de propriété du logement affaiblissent l'effet d'incitation des signaux de prix. Les réglementations existantes concernant la rénovation énergétique de l'habitat locatif pourraient être améliorées, notamment en redéfinissant la façon dont les coûts doivent être répercutés sur les locataires et en rendant obligatoire la fourniture d'informations sur l'efficacité énergétique des bâtiments locatifs (OFEN et OFL, 2015). Dans le secteur industriel, les politiques d'atténuation seraient plus efficaces et moins coûteuses si le rapprochement prévu des systèmes d'échange de quotas d'émission de la Suisse et de l'UE se poursuit ; l'intégration des carburants de transport (raffineries et importateurs compris) dans ce système serait un gage supplémentaire d'efficacité. Les subventions implicites des émissions de carbone que constituent certaines exemptions de la taxe sur le CO_2 et d'autres redevances devraient être rationnalisées.

Recommandations pour lutter contre le changement climatique

Principales recommandations

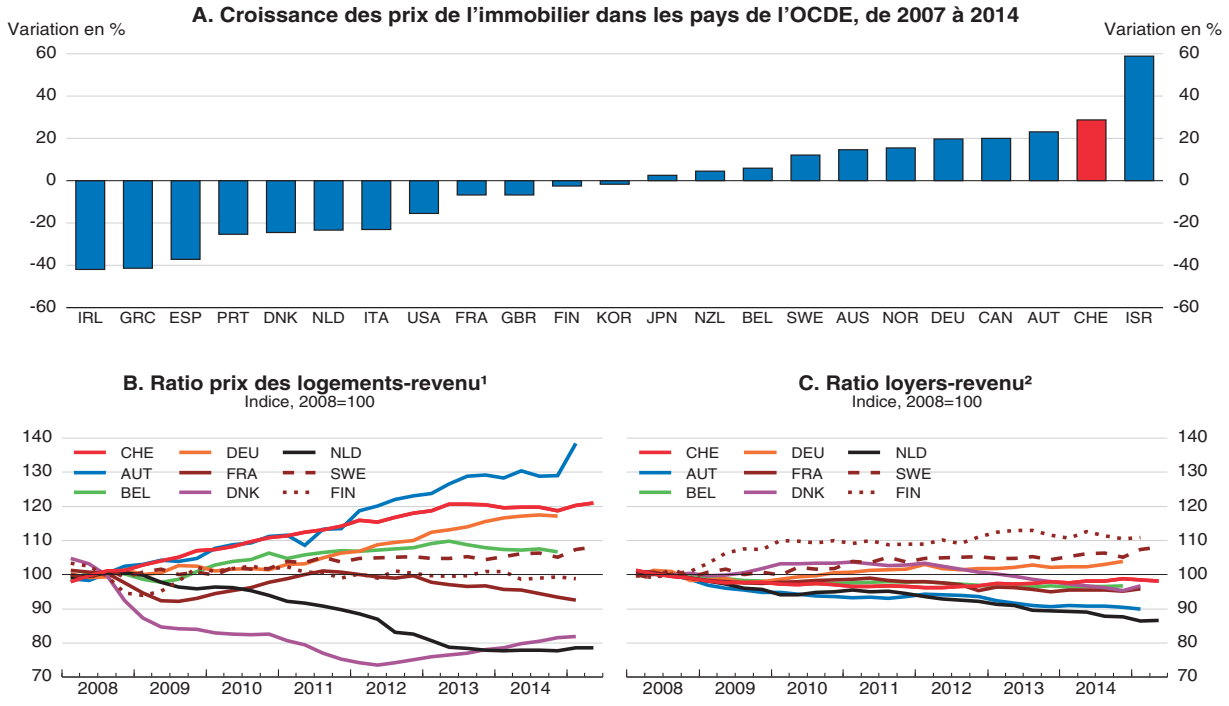
- Relever la taxe sur le CO_2, et éliminer les exonérations de cette redevance et des autres écotaxes.
- Poursuivre le rapprochement des systèmes d'échange de quotas d'émission de la Suisse et de l'UE.
- Recourir davantage aux mécanismes de marché pour réduire le coût de la transition du nucléaire vers les énergies renouvelables. Il conviendrait notamment de revoir la conception de l'actuel dispositif de rétribution de l'électricité injectée.

Politiques visant à maîtriser le cycle du marché du logement

Selon certains indicateurs, entre 2000 et 2014, le prix moyen des appartements en Suisse a pratiquement doublé, et celui des maisons individuelles a augmenté d'environ 60 %. Les hausses de prix ont été particulièrement rapides depuis 2007. Dans la zone OCDE, seul Israël a enregistré des augmentations des prix de l'immobilier plus marquées au cours de cette période (graphique 11, partie A). Cela étant, l'amplitude du cycle actuel du marché du logement est beaucoup plus modeste que les deux cycles qui l'ont précédé et qui se sont terminés respectivement en 1974 et en 1989. Cette flambée des prix se répercute dans le ratio prix des logements-revenu, qui a augmenté plus rapidement depuis 2008 que dans la plupart des pays voisins (partie B), ce qui laisse penser que l'accessibilité financière diminue. En revanche, le ratio loyers-revenu de la Suisse est resté stable au cours de la dernière décennie, ce qui reflète le rôle de l'encadrement des loyers (partie C ; voir le chapitre 2).

En Suisse, la protection des locataires contre les loyers abusifs est un droit constitutionnel. Les appartements qui sont proposés à la location pour la première fois ne sont pas soumis au contrôle des loyers, dont le niveau est alors déterminé par le jeu des forces du marché, même si le locataire a la possibilité d'en contester ultérieurement le montant. Une fois le bail signé, la législation relative aux activités locatives s'applique et le loyer peut être ajusté en fonction de l'inflation, du taux d'intérêt de référence et d'autres coûts. À la fin du

Graphique 11. **Prix de l'immobilier et indicateurs des loyers**



1. Prix nominaux des logements divisés par le revenu disponible nominal par habitant.
2. Prix nominaux des loyers divisés par le revenu disponible nominal par habitant.

Source : Base de données de l'OCDE sur les prix des logements.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292853

contrat, le propriétaire peut demander au locataire suivant un loyer plus élevé, en rapport avec le niveau du marché local ; ce loyer peut alors être lui aussi contesté et le propriétaire est tenu de prouver qu'il se conforme à la loi. L'un des paramètres pris en considération est le niveau des loyers pratiqués dans des résidences voisines. Dans les périodes de forte demande d'appartements à louer, les législations relatives aux activités locatives peuvent aboutir à des distorsions, car les loyers pratiqués sur le marché augmentent beaucoup plus rapidement que les loyers prévus par les contrats en cours. De ce fait, les locataires à long terme ne sont pas incités à quitter leur logement, même si la qualité et la taille de l'appartement qu'ils occupent sont supérieures à leurs besoins. De tels effets de blocage risquent de prolonger les pénuries de logements. Une solution pourrait consister à appliquer des règles différenciées de fixation des loyers dans les cas où de grandes résidences sont occupées par un nombre réduit de personnes, même si une telle formule devrait tenir compte de la capacité des ménages à faibles revenus à payer un déménagement. Par ailleurs, une déréglementation plus large des législations sur les activités locatives pourrait entraîner une hausse des loyers, au détriment des groupes à faible revenu. Pour les aider, il faudrait alors mettre en place des aides au logement ciblées et/ou développer le logement social.

Bien que le patrimoine net des ménages suisses soit très élevé, ils comptent parmi les plus endettés de la zone OCDE et la situation s'est encore accentuée lors de la dernière décennie. En 2013, la dette brute des ménages a atteint 200 % du revenu disponible, et les prêts hypothécaires représentent plus de 92 % du total des engagements financiers des ménages. Le niveau élevé d'endettement des ménages a pour pendant l'exposition des

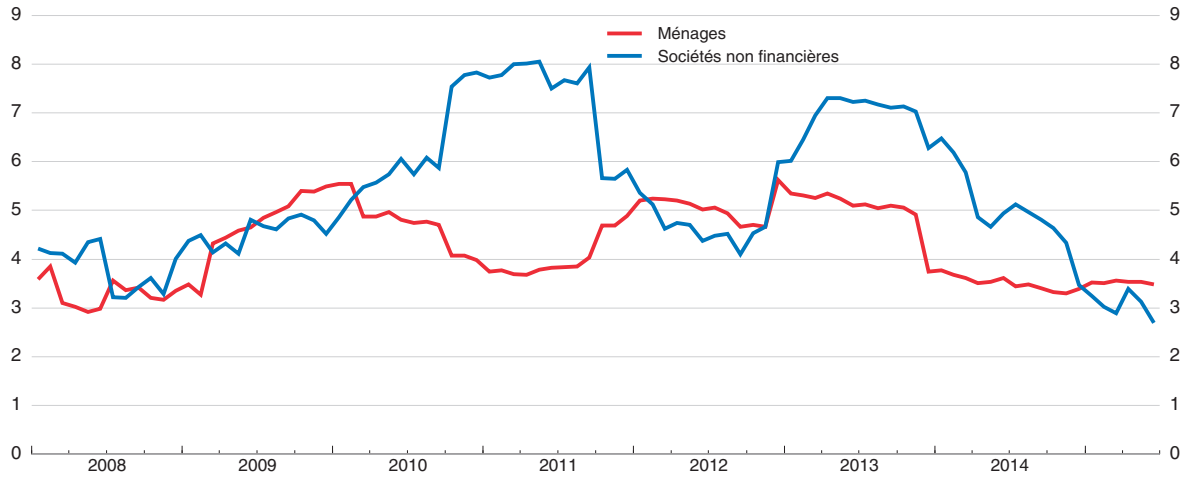
banques au marché immobilier via les crédits hypothécaires. Leur exposition est la sixième plus élevée de la zone OCDE, et les crédits hypothécaires représentent globalement près de 84 % de l'ensemble des prêts bancaires intérieurs, hors marché interbancaire.

Les grandes agglomérations telles que Genève, Zurich et Bâle ont connu les plus fortes hausses de prix. De fait, entre 2007 et 2014, le prix des appartements a augmenté de plus de 70 % à Genève et d'environ 50 % à Zurich. Les hausses concernant les maisons individuelles ont été plus contenues, et les progressions les plus fortes se sont concentrées dans les cantons moins densément peuplés tels que Zoug, Lucerne et Fribourg. Les transactions ont été soutenues, et l'augmentation des volumes de prêts hypothécaires a largement dépassé les gains de revenu.

Depuis 2010, la croissance du crédit hypothécaire aux sociétés non financières a avoisiné 6 % par an, contre seulement 4.5 % pour les ménages (graphique 12). Bien que la progression du crédit hypothécaire ait beaucoup ralenti depuis la fin de 2012 pour ces deux catégories, elle reste supérieure aux moyennes historiques sur longues périodes. Cette évolution rappelle ce qui s'est produit au cours du boom de l'immobilier suisse à la fin des années 80 et de la crise bancaire qui l'a suivi, lorsque les sociétés non financières se sont retrouvées avec des engagements financiers excessifs dans un contexte de ralentissement de l'économie et de début de baisse des prix de l'immobilier. En outre, malgré une légère progression ces dernières années, le taux d'accession à la propriété en Suisse n'est que de 40 % environ, l'un des plus faibles de la zone OCDE, de sorte que l'investissement dans l'immobilier locatif joue un rôle particulièrement important, qu'il soit le fait de particuliers, de promoteurs ou d'investisseurs institutionnels tels que des fonds de pension et des compagnies d'assurance. Le prêt hypothécaire destiné au secteur de l'immobilier d'investissement devrait être étroitement surveillé, car il n'est peut-être pas aussi réactif que l'emprunt des ménages aux mesures réglementaires récentes conçues pour l'encadrer (voir ci-dessous).

Graphique 12. **Croissance du crédit hypothécaire national**

Taux de croissance en glissement annuel, en %



Source : Banque nationale suisse, *Monthly Statistical Bulletin* et *Monthly Bulletin of Banking Statistics*, août 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292861

La hausse des prix du logement en Suisse s'appuie sur une croissance démographique vigoureuse portée par l'immigration, une diminution de la taille des ménages (qui

comptaient 2.3 personnes en moyenne en 2013, contre 3.4 en 1960), ainsi que des taux d'intérêts hypothécaires historiquement bas, l'accès aux fonds de pension pour l'apport personnel et les nantissements, et le goût des investisseurs institutionnels et privés pour l'investissement immobilier face à la baisse des rendements dans d'autres catégories d'actifs.

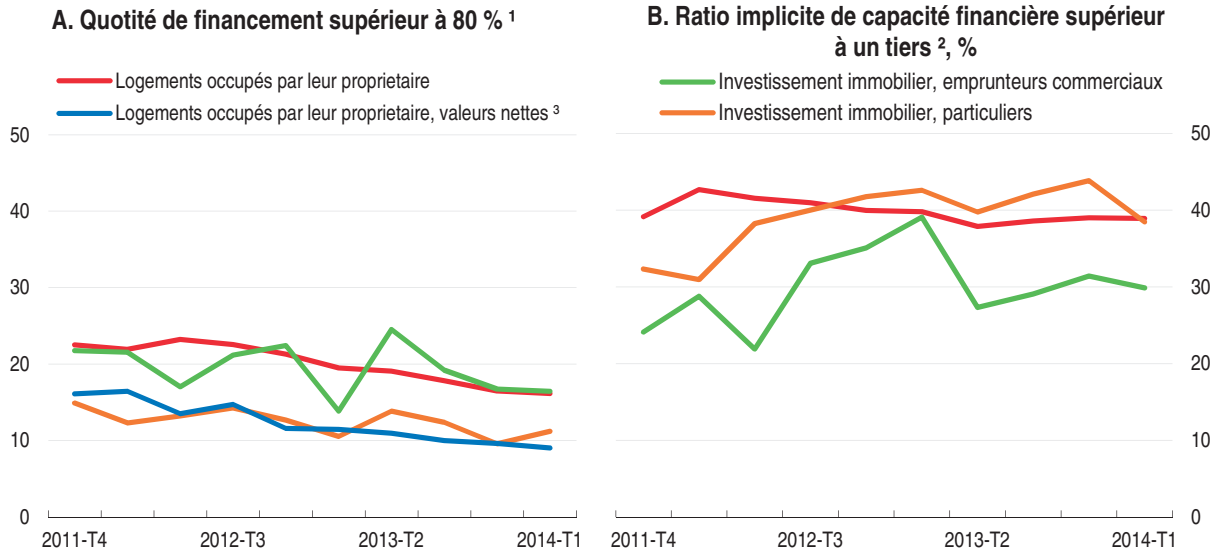
En Suisse, les propriétaires de logements sont imposés sur un revenu locatif imputé, dont sont déduits les intérêts des prêts hypothécaires et autres dépenses telles que les coûts d'entretien et d'assurance. Toutefois, les loyers ainsi imputés sont systématiquement sous-évalués de 30 à 40 % dans les cantons les plus peuplés (Bourassa et Hoesli, 2010), et les coûts d'entretien sont souvent gonflés si bien qu'en termes nets, les ménages peuvent souvent prétendre à une déduction fiscale nette au titre de leur logement. Le système serait plus équitable si les loyers imputés étaient plus souvent recalculés de manière à refléter plus fidèlement les valeurs de marché, et si la déductibilité fiscale des intérêts des prêts au logement était plafonnée de façon à ce que ceux-ci, ajoutés aux dépenses d'entretien, ne puissent pas dépasser le montant du loyer imputé déclaré.

Dans le même temps, l'offre de logements en Suisse n'a pas suivi la hausse des prix. D'après les observations d'Andrews et al. (2011), la réaction de l'offre aux évolutions des prix en Suisse est la plus faible de leur échantillon de 21 pays de l'OCDE. Cette absence de réaction s'explique par la rigidité des règles d'urbanisme et de construction, ainsi que l'explique l'*Étude* de 2009. La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire encourage fortement la densification, notamment dans les zones bien desservies par les transports publics. Les lois cantonales en matière de construction sont actuellement révisées pour remédier aux conflits avec les règles d'urbanisme, y compris celles qui empêchent la densification. Néanmoins, le manque de capacités techniques des petites communes pour administrer les règles d'urbanisme peut être un frein à l'activité. En définitive, c'est le propriétaire du bien qui décide d'y construire des logements, et il n'est pas toujours informé de la possibilité d'accroître la densité. Il faudrait réexaminer la capacité d'augmenter la densité dans les zones et structures existantes (développement intérieur), mettre en place un programme d'audits des biens individuels susceptibles d'évaluer le potentiel de densification créatrice de valeur ajoutée et communiquer les informations correspondantes aux propriétaires.

Gérer les risques induits par le marché du logement

La réglementation prudentielle des créanciers hypothécaires de la Suisse combine l'autodiscipline de la part des banques (souvent sous la pression des autorités) et les directives légales. Les règles d'autodiscipline entre institutions sont harmonisées grâce aux directives de l'Association suisse des banquiers (ASB), qui sont approuvées par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Dans le domaine du financement hypothécaire, les directives de l'ASB définissent des règles générales ainsi que des normes minimales, qui sont renforcées par des directives légales fixées par l'Ordonnance sur les fonds propres. Les banques définissent leurs politiques internes en référence à ces règles générales. Par exemple, les règles internes portent notamment sur le prêt hypothécaire et prévoient que la quotité de financement doit avoisiner les 80 % pour les logements occupés par leur propriétaire. Les directives actuelles de l'ASB concernent également les normes d'évaluation et de calcul d'un niveau de revenu viable, tandis qu'aux termes de leurs politiques internes, les banques fixent le taux d'intérêt utilisé pour calculer les paiements d'intérêts (ASB, 2014). Néanmoins, les quotités de financement dépassent 80 % dans un nouveau prêt hypothécaire sur six (graphique 13, partie A).

Graphique 13. **Part des nouveaux prêts hypothécaires présentant une quotité de financement et un ratio implicite service de la dette-revenu élevés**



1. Part des nouveaux prêts dont la quotité de financement est supérieure à 80 %.
2. Part de prêts nouveaux présentant des ratios crédit-revenu pour lesquels les coûts imputés dépassent un tiers du salaire brut ou des revenus de pension bruts (biens privés) ou des revenus locatifs (immobilier d'investissement), respectivement, avec un taux d'intérêt de 5 %, des coûts d'entretien de 1 % et des coûts d'amortissement de 1 %.
3. Les valeurs nettes incluent les engagements au titre des piliers 2 et 3a des fonds de pension.

Source : Rapport sur la stabilité financière 2014 de la BNS, Zurich.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292871

Bien que les récentes mesures d'autodiscipline portent essentiellement sur la quotité de financement appropriée, l'accessibilité financière (couverture du service de la dette) est aussi importante, voire plus. Les banques, sont libres de définir leurs propres règles à cet égard, dans le respect des directives de l'ASB. Pour calculer la capacité de couverture du service de la dette, il est d'usage d'appliquer un taux d'intérêt de référence de 5 %, à quoi s'ajoutent 1 % de coûts d'entretien et 1 % de coûts d'amortissement. Les banques exigent en général que le service de la dette ne dépasse pas un tiers du revenu brut du ménage. Toutefois, elles utilisent souvent un taux de référence inférieur à 5 % et font preuve de souplesse sur d'autres aspects, comme les composantes du revenu du ménage prises en compte dans le calcul de l'accessibilité financière. L'étude menée par la BNS montre qu'en 2014, plus de 40 % des nouveaux prêts hypothécaires finançant des logements occupés par leur propriétaire dépassaient le ratio de capacité financière fixé à un tiers lorsqu'un taux d'intérêt de 5 % est appliqué (graphique 13, partie B).

En ce qui concerne les directives légales, les banques et les autorités ont pris un certain nombre de mesures au cours des trois dernières années en vue d'atténuer l'exposition des banques et de soulager la tension sur le marché. Ces mesures prévoient des normes minimales mises en œuvre dans les directives de l'ASB et renforcées par les directives légales imposant que les apports de l'emprunteur couvrent au moins 10 % du prix d'achat et ne puissent pas être financés par des nantissements ou par des retraits anticipés du deuxième pilier du régime de pension. En outre, depuis 2014, l'amortissement du prêt doit atteindre une quotité de financement des deux tiers sur 20 ans. Un matelas de fonds propres anticyclique a été activé début 2013, qui oblige les banques à détenir des fonds propres de base supplémentaires constitués par des actions ordinaires sur la base de

leurs positions pondérées des risques garanties par des biens immobiliers résidentiels en Suisse. En janvier 2014, le matelas de fonds propres anticyclique a été porté de 1 % à 2 %.

Bien que des signes de modération apparaissent, surtout dans des zones très tendues comme Genève et Zurich, les prix des logements restent élevés et le risque que cela fait peser sur le secteur bancaire l'est tout autant. Dans ce contexte, il faudra un certain temps pour que l'ensemble des mesures prises produisent leurs effets. En outre, la BNS et d'autres autorités de tutelle devraient maintenir leur stratégie de communication qui consiste à sensibiliser les ménages et les investisseurs aux risques croissants liés à l'emprunt pour financer une acquisition immobilière. En outre, compte tenu de l'importance de l'accessibilité financière en termes d'exposition du secteur bancaire à une correction dans le secteur du logement, il faudrait envisager de mettre en place un dispositif permettant d'encadrer explicitement le risque d'accessibilité financière, qui pourrait être actionné à l'avenir si nécessaire pour contenir les risques pour la stabilité financière provoqués par des déséquilibres sur les marchés du logement et des prêts hypothécaires.

Recommandations en vue de maîtriser le cycle du marché du logement

- Mettre en place un dispositif permettant de répondre explicitement au risque relatif à l'accessibilité financière, à actionner si nécessaire pour contenir les risques pour la stabilité financière liés aux déséquilibres des marchés du logement et des prêts hypothécaires.
- Surveiller étroitement les prêts hypothécaires aux sociétés ou aux ménages pour le secteur de l'immobilier locatif, qui n'est peut-être pas aussi sensible aux mesures réglementaires récentes que le secteur des logements occupés par leurs propriétaires.
- Réviser les règles d'aménagement du territoire en vue de faciliter la densification urbaine.
- Limiter la déductibilité fiscale des intérêts des prêts au logement de façon à ce que ceux-ci, ajoutés aux dépenses d'entretien, ne puissent pas dépasser le montant du loyer imputé déclaré. Recalculer plus souvent les loyers imputés de manière à ce qu'ils reflètent mieux les valeurs de marché.

Augmenter l'efficience des dépenses publiques

La Suisse obtient des résultats élevés dans différents domaines couverts par l'action publique. Par exemple, elle arrivait au cinquième rang du classement PISA 2012 pour le score en mathématiques et elle se place au deuxième rang européen pour l'espérance de vie à la naissance (82.9 ans) (EUROSTAT, 2015). La Suisse présentait également, de tous les pays de l'OCDE, le plus faible ratio coûts administratifs-collecte nette de recettes pour l'année 2013 (OCDE, 2015c). Avec la croissance démographique et le vieillissement de sa population – Avenir Suisse (2013) a calculé que le rapport entre les actifs et les retraités passera de 3.8 en 2010 à 2 en 2050 –, le pays va être confronté à une demande accrue de services publics et, si la productivité ne s'améliore pas, à des pressions sur les recettes. Il est donc impératif de s'employer à accroître l'efficience des dépenses publiques.

L'efficience des dépenses publiques peut être mesurée en comparant les réalisations aux ressources employées dans un échantillon de pays. Cette analyse montre que les dépenses publiques suisses sont certes efficaces, mais pas efficientes (voir le chapitre 2). Par exemple, l'Allemagne et la Suisse obtenaient à peu près le même score en lecture au classement PISA 2012, mais la Suisse dépensait 21.4 % de plus par élève que l'Allemagne.

Faire en sorte que le système éducatif produise moins d'exclus et s'adapte aux évolutions du marché du travail

Dans les évaluations PISA réalisées par l'OCDE, dans la plupart des pays, les élèves qui ont fréquenté le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants pendant plus d'un an obtiennent des résultats nettement meilleurs en lecture (OCDE, 2014c). Aussi, la préscolarisation offre un potentiel de rendement élevé. Mais comme l'explique l'*Étude* précédente, les services d'accueil des enfants en Suisse sont à la fois onéreux et peu répandus. Les cantons et les communes devraient augmenter les dépenses publiques directes visant à développer les infrastructures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et reproduire un système de bons de garde pour enfant semblable à celui existant dans la région de Lucerne.

Favoriser l'accès à l'éducation préscolaire et les soins de la petite enfance peut être particulièrement important pour les enfants issus de l'immigration nés en Suisse. Une étude portant sur des parents menée à Bâle et dans les environs a montré que les enfants issus de l'immigration ont le moins l'occasion de fréquenter des structures offertes en dehors de la famille, ce qui les empêche de pouvoir maîtriser rapidement une langue officielle du pays (CSRE, 2014). Des recherches récentes conduites par l'OCDE montrent que, malgré des améliorations, être issu de l'immigration augmente les risques de mauvais résultats académiques, avec des conséquences durables pour les individus (OCDE, 2012b ; OCDE, 2015d). Parallèlement, des données montrent que quasiment les trois quarts des résultats scolaires des immigrés obéissent à des déterminants socio-économiques (Cattaneo et Wolter, 2015). Des études récentes laissent également penser que la Suisse obtient de relativement bons résultats en ce qui concerne les résultats des immigrés de la seconde génération en matière d'éducation (Kunz, 20014).

À quelque 30 %, les taux de décrochage à l'université sont élevés (OCDE, 2010b). En particulier, les diplômés du baccalauréat (la « maturité ») issus de certains cantons sont surreprésentés dans le total des jeunes qui abandonnent leurs études en Suisse, ce qui laisse penser que la qualité de ce diplôme est moindre dans ces cantons. Il a été montré que l'impact du taux d'obtention du baccalauréat selon le canton d'origine accroît significativement le risque de décrochage (Wolers et al., 2014). Outre qu'il est injuste et inefficient, ce phénomène impose des coûts supplémentaires aux autres cantons, qui financent les universités, et à la Confédération, qui finance les instituts de technologie. Une solution pour remédier à ce problème consiste à mettre en place un système de primes et de sanctions visant à inciter ces cantons à lutter contre le décrochage à l'université. Une autre solution pourrait consister à accroître les ressources consacrées aux conseils d'orientation à l'intention des lycéens, en particulier en ce qui concerne le choix de leur domaine d'étude. Les taux de décrochage sont particulièrement élevés chez certains étudiants étrangers qui acquittent des droits de scolarité très faibles en comparaison internationale.

Une autre tendance, bien qu'elle ne soit pas spécifique à la Suisse, est la demande croissante sur le marché du travail d'étudiants formés dans certains domaines comme les sciences, l'ingénierie, la santé et l'enseignement. Actuellement, cette demande n'est pas satisfaite en raison du pourcentage inférieur à la moyenne des autres pays de l'OCDE de diplômés de l'enseignement supérieur de type A (et notamment de femmes) dans les disciplines STIM. Dans le même temps, étant donné que des diplômes similaires peuvent souvent être obtenus dans le système d'enseignement et de formation professionnels (notamment dans le domaine de la santé), qui n'impose pas l'obtention d'un baccalauréat

général ou professionnel pour être admis, ainsi que dans les universités de sciences appliquées (USA), 30 % environ des diplômés USA titulaires d'un emploi occupent un poste qui ne nécessite pas un diplôme universitaire. Les autorités devraient examiner attentivement les transformations qui se produisent sur le marché du travail, les compétences demandées et les décalages entre offres et demandes d'emploi, et ces informations devraient être communiquées aux futurs étudiants, notamment par le biais de l'orientation au lycée.

Encourager la concurrence axée sur la valeur et une meilleure gouvernance du système de santé

La loi fédérale sur l'assurance-maladie oblige tous les résidents suisses à adhérer au régime d'assurance-maladie de base, que les assureurs (à but lucratif) sont tenus de proposer à tout un chacun, quel que soit son âge ou son état de santé. Dans le système de santé suisse, les cantons doivent offrir l'accès aux services médicaux et s'assurer que tous les résidents sont bien couverts par le régime d'assurance-maladie de base. Ils sont également responsables des programmes de prévention et d'éducation à la santé. Les communes agissent par délégation des cantons, et offrent par exemple des soins infirmiers et des soins à domicile. Quant à la Confédération, elle est essentiellement chargée de réglementer l'assurance-maladie.

L'excellente qualité du système suisse de santé a un prix. En 2012, le pays enregistrait le niveau le plus élevé de l'OCDE pour ce qui est des dépenses de santé par habitant, en PPA. Une analyse d'enveloppement des données montre également que la Suisse se situe dans le quartile inférieur pour l'efficience des dépenses de santé (chapitre 2). Cette inefficience s'explique en partie par la fragmentation excessive des structures et de la gouvernance du système de santé. On estime que l'absence de coordination, qui coûterait quelque 3 milliards CHF par an, elle-même due à un mauvais système de gouvernance, représente la principale source d'inefficience du système de santé (SAAS, 2012). En l'absence de caisse d'assurance-maladie unique, la fragmentation du financement représente aussi un problème. En 2014, les Suisses ont rejeté par référendum la création d'une caisse unique publique d'assurance-maladie, de sorte qu'il faudra améliorer la version actuelle du système.

La fragmentation du système a pour conséquence une offre pléthorique de services de santé. Ainsi, le nombre sensiblement élevé de lits hospitaliers a conduit à un recours plus fréquent aux services de soins hospitaliers. De trop nombreux hôpitaux régionaux effectuent trop peu d'interventions pour être rentables et pour pouvoir adopter les traitements et les technologies de pointe. Par exemple, la Suisse compte 120 hôpitaux qui pratiquent des actes de chirurgie vasculaire, contre 8 pour toute la ville de Londres (*La Tribune de Genève*, 2015). Il faudrait œuvrer en faveur de leur réduction. Inciter les assurés à se tourner vers un petit réseau de prestataires de soins en contrepartie d'une baisse des primes d'assurance (« soins intégrés ») permettrait aussi d'améliorer l'efficience. Quoi qu'il en soit, le « filtrage de l'accès aux soins », qui consiste à passer par un médecin généraliste pour accéder à un spécialiste ou aux hôpitaux, contribuerait à réduire le nombre de consultations.

Les consommateurs n'ont guère d'informations sur la qualité des prestataires de soins de santé afin d'éclairer leurs choix. De même, les professionnels de la santé n'ont pas accès à des registres diffusant les résultats de traitements spécialisés. La Suisse aurait intérêt à procéder à un recueil systématique de données couvrant l'ensemble des services de soins de santé. Hormis les indicateurs de qualité publiés par l'Office fédéral de la santé publique, une organisation appelée *Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et*

les cliniques (ANQ) est désormais chargée de coordonner et d'élaborer des indicateurs de qualité des soins dans les hôpitaux et cliniques du pays. Néanmoins, un ensemble d'indicateurs de qualité portant sur les soins primaires et ambulatoires fait toujours défaut.

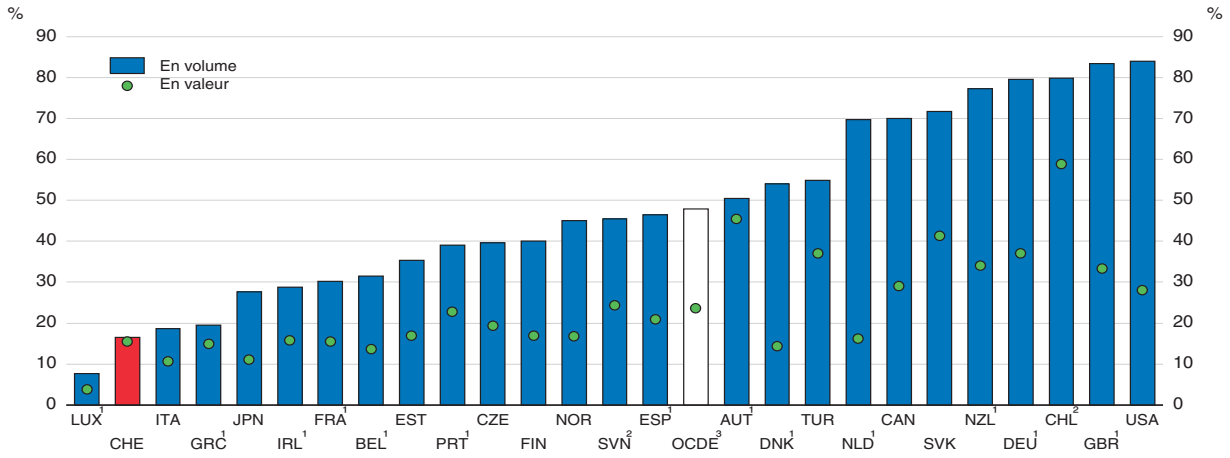
Le manque de données fait également obstacle à l'évaluation des tarifs de base facturés par les hôpitaux. Le paiement par pathologie est calculé en multipliant le tarif dit de base (convenu entre assureurs et hôpitaux et approuvé par les autorités cantonales) par un coefficient (spécifique à la pathologie mais identique au niveau national). Les différences de coût des traitements entre hôpitaux sont prises en compte dans les négociations. Si aucun accord n'est atteint, les tribunaux administratifs règlent le différend. Ils ont récemment validé un tarif de base de 10 325 CHF à Lucerne, soit beaucoup plus que le tarif recommandé de 8 974 CHF qui avait été calculé sur la base d'une analyse comparative menée dans les cantons de Zurich et de Thurgovie (Confédération suisse, 2014). Les coûts par pathologie ont augmenté de 2.5 % en 2013 (Interpharma, 2015). Des informations plus nombreuses et de meilleure qualité au moyen de registres et d'une analyse coût-efficacité systématique faciliteraient la comparaison des coûts à l'acte et limiteraient la hausse des dépenses. Si les décisions des tribunaux administratifs ne parviennent pas à modérer les tensions sur les tarifs de base, de nouvelles dispositions réglementaires pourraient être nécessaires pour restreindre la capacité des hôpitaux et des assureurs à fixer ces tarifs.

Les médicaments, qui représentaient 9.2 % des coûts de santé totaux en 2012, sont relativement onéreux en Suisse. En raison de la règle de fixation des prix, les médicaments génériques coûtent en moyenne près de trois fois plus chers que dans les pays voisins. Cette règle prévoit que les médicaments génériques doivent, en fonction des volumes de ventes, coûter au moins 10 % à 60 % moins chers que le médicament original breveté au moment où son brevet vient à expiration. En outre, l'assurance-maladie rembourse le médicament générique et le médicament original, ce qui n'incite pas à opter pour le générique et aboutit à une surconsommation de médicaments de marque et à une faible part des génériques en valeur, par comparaison internationale (graphique 14). Pour faire baisser les prix, le montant du remboursement devrait être fixé à l'avance, comme le font déjà plus de 20 autres pays d'Europe (Confédération suisse, 2014). Selon Santésuisse (association d'assureurs), ces mesures pourraient faire économiser 125 CHF par patient et par an, soit 1 milliard CHF au total. Il serait également utile de réviser les prix des médicaments au moins une fois par an (plutôt que tous les trois ans) afin de mieux répercuter les variations des taux de change.

Les infrastructures de transport sont elles aussi de bonnes candidates à une meilleure efficience des dépenses

On estime que le coût annuel des embouteillages en Suisse atteint 1 milliard CHF, soit trois fois plus qu'en 2000 (OFR, 2013). Un usage plus efficient des infrastructures de transport existantes permettrait, à long terme, de réduire la nécessité d'investir dans des infrastructures supplémentaires. La congestion pourrait être limitée en facturant un tarif plus élevé en heures de pointe, système appelé tarification de période de pointe. Un système de péage électronique ou de relevé par satellite pourrait être mis en œuvre pour le réseau routier, tandis que le principe de la tarification dynamique serait étendu dans le transport ferroviaire. Pour éviter les effets de substitution indésirables, il convient de suivre une approche globale. Lorsque ce système de tarification aura été mis en place, les responsables publics pourront déterminer avec précision les véritables pénuries d'infrastructures et engager les dépenses d'investissement correspondantes.

Graphique 14. **Part des médicaments génériques dans le marché pharmaceutique total, 2013 (ou année la plus proche)**



1. Marché des médicaments remboursés.
2. Marché des pharmacies de ville.
3. Moyenne simple des 26 pays pour lesquels des données sont disponibles.

Source : OCDE, *Panorama de la santé 2015*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292884

Accroître le recours aux marchés publics

Une utilisation plus systématique des appels d'offres pour l'attribution des marchés publics est aussi un moyen d'augmenter l'efficience des dépenses publiques. Malgré la libéralisation du système dans les années 90 et le lancement d'une plateforme électronique centralisée en 2009, les achats extérieurs en pourcentage des dépenses publiques (23 %) restent inférieurs à la moyenne de l'OCDE de 29 % (OCDE, 2013d). Environ 20 % des achats sont effectués par le gouvernement fédéral, 35 % par les autorités cantonales et 45 % par celles municipales. Les gains d'efficience potentiels sont considérables au regard du manque d'homogénéité des procédures. Une révision du cadre juridique est en cours et prévoit la mise en conformité de la législation cantonale et fédérale avec l'Accord général de l'OMC sur les marchés publics entré en vigueur en avril 2014. Cette initiative devrait renforcer la standardisation des procédures et encourager une concurrence équitable et transparente. La Suisse devrait suivre des procédures standardisées à l'échelle de l'ensemble des niveaux d'administration.

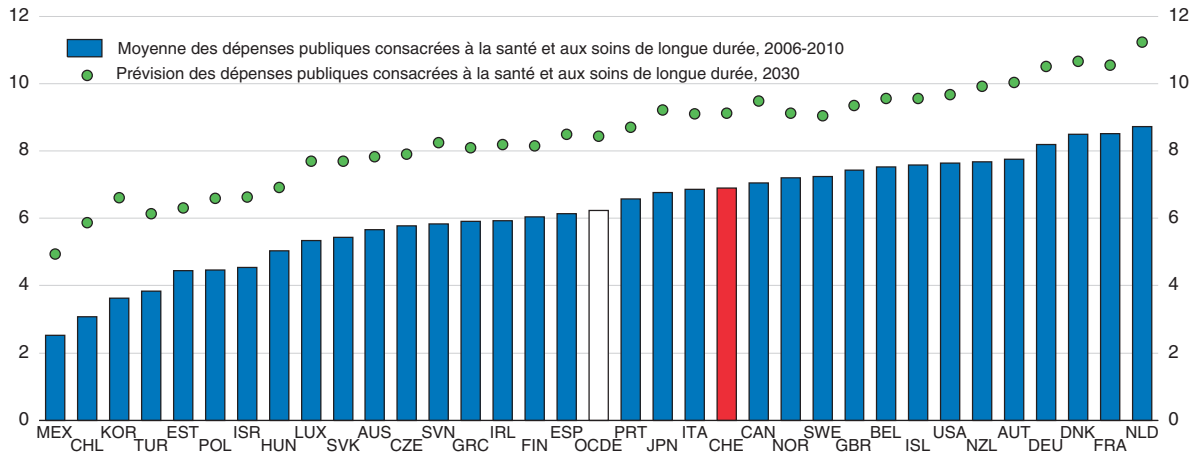
Juguler la hausse des dépenses sociales

Les dettes fédérale et cantonales ont été ramenées à des niveaux acceptables, mais les perspectives de dépenses de protection sociale sont de plus en plus obérées par l'évolution démographique. Le nombre d'actifs par retraité est passé de 6.2 en 1950 à 3.8 en 2010. En fonction du scénario de réduction des coûts retenu, les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée, qui représentent environ 4 % du PIB aujourd'hui, devraient augmenter de 1.9 à 2.6 points de PIB d'ici 2030 (graphique 15). Si les taux d'augmentation des dépenses sociales et de santé enregistrés entre 1990 et 2007 se poursuivent, ces dépenses absorberont 70 % du total des dépenses publiques en 2030, contre 38 % aujourd'hui (economiesuisse, 2012), au détriment d'autres dépenses importantes.

À l'issue d'une analyse exhaustive des réformes de la protection sociale, Keuschnigg et al. (2011) concluent que le relèvement de l'âge de la retraite est le moyen le

Graphique 15. **Les dépenses publiques consacrées à la santé devraient augmenter à moyen terme**

En pourcentage du PIB



Source : de la Maisonneuve C. et J. Oliveira Martins (2013), « A Projection Method for Public Health and Long-Term Care Expenditures », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1048, Éditions de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292893

plus efficace de limiter les conséquences négatives du vieillissement sur la croissance et sur la viabilité budgétaire. La hausse de la TVA est la deuxième mesure la plus efficace. Une réforme complète du régime de retraite (Prévoyance vieillesse 2020) est actuellement débattue au Parlement. Les principales propositions consistent à aligner l'âge de la retraite des femmes (64 ans actuellement) sur celui des hommes (65 ans), relever le taux de TVA de 1.5 point pour financer le premier pilier, flexibiliser le départ en retraite et réduire de 6.8 à 6 % le taux de rendement de l'épargne retraite accumulée au titre du deuxième pilier (le « taux de conversion »).

Une autre option consiste à inciter les seniors à continuer de travailler en majorant les pensions de ceux qui travaillent au-delà de l'âge normal du départ à la retraite. À titre d'exemple, les pensions sont augmentées de 12 % par année de travail supplémentaire au Portugal, de 10.4 % au Royaume-Uni et de 8.4 % au Japon. En Suisse, une année de travail en plus vaut aux retraités de percevoir une pension majorée de 5.2 % à 6.3 % seulement (OCDE, 2013a). Il faudrait réduire les incitations au départ anticipé à la retraite, notamment au titre du second pilier, qui vont d'un départ anticipé obligatoire à des offres très attractives pour les salariés les plus performants (OCDE, 2014d). En Suisse, 665 entreprises seulement (un peu plus de 1 % du total) emploient des salariés qui ont dépassé l'âge légal de la retraite (*Le Temps*, 2015). De même, la formation en cours d'emploi pour les personnes âgées de 55 à 64 ans sans diplôme universitaire est sept fois moins développée que pour les travailleurs titulaires d'un diplôme. Il faudrait élaborer des programmes ciblés pour améliorer les compétences des travailleurs âgés sans diplôme.

Améliorer la péréquation budgétaire

La Suisse est dotée d'un système de péréquation budgétaire qui a recours aux transferts financiers entre cantons hétérogènes (pour un total de 4.5 milliards CHF ou 0.7 % du PIB en 2014) afin de garantir des niveaux minimums acceptables de services publics à l'échelle de tous les cantons. Le système s'articule autour de deux axes principaux : la péréquation des ressources et la compensation des coûts, à quoi s'ajoute un fonds de

cohésion, à hauteur de 366 millions CHF, destiné à amortir l'effet des réformes récentes. Certains cantons ayant un potentiel de recettes plus élevé que d'autres, la péréquation des ressources vise à garantir des règles du jeu identiques pour tous afin d'attirer les résidents et les entreprises, en autorisant par exemple les cantons dont le potentiel de recettes est moins élevé à appliquer des taux d'imposition plus compétitifs. Toutefois, le système actuel n'incite guère les cantons les moins riches à accroître leur potentiel de ressources : en effet, le cadre de péréquation a pour effet que les cantons qui agissent ainsi voient leur part des transferts budgétaires réduite en conséquence, soit en moyenne 80 % des recettes perçues (Conseil fédéral, 2014). En parallèle, alléger le poids des bénéfices des sociétés dans la formule de calcul du potentiel de ressources devrait favoriser l'attractivité tout en limitant la hausse du potentiel de recettes, comme l'envisage la Réforme de l'imposition des entreprises III. À l'inverse, la compensation des coûts a pour but d'atténuer le surcoût de la prestation de services publics dû à des facteurs géographiques ou démographiques. Néanmoins, la clé de répartition actuelle à part égale entre les facteurs sociodémographiques et topographiques pénalise les villes et devrait être révisée en augmentant le pourcentage attribué aux facteurs sociodémographiques.

Recommandations visant à augmenter l'efficience des dépenses publiques et à améliorer le cadre budgétaire

Principales recommandations

- Accroître les dépenses publiques consacrées aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, notamment ceux issus de milieux socio-économiques défavorisés (notamment de l'immigration) ; on pourrait parallèlement généraliser le système de bons de garde d'enfant en vigueur dans le canton de Lucerne.
- Étudier des solutions permettant de réduire le taux de décrochage dans le système universitaire.
- Augmenter l'offre et l'attractivité de domaines d'étude très demandés sur le marché du travail. Continuer de clarifier les filières dans l'enseignement supérieur.
- Revoir le système de fixation des prix des médicaments génériques en remboursant un montant forfaitaire déterminé à l'avance.
- Encourager une comparaison systématique des coûts des hôpitaux. Si les tarifs continuent d'augmenter malgré les réformes récentes, envisager d'adopter une nouvelle législation qui les encadre au moyen de coûts de référence.
- Fixer l'âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes et le lier ensuite à l'espérance de vie. Pour limiter les retraites anticipées, réduire les incitations existantes et accorder une forte prime de retraite à ceux qui choisissent de travailler plus longtemps.

Autres recommandations

- Augmenter le pourcentage des marchés publics alloués par appels d'offres et harmoniser les procédures de passation de marché à tous les niveaux de l'administration.
- Inciter les assurés à rejoindre des réseaux de soins intégrés.

Adopter les bonnes pratiques internationales en matière fiscale, y compris pour l'échange de renseignements

Régimes fiscaux cantonaux et cantonnement

Pendant des décennies, les régimes cantonaux d'imposition des sociétés ont permis à des entreprises résidentes qui exercent des activités commerciales limitées en Suisse de voir leurs bénéfices de source étrangère taxés à un taux moins élevé que les bénéfices réalisés en Suisse. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale de 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, les règles cantonales applicables à ces sociétés ont été unifiées.

Conformément à l'engagement de la Suisse à participer au Projet OCDE-G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) lancé en 2013, et à la déclaration conjointe entre la Suisse et l'Union européenne signée en octobre 2014, la Suisse a entrepris de refondre son système d'imposition des sociétés. Le projet RIE III (Réforme de l'imposition des entreprises III), soumis par le Conseil fédéral au Parlement, est un train de mesures destinées à aligner le régime suisse sur les règles fiscales internationales, créer un environnement fiscal concurrentiel et pérenniser les recettes de l'impôt sur les sociétés, par le biais de différentes mesures, notamment les suivantes :

- Abroger les régimes existants. Ainsi, le statut fiscal cantonal et les pratiques administratives concernant les sociétés principales et les succursales financières suisses seront supprimés.
- Un régime privilégié des droits de propriété intellectuelle conforme aux principes relatifs aux régimes fiscaux préférentiels adoptés dans le cadre du Projet BEPS OCDE-G20 sera mis en place au niveau cantonal. En outre, les cantons peuvent instaurer des déductions spéciales au titre des dépenses de recherche et développement (R-D). Le régime applicable aux revenus générés par les droits de propriété intellectuelle cible les résultats du processus de R-D, tandis que la déduction spéciale au titre des dépenses de R-D soutient les investissements dans la R-D en autorisant une déduction correspondante supérieure à 100 % de leur montant.
- Les réductions des taux de l'impôt sur les sociétés relèvent de la compétence de chaque canton.
- La Confédération aidera les cantons en augmentant leur part des recettes fédérales de l'impôt sur les sociétés de 17 % à 20.5 % et en adaptant le système de péréquation financière.

La réforme devrait être achevée d'ici 2017-19 ou plus tard si un référendum devait avoir lieu.

L'initiative de l'OCDE relative à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (BEPS)

Les montages fiscaux internationaux sont étroitement surveillés depuis la crise financière. Le Projet concernant le BEPS mené par l'OCDE et le G20 procède à un réexamen du système fiscal international dans le but d'aligner l'imposition des bénéfices sur l'activité économique qui les génère et sur la création de valeur, tout en augmentant la transparence. La Suisse est une destination très prisée pour l'enregistrement des actifs incorporels tels que les brevets, les droits de la propriété intellectuelle et les marques (OCDE, 2013c). C'est pourquoi sa participation active à l'élaboration de mesures de lutte contre le transfert de bénéfices est une bonne chose, de même que son adhésion à la

Déclaration de 2013 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui reconnaît le besoin urgent de remédier aux asymétries dans les règles fiscales nationales et internationales et d'établir des règles du jeu équitables dans ce domaine.

Le Plan d'action concernant le BEPS se compose de 15 actions visant à refondre les règles fiscales internationales de manière à remédier aux failles et aux frictions qui permettent de séparer le lieu où les bénéfices imposables sont déclarés du lieu où se déroulent l'activité économique qui les génèrent et la création de valeur, de sorte que l'impôt à la charge des entreprises multinationales est souvent faible ou nul (OCDE, 2013a). Les sept premiers rapports ont été publiés en septembre 2014 et les rapports finaux couvrant la totalité des actions seront diffusés en octobre 2015. La décision définitive concernant les mesures à adopter au titre du Projet BEPS sera prise fin septembre, et la Suisse doit continuer de jouer un rôle actif pour aboutir à un accord sur ces mesures. À l'avenir, il est important que tous les pays, y compris la Suisse, œuvrent rapidement à mettre en œuvre les mesures arrêtées en vue de garantir des règles du jeu équitables. Dans le cadre de ces efforts, la Suisse a récemment accepté de participer au groupe *ad hoc* chargé de négocier l'instrument multilatéral (Action 15 du Plan d'action concernant le BEPS), qui permettra aux pays de déployer sans tarder les mesures se rapportant aux conventions fiscales dans leurs réseaux existants de conventions fiscales bilatérales.

Mise en œuvre des normes internationales d'échange de renseignements en matière fiscale

Échange de renseignements sur demande

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements veille à la mise en œuvre effective des standards internationaux pour l'échange d'information. Il agit sur demande des juridictions membres quand il est prévisible que ses standards s'appliquent à ceux-ci. Le Forum évalue, au moyen d'un examen par les pairs, dans quelle mesure les standards sont respectés. Il publie ensuite un rapport et note la juridiction. La Suisse est un membre actif du Forum mondial, fait partie du groupe de pilotage, du groupe de revue par les pairs, et du groupe sur l'échange automatique d'information.

En mars 2009, la Suisse a adhéré à la norme internationale et a levé sa réserve sur l'article 26 du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE. L'examen de la Suisse au titre de la Phase 1 a été finalisé et publié en 2011. Le rapport de Phase 1 concluait que sur un certain nombre d'aspects significatifs, y compris l'accès aux renseignements bancaires, le cadre juridique et réglementaire de la Suisse n'était pas conforme à la norme d'échange de renseignements. Le passage à la Phase 2 était conditionné à des améliorations de son cadre juridique et réglementaire, lesquelles devaient faire l'objet d'un examen supplémentaire.

À la suite des modifications apportées à son cadre juridique et réglementaire, la demande d'examen supplémentaire adressée par la Suisse a été acceptée et l'examen a été lancé en juillet 2014. Le rapport correspondant, publié en mars 2015, concluait que la Suisse remplissait les conditions pour passer à l'examen de Phase 2. Celui-ci débutera au cours du quatrième trimestre 2015 et le rapport correspondant devrait être publié d'ici la mi-2016. Cet examen de Phase 2 étudiera la mise en œuvre de la norme d'échange de renseignements en pratique. À ce stade, le Forum mondial décernera à la Suisse une note globale de conformité.

Le Forum mondial procède actuellement à une révision de ses termes de référence. Les modifications exigeront des juridictions qu'elles garantissent la disponibilité de renseignements relatifs à la propriété effective, conformément aux critères du GAFI.

Toutes les juridictions membres du Forum mondial seront évaluées pour déterminer si elles respectent les termes de référence mis à jour au cours d'un deuxième cycle d'examens qui se déroulera entre 2016 et 2020.

Échange automatique de renseignements

Parallèlement au cadre international d'échange de renseignements sur demande, le G20 a validé en septembre 2013 la proposition de l'OCDE en vue d'établir une norme mondiale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale. En vertu de cette norme, approuvée par l'OCDE en juillet 2014, les juridictions doivent échanger automatiquement, sur une base annuelle, des renseignements sur les comptes financiers avec d'autres juridictions. La norme définit les institutions financières tenues de communiquer ces renseignements, la nature des renseignements à échanger, les différents types de comptes et de contribuables concernés, ainsi que les procédures de diligence raisonnable que ces institutions doivent suivre. Il importe de souligner qu'à la différence de l'échange sur demande, la norme d'échange automatique prévoit que les données doivent être transmises sans qu'il soit nécessaire pour les pays destinataires d'en faire spécifiquement la demande.

La Suisse s'est engagée à appliquer la nouvelle norme d'échange automatique de renseignements et à débuter les échanges d'ici septembre 2018, et s'emploie actuellement à voter les lois nécessaires et à mettre en place les autres mesures d'application requises. En novembre 2014, la Suisse est devenue la 52e juridiction à signer l'Accord multilatéral entre autorités compétentes, qui facilitera l'échange automatique de renseignements avec ses partenaires. En mai 2015, elle a conclu un accord avec l'Union européenne prévoyant l'échange automatique de renseignements conformément à la norme. En juin 2015, le Conseil fédéral suisse a soumis au Parlement un projet de loi d'application aux fins de la ratification de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes et de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (la Convention). Le Parlement devrait commencer à délibérer sur ce projet de loi à l'automne 2015. Le processus législatif prévoit la possibilité d'un référendum. En donnant effet à la Convention et à l'Accord multilatéral, qui sont des instruments internationaux ouverts à tous les pays, la Suisse sera en mesure d'échanger des renseignements relatifs aux comptes financiers, de manière automatique, avec un large éventail de partenaires.

Recommandations concernant les questions de fiscalité internationale et le partage de renseignements

- Suivre les recommandations et participer à la mise en œuvre et au suivi post-2015 du projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS).
- Donner suite aux recommandations formulées par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale, et veiller au respect de la norme d'échange de renseignements sur demande.
- Planifier les étapes de la mise en œuvre législative de l'échange automatique de renseignements.

Bibliographie

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE.

ASB (2014), « Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier », Association suisse des banquiers, Bâle.

Auer, R. et P. Sauré (2011), « Export Basket and the Effects of Exchange Rates on Exports – Why Switzerland is Special », Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute, *Document de travail*, n° 77.

Avenir Suisse (2013), *Une cure de jouvence pour la prévoyance vieillesse : Propositions de réforme du deuxième pilier*, Zurich.

Bloomberg (2015), « Franc Surge Supercharges Swiss Spending Power in German Towns », 27 avril.

Bourassa, S. et M. Hoesli (2010), « Why Do the Swiss Rent? », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 40, n° 3, pp. 286-309.

Cattaneo M. et S. Wolter (2015), « Better Migrants: Better PISA Results. Findings from a Natural Experiment », *IZA Journal of Migration*, à paraître.

BNS (2014), « Mise en œuvre du volant anticyclique de fonds propres en Suisse – concrétisation du rôle de la Banque nationale suisse », communication, Banque nationale suisse, Berne-Zurich.

BNS (2015), *Rapport sur la stabilité financière 2015*, Zurich.

Confédération suisse (2014), *Rapport annuel du surveillant des prix*, Berne.

Conseil fédéral (2014), *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-15 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, Berne.

CSRE (2014), *Rapport 2014 sur l'éducation en Suisse*, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau.

Demmou, L., M. Haluš, G. Machlica et F. Menkyna (2015), « Spurring Growth in Lagging Regions in the Slovak Republic », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1211, Éditions OCDE.

economiesuisse (2012), *Garantir la pérennité des assurances sociales grâce à des mécanismes d'intervention*, dossier politique n° 19, Genève.

EUROSTAT (2015), *Mortality and life expectancy statistics*, Kirchberg, Luxembourg.

FSO (2014), « Environment Pocket Statistics 2014 », Neuchâtel.

Interpharma (2015), *Santé publique en Suisse*, Bâle.

Keuschnigg, C., M. Keuschnigg et C. Jaag (2011), « Aging and the Financing of Social Security in Switzerland », *Revue suisse d'économie et de statistique,* vol. 147, n° 2, pp. 181-23.

KOF (2015a), « Indicateur de l'emploi du KOF : l'appréciation du franc se fait sentir sur le marché du travail », *Bulletin du KOF,* n° 85, mai, Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF, Zurich.

KOF (2015b), « Choc monétaire et commerce extérieur suisse au premier trimestre 2015 », *Bulletin du KOF,* n° 85, mai, Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF, Zurich.

Kunz, J. (2014), « Analyzing Educational Achivement Differences Between Second-Generation Immigrants: Comparing Germany and German-speaking Switzerland », *CESifo Working Paper* n° 5020, Munich.

La Tribune de Genève (2015), « Le réformateur des hôpitaux suisses était genevois », 29 mai.

Le Temps (2015), « Avenir Suisse défend la flexibilité des retraites », 28 janvier.

LINK Institute (2014), *Baromètre des places d'apprentissage*, Rapport détaillé, août.

Müller, B. et J. Schweri (2012), « Die Betriebe in der dualen Berufsbildung: Entwicklungen 1985 bis 2008 », Office Fédéral des Statistiques, Neuchâtel.

Moody's (2012), « Credit Opinion: Swisscom AG », Moody's Investor Service Global Credit Research, 19 avril 2012

OCDE (2010a), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles*, Éditions OCDE.

OCDE (2010b), *Regards sur l'éducation 2010*, Éditions OCDE.

OCDE (2012a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2012*, Éditions OCDE.

OCDE (2012b), *Untapped Skills: Realizing the potential of immigrant students*, Éditions OCDE.

OCDE (2013a), *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264192904-fr*.

OCDE (2013b), *Perspectives des communications de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, *www.oecd.org/fr/sti/hautdebit/perspectives-des-communications-de-l-ocde-19991479.htm*.

OCDE (2013c), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2013*, Éditions OCDE.

OCDE (2013d), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE.

OCDE (2014a), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2014*, Éditions OCDE.

OCDE (2014b), *Perspectives des migrations internationales 2014*, Éditions OCDE.

OCDE (2014c), « La préscolarisation est-elle accessible à ceux qui en ont le plus besoin ? », *PISA à la loupe*, Éditions OCDE.

OCDE (2014d), *Vieillissement et politiques de l'emploi, Suisse – Mieux travailler avec l'âge*, Éditions OCDE.

OCDE (2015a), *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 97, juin, Éditions OCDE.

OCDE (2015b), *The Future of Productivity,* juillet, Éditions OCDE.

OCDE (2015c), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE.

OCDE (2015d), "Can the performance gap between immigrant and non-immigrant students be closed?", *PISA in Focus*, vol. 53, Éditions OCDE.

OFEN et OFL (2015), « Energetische Sanierung Auswirkungen auf Mietzinsen: Schlussbericht », Office fédéral de l'énergie et Office fédéral du logement.

OFROU (2013), *Trafic et disponibilité des routes nationales, Rapport annuel 2013*, Office fédéral des routes, Berne.

OFS (2014), *Mobilité et transports : Statistique de poche 2014*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

OMC (2013), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat : Suisse et Liechtenstein,* WT/TPR/S/280, 19 mars.

OMC (2014), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat : États-Unis,* WT/TPR/S/307, 11 novembre.

OMC (2015), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat : Australie,* WT/TPR/S/312, 3 mars.

SAAS (2012), *Effizienz, Nutzung und Finanzierung des Gesundheitswesens*, Académies suisses des sciences, Berne.

Schaltegger, C., R. Hofmann et Z. Huwyler (2015), « La péréquation financière au banc de la pratique: l'exemple de Bâle-Campagne », *La Vie Économique*, 1-2/2015, pp. 41-45.

SECO (2015), *Principes pour une nouvelle politique de croissance*, secrétariat d'État à l'Économie, Berne.

Standard and Poor's (2015), « Swisscom AG », Standard and Poor's Ratings Services, McGraw Hill Financial, mai 2015.

Sung, N. (2014), « Market concentration and competition in OECD mobile telecommunications markets », *Applied Economics*, vol. 46, numéro 25, septembre, pp. 3037-48, *http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2014.920480*.

Swisscom (2014), *Rapport annuel 2014*, Berne, *www.swisscom.ch/content/dam/swisscom/de/about/investoren/documents/2015/2014-rapport-annuel.pdf.res/2014-rapport-annuel.pdf*.

Wölfl, A. et P. Sicari (2012), « Reducing Greenhouse Gas Emissions in a Cost Effective Way in Switzerland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1002, Éditions OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/5k8xff3tgd32-en*.

Wolter, S., A. Diem et D. Messer (2014), « Drop-outs from Swiss Universities: an empirical analysis of data on all students between 1975 and 2008 », *European Journal of Education*, vol. 49, n° 4, pp. 471-483.

© OCDE 2015

ANNEXE

Progrès de la réforme structurelle

Le tableau qui suit fait le point sur les mesures prises au regard des recommandations formulées dans les précédentes Études. *Les recommandations nouvelles propres à la présente* Étude *figurent à la fin des chapitres correspondants.*

Recommandations des précédentes *Études*	Mesures prises depuis septembre 2013
A. Stimuler la croissance	
Examiner les causes profondes des résultats médiocres obtenus en termes de productivité, et proposer des mesures pour y remédier, notamment en créant une commission de la productivité.	Un rapport intitulé « Principes pour une nouvelle politique de croissance » a été publié en janvier 2015.
Accélérer le rythme des réformes du secteur agricole, notamment en transformant l'intégralité des aides aux agriculteurs en paiements directs, et en renforçant l'intégration de l'ensemble de la chaîne de valeur alimentaire dans le commerce mondial.	Un projet visant à simplifier l'administration de la politique agricole et les réglementations actuelles a été lancé en décembre 2014 et devrait avoir des retombées d'ici décembre 2015.
Redoubler d'efforts pour négocier des accords de libre-échange, en particulier avec des économies ayant un certain poids.	Des accords de libre-échange avec la Chine et avec le Conseil de coopération du Golfe sont entrés en vigueur le 1er juillet 2014, avec les États d'Amérique centrale le 29 août 2014 et avec la Bosnie-Herzégovine le 1er janvier 2015. Des négociations sont en cours avec les Philippines et la Géorgie et se poursuivent avec la Malaisie et le Viet Nam. Les négociations sont suspendues avec l'Inde, l'Indonésie et la Russie/la Biélorussie/le Kazakhstan. Des négociations visant à moderniser et à élargir la portée de l'accord déjà en vigueur ont débuté avec la Turquie.
Continuer à étudier les différentes possibilités de mettre en place des incitations fiscales pour encourager l'innovation, par exemple pour les investisseurs providentiels (« *business angels* »).	Aucune mesure n'a été prise.
Rester prudent face au traitement fiscal de la propriété intellectuelle pour s'assurer que les mesures actuelles servent bien l'objectif qui leur a été assigné et ne sont pas à l'origine de distorsions indues sur la scène internationale.	Une réforme de la fiscalité des entreprises, proposée par le Conseil fédéral au Parlement en juin 2015, prévoit l'adoption de « *patent boxes* », disposition en vertu de laquelle les revenus de la propriété intellectuelle comme les brevets remplissent les conditions requises pour faire l'objet d'un traitement fiscal préférentiel, conformément à la toute récente norme de l'OCDE.
Assouplir les restrictions à la création d'une entreprise en réduisant le nombre des procédures et les délais requis, par exemple en améliorant le portail « Start-Biz » sur internet et en supprimant l'authentification obligatoire par notaire.	Depuis avril 2015, il est possible de créer intégralement en ligne une entreprise faisant appel à l'épargne publique. Auparavant, cette possibilité était limitée aux sociétés à capital fermé (entreprises unipersonnelles).
Mettre davantage l'accent sur l'activation précoce des migrants.	Depuis janvier 2014, la Confédération et les cantons coopèrent ensemble pour renforcer l'intégration des migrants. Les cantons, en collaboration avec la Confédération, ont mis au point des programmes d'intégration cantonale dans trois domaines prioritaires : information et conseils, éducation et emploi, compréhension mutuelle et intégration sociale. L'activation précoce des migrants constitue un objectif important de ces programmes.
Recourir davantage aux allocations d'initiation au travail (AIT) qui sont des aides accordées aux entreprises pour les inciter à employer des jeunes, des travailleurs inexpérimentés ou des chômeurs de longue durée.	Les allocations d'initiation au travail versées ont augmenté, passant d'environ 11 millions CHF à 23 millions CHF de 2011 à 2014.
Déployer davantage les efforts au niveau de la Confédération pour coordonner les services de l'emploi entre les cantons.	Aucune mesure n'a été prise.
B. Moderniser le système éducatif	
Accroître le financement public des établissements préscolaires.	L'aide financière fédérale a été prolongée jusqu'en 2019.
S'occuper des problèmes d'intégration au sein du système scolaire dans le cadre d'une politique d'intégration plus large.	Depuis janvier 2014, chaque canton a adopté un programme d'intégration, regroupant toutes les mesures spécifiques visant à favoriser l'intégration dans le cadre d'une politique plus large. Deux domaines stratégiques sur huit se rapportent à l'éducation (enseignement des langues et éducation des jeunes enfants).
S'inspirer de l'expérience d'autres pays, notamment la Finlande, qui ont mis en place des programmes de préparation des enseignants qui visent en priorité à les aider à acquérir des compétences pratiques en matière de soutien scolaire grâce auxquelles ils peuvent s'occuper des élèves en difficulté dans des classes où les aptitudes sont hétérogènes.	Aucune mesure n'a été prise.
Suivre de près l'effet des mesures visant à retarder l'orientation sur les résultats scolaires.	Un dispositif de suivi systématique du système éducatif est en place depuis 2010.
Passer en revue les filières professionnelles et académiques, en particulier à la lumière des postes vacants dans certaines professions hautement qualifiées et de la tendance à les remplir grâce à l'immigration.	Aucune mesure n'a été prise.
Améliorer l'accès à l'enseignement supérieur de tous les segments de la société, notamment en prenant des mesures ciblant spécifiquement les étudiants issus de milieux socio-économiques modestes et de l'immigration.	Un accord intercantonal sur l'harmonisation des bourses pour l'enseignement secondaire supérieur et tertiaire a été mis en place en 2013.

Recommandations des précédentes *Études*	Mesures prises depuis septembre 2013
C. Intensifier la concurrence	
Envisager de prévoir l'application de sanctions pénales en cas d'agissements anticoncurrentiels.	Aucune mesure n'a été prise.
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.	Aucune mesure n'a été prise.
Dans le secteur de l'électricité, instaurer la séparation de propriété entre la production et les opérations de transport de l'électricité, renforcer les pouvoirs du régulateur, et 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.	La séparation opérationnelle des activités de transport de l'électricité des autres activités de l'opérateur Swissgrid est en vigueur depuis le 3 janvier 2013.
Dans le secteur des télécommunications, adopter une réglementation ex ante pour régir les conditions d'accès à la boucle locale ainsi que les redevances d'interconnexion.	Aucune mesure n'a été prise.
Rendre obligatoires les appels d'offres sur les services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs, assurer un accès non discriminatoire au matériel roulant 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.	Aucune mesure n'a été prise.
Libéraliser complètement les industries de réseaux, étalonner l'efficacité du secteur public et mettre en œuvre une gestion territoriale plus efficiente.	S'agissant de la gestion territoriale, la loi révisée sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur en mai 2014 et les cantons ont 5 ans pour adapter en conséquence leur plan d'affectation (urbanisation), ce qui constitue la première étape du processus. Une consultation publique portant sur la deuxième phase de la révision a pris fin en mai 2015 (protection des terres agricoles, meilleure coordination du processus de planification des infrastructures de transport et d'énergie avec la planification du développement territorial et du développement de l'aménagement intercantonal du territoire).
D. Améliorer le système fiscal	
Élargir la base de la TVA en supprimant les exemptions et en unifiant les taux d'imposition. À moyen terme, relever les taux de TVA. Étudier la faisabilité technique d'une application de la TVA aux services bancaires. Si une TVA sur les services bancaires n'est pas instaurée, envisager un impôt additionnel sur les bénéfices et la rémunération des institutions financières.	Aucune mesure n'a été prise.
Réduire le coin fiscal applicable aux seconds apporteurs de revenus, par exemple en instaurant une imposition distincte des revenus des conjoints. Instaurer des dispositions uniformes entre les niveaux d'administration en ce qui concerne l'imposition des différents apporteurs de revenus d'un ménage.	Aucune mesure n'a été prise.
Remplacer l'impôt cantonal progressif sur les bénéfices par un système proportionnel et supprimer les taxes sur le capital. Supprimer les impôts sur l'émission d'actions et de titres de créance.	L'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre fait partie intégrante de la Troisième réforme de l'imposition des entreprises présentée par le Conseil fédéral au Parlement en juin 2015.
Supprimer le système d'imposition forfaitaire applicable aux particuliers fortunés qui n'exercent pas d'activités économiques en Suisse. Soumettre tous les résidents à l'imposition normale sur le revenu des personnes physiques.	Les électeurs suisses ont rejeté l'initiative populaire visant à supprimer l'imposition forfaitaire en Suisse, intitulée « Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires » (abolition des forfaits fiscaux) le 30 novembre 2014.
E. Agir sur la viabilité écologique	
Accorder une plus large place aux mécanismes de marché dans le cadre de la transition de l'énergie nucléaire vers les énergies renouvelables.	La réforme partielle de 2014 relative aux aides aux énergies renouvelables a remplacé le dispositif de rétribution de l'électricité injectée pour les toitures photovoltaïques par des subventions à l'installation d'équipements.
Appliquer aux carburants une redevance sur le CO_2.	Aucune mesure n'a été prise.
Favoriser davantage les activités de recherche liées à l'énergie dans les secteurs public et privé, et continuer la collaboration avec les chercheurs étrangers, afin de faciliter la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050.	Le financement des activités de R-D liées à l'énergie dans le secteur public a été augmenté de 25 % en 2014, pour être porté à 250 millions CHF par an.
Profiter des possibilités offertes par le passage du nucléaire à des sources d'énergie renouvelables et par les objectifs d'émission de gaz à effet de serre pour mettre en place un cadre propice à la concurrence dans le secteur de l'énergie.	Le gouvernement prévoit d'ouvrir intégralement, par décret, le marché de l'électricité à la concurrence. Cette libéralisation totale peut toutefois être remise en cause par un référendum. Une ouverture (partielle) du marché du gaz est prévue pour 2020 environ.

Recommandations des précédentes *Études*	Mesures prises depuis septembre 2013
F. Accroître le rôle des femmes dans l'économie	
Offrir aux jeunes des modèles auxquels ils puissent s'identifier pour inciter davantage de filles à poursuivre des études en sciences exactes et davantage de garçons à opter pour les sciences sociales ou le domaine de la santé, et sensibiliser les élèves aux perspectives offertes par les différents choix d'études, en termes de carrière et de rémunération. Informer les élèves sur les possibilités d'orientation professionnelle qui sont à la fois rémunératrices et non fondées sur les stéréotypes filles-garçons.	Aucune mesure n'a été prise.
Favoriser une plus grande mobilité entre les filières en créant des passerelles plus nombreuses et clairement identifiées.	Aucune mesure n'a été prise.
Atténuer l'influence du milieu socio-économique sur les choix d'orientation scolaire et professionnelle trop stéréotypées des garçons et des filles en offrant un accompagnement plus intensif et plus précoce aux élèves défavorisés, ainsi qu'une aide financière plus conséquente.	Aucune mesure n'a été prise.
Élargir le champ des possibilités offertes aux femmes sur le marché du travail en augmentant les dépenses publiques consacrées aux services de garde d'enfants et en adaptant les règlements afin de diversifier les choix proposés en termes de rapport qualité-prix.	En septembre 2014, le Parlement a décidé de prolonger de janvier 2015 à janvier 2019 le dispositif des aides financières versées par la Confédération à l'extension du nombre de structures d'accueil extrafamilial des enfants.
Supprimer la pénalité fiscale pour les couples mariés au niveau fédéral en remplaçant l'imposition commune des conjoints par une imposition individuelle, ou en adoptant une mesure équivalente.	Aucune mesure n'a été prise.
Créer un congé paternité et un congé parental unique consécutif à partager entre les deux conjoints.	Aucune mesure n'a été prise.
Instaurer un droit au travail à temps partiel, limité dans le temps, pour les parents de très jeunes enfants.	Depuis 2013, les employés fédéraux ont le droit de réduire le nombre de leurs heures travaillées après la naissance d'un enfant.
Mettre en œuvre un code de gouvernement d'entreprise fondé sur des objectifs de parité, en vue d'accroître le nombre de femmes aux postes de direction.	La révision du Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise a été achevée le 29 septembre 2014, et un nouvel article (l'article 12) sur la représentation des femmes y a été ajouté.
Accroître la proportion de femmes dans les conseils d'administration en fixant des objectifs ambitieux conjugués à l'adoption de la règle « appliquer ou expliquer » ou en fixant des quotas.	Aucune mesure n'a été prise.
Promouvoir une image positive de l'entrepreneuriat auprès des femmes en invitant des femmes entrepreneurs accomplies à se rendre dans les établissements d'enseignement secondaire et supérieur afin d'expliquer les avantages et l'intérêt de créer sa propre entreprise, surtout au regard de la préférence des femmes pour une organisation souple du travail.	Aucune mesure n'a été prise.
G. Réformer le régime d'assurance vieillesse et d'invalidité	
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.	Une vaste réforme du régime de retraite (Prévoyance vieillesse 2020) est actuellement présentée devant le Parlement. Les principales modifications portent sur les points suivants : la retraite des hommes et des femmes à 65 ans (contre 64 ans actuellement pour les femmes), le relèvement de 1.5 point du taux de TVA afin de financer le premier pilier, une transition plus progressive vers la retraite et l'abaissement de 6.8 % à 6 % du « taux de conversion », qui détermine le montant de la rente du deuxième pilier.
Mettre en place des incitations à prolonger l'activité après l'âge normal de la retraite.	Le projet de loi déposé au Parlement prévoit d'accroître la flexibilisation et l'individualisation de la transition vers la retraite. L'assuré pourra choisir l'âge de son départ à la retraite (entre 62 et 70 ans) et entre le versement d'une retraite complète ou partielle. Au-delà de 65 ans, l'assuré pourra continuer à cotiser, ce qui augmentera sa rente ultérieurement. La durée maximale du report de la fin de carrière reste de cinq ans.
Permettre aux caisses de pension de fixer le taux de conversion.	Aucune mesure. Cela pourrait être en violation de l'objectif social d'un niveau minimum de prestation contenu dans la Constitution.
Revoir le degré de générosité des avantages fiscaux en faveur des régimes de retraite professionnels.	Garantir un revenu de retraite est un objectif prioritaire. Les impôts n'étant prélevés qu'une fois la pension (ou le capital) versé, cela constitue une incitation forte à se constituer un capital en vue de la retraite.
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.	Le réexamen des bénéficiaires de prestations d'invalidité engagé en 2012 est en cours d'évaluation (première résultats en décembre 2015, résultats détaillés dans le projet de diffusion des résultats en 2019).

Recommandations des précédentes *Études*	Mesures prises depuis septembre 2013
H. Améliorer la réglementation des intermédiaires financiers	
Envisager une rotation périodique des vérificateurs externes chargés d'institutions financières particulières, et élargir le vivier de vérificateurs externes agréés.	La circulaire 2013/3 de la FINMA (l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers) prévoit la possibilité de charger des experts qui n'effectuent pas la vérification ordinaire des comptes de procéder à des investigations dans un domaine particulier et la FINMA fait usage de cette possibilité.
Compléter les seuils de déclenchement comptable des emprunts à seuil de conversion obligatoire par des indicateurs de marché. À titre d'exemple, la FINMA pourrait être tenue de demander une vérification indépendante de la valeur comptable de la banque lorsque les indicateurs de marché descendent en dessous d'un seuil prédéfini. Un seuil de déclenchement passant à 7 % des actifs pondérés des risques devrait être introduit pour tous les emprunts à seuil de conversion obligatoire.	Aucune mesure n'a été prise.
Mettre au point des plans de résolution pour les grandes sociétés d'assurance suisses.	Aucune mesure n'a été prise.
Supprimer les garanties explicites accordées par les autorités cantonales aux banques cantonales.	À l'heure actuelle, la plupart des cantons continuent d'accorder une garantie étendue à leurs banques cantonales même si, pour certains cantons, cette garantie est limitée. Le Canton de Berne a supprimé sa garantie en 2013 et, en 2011, le Canton de Genève a décidé de supprimer progressivement et complètement sa garantie limitée d'ici à 2016.

Chapitres thématiques

© OCDE 2015

Chapitre 1

Politiques visant à maîtriser le cycle du marché du logement

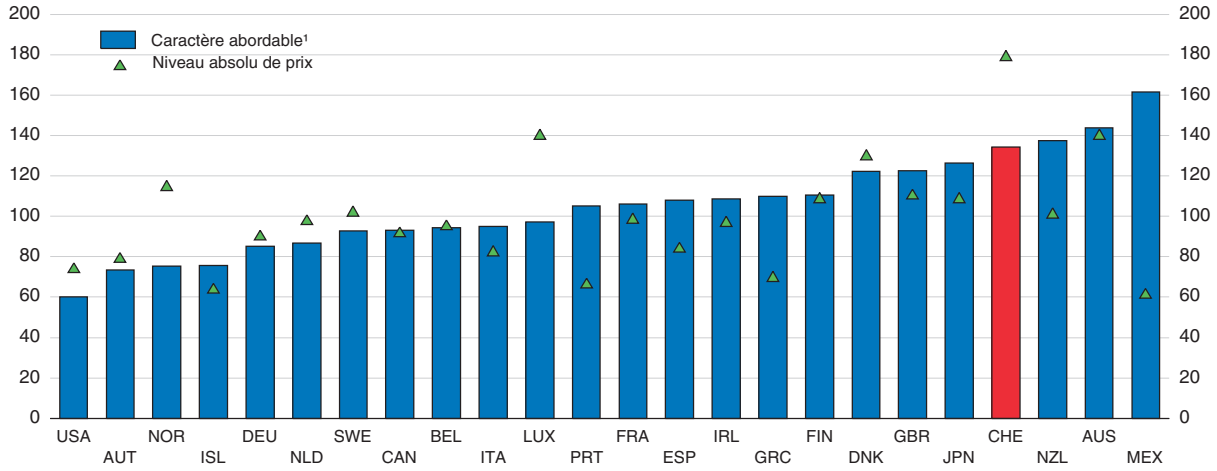
Depuis 2000, les prix de l'immobilier en Suisse ont connu une croissance rapide. Selon certains indices, les prix des appartements ont presque doublé entre 2000 et 2014, ceux des maisons individuelles augmentant d'environ 60 %. Les hausses de prix ont varié sensiblement d'un canton à un autre. Le nombre de transactions dans le secteur s'est maintenu à un niveau élevé, la croissance du volume de prêts hypothécaires excédant largement celle du revenu disponible. Résultat, à 120 %, le ratio dette hypothécaire résidentielle-PIB de la Suisse est le plus élevé de la zone OCDE, et ce, malgré un taux d'accessibilité à la propriété d'environ seulement 40 %, un des plus faibles de la zone. L'exposition du secteur bancaire au marché des prêts hypothécaires est la sixième plus élevée de la zone OCDE, les prêts hypothécaires représentant plus de 80 % de l'ensemble des concours bancaires au plan national, hors marché interbancaire. Cela dit, les prix élevés des logements sont soutenus par des taux d'intérêt très bas, une croissance démographique portée par l'immigration et une baisse de la taille des ménages, alors que la demande est tirée par la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires et par les investisseurs institutionnels. La réglementation restrictive des plans d'aménagement locaux a également modéré les réactions du côté de l'offre. Ces facteurs expliquent la faiblesse des rendements locatifs, qui restent toutefois élevés par rapport à ceux d'autres actifs, ainsi que le niveau très modeste des taux d'inoccupation. Ces trois dernières années, les banques et les autorités ont adopté différentes mesures en vue de consolider les engagements des banques et de soulager les tensions sur le marché. Parmi ces mesures, on peut citer l'instauration, pour les emprunteurs, d'un apport personnel de 10 % minimum de la valeur des biens, qu'il n'est pas possible de se procurer en procédant à un nantissement ou en retirant de manière anticipée des actifs du deuxième pilier du régime de retraite, et l'amortissement obligatoire des prêts. Un matelas de fonds propres contracyclique mis en place au début de 2013 oblige les banques à détenir des fonds propres de base supplémentaires déterminés en fonction de leurs positions hypothécaires pondérées des risques et garanties par des biens résidentiels en Suisse. En janvier 2014, le matelas de fonds propres contracyclique a été porté de 1 % à 2 %. Malgré ces mesures, les prix des logements demeurent élevés, tout comme le risque pesant ainsi sur le secteur bancaire.

Introduction

Au cours de la dernière décennie, les prix de l'immobilier en Suisse ont augmenté beaucoup plus rapidement que les revenus des ménages et les taux d'inoccupation des logements locatifs sont demeurés très bas. Par suite notamment d'un afflux d'immigrants et du faible coût de l'endettement, la demande de logements a connu une forte croissance. Il s'ensuit que, bien que ni la qualité ni la disponibilité de logements ne constituent des problèmes graves en Suisse, les citoyens de ce pays affectent une part élevée de leur revenu disponible au logement. De fait, le logement coûte cher en Suisse, non seulement en valeur absolue, mais aussi par rapport au revenu par habitant, dont le niveau est relativement haut (graphique 1.1). Comme le signalait l'*Étude* de 2009, cette situation s'explique notamment par le coût élevé de la construction, si bien que la réaction du côté de l'offre a été insuffisante. À cela sont venus s'ajouter d'autres facteurs, comme le manque de terrains disponibles et une réglementation rigoureuse de la construction.

Graphique 1.1. **Accessibilité financière et coût absolu du logement dans certains pays de l'OCDE, 2011**

Moyenne de l'échantillon = 100



1. Déterminé en utilisant les prix PPA des charges liées au logement (logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles) divisés par le RNB par habitant (PPA, en dollars internationaux constants de 2011).

Source : Base de données des parités de pouvoir d'achat de l'OCDE ; et *Base de données des indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292904

L'endettement des ménages est important, surtout à cause des prêts hypothécaires. La contrepartie de cet endettement est que les engagements des banques suisses vis-à-vis du marché du logement sont très élevés, et qu'une baisse importante des prix immobiliers risquerait de mettre les prêteurs en difficulté, ce qui aurait des conséquences graves pour l'ensemble de l'économie. Les autorités suisses ont adopté, avec un certain succès, des mesures en vue de gérer et de réduire autant que possible ce risque. Bien qu'une vigilance

constante s'impose à court terme, certaines mesures à plus long terme pourraient également réduire le danger d'un retour des cycles immobiliers de grande amplitude observés en Suisse au cours des 50 dernières années.

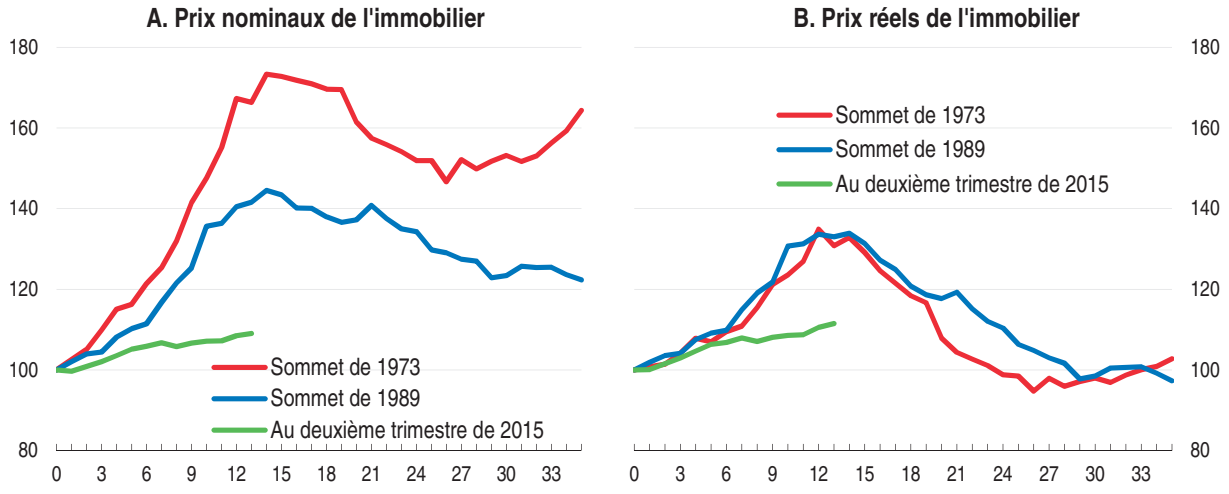
Le présent chapitre porte sur l'évolution récente du marché du logement suisse. On y trouvera tout d'abord une analyse des facteurs qui influent sur ce marché, dont ceux qui sous-tendent l'offre et la demande. Du côté de la demande, les facteurs les plus importants sont la faiblesse des taux d'intérêt et la forte croissance démographique, ainsi que la taille plus petite des ménages, attribuable notamment à un important afflux migratoire. Le chapitre propose aussi une explication du faible taux d'accessibilité à la propriété, ainsi qu'une analyse de certains aspects de l'offre, et notamment de l'importance des rigidités entourant l'accès à des terrains à bâtir pour la construction de logements, particulièrement dans les zones à forte demande, comme source du déséquilibre entre l'offre et la demande. Le chapitre conclut en proposant des recommandations visant à réduire l'amplitude du cycle du logement suisse.

L'évolution du marché du logement suisse

Depuis le début des années 70 (graphique 1.2), on a relevé trois cycles du marché du logement suisse, lesquels ont généralement suivi le cycle de l'activité économique générale : le premier a atteint son sommet en 1973, le second en 1989 et le troisième correspond à la période actuelle. L'amplitude des deux premiers booms a été comparable, tout comme l'a été leur durée (celle-ci correspondant à une hausse soutenue de l'IPC ajusté de plus de 5 % par année), mais le boom actuel, bien que de moindre amplitude, est d'une durée plus longue. Les trois cycles ont été caractérisés par des évolutions régionales hétérogènes. Les hausses enregistrées dans les régions métropolitaines ont été importantes, mais l'aspect le plus remarquable du cycle actuel est que les hausses de prix du logement à Genève ont été supérieures à celles du reste du pays. De fait, dans le canton de Genève, le prix des appartements a plus que triplé depuis 2000, alors que la croissance moyenne dans l'ensemble de la Suisse a été à peine supérieure à la moitié de celle de

Graphique 1.2. **Prix de l'immobilier en Suisse au cours des cycles récents**

Indice, 14 trimestres avant le sommet = 100[1]



1. La série du cycle le plus récent n'a pas encore atteint son sommet, de sorte que le graphique indique les 14 derniers trimestres.

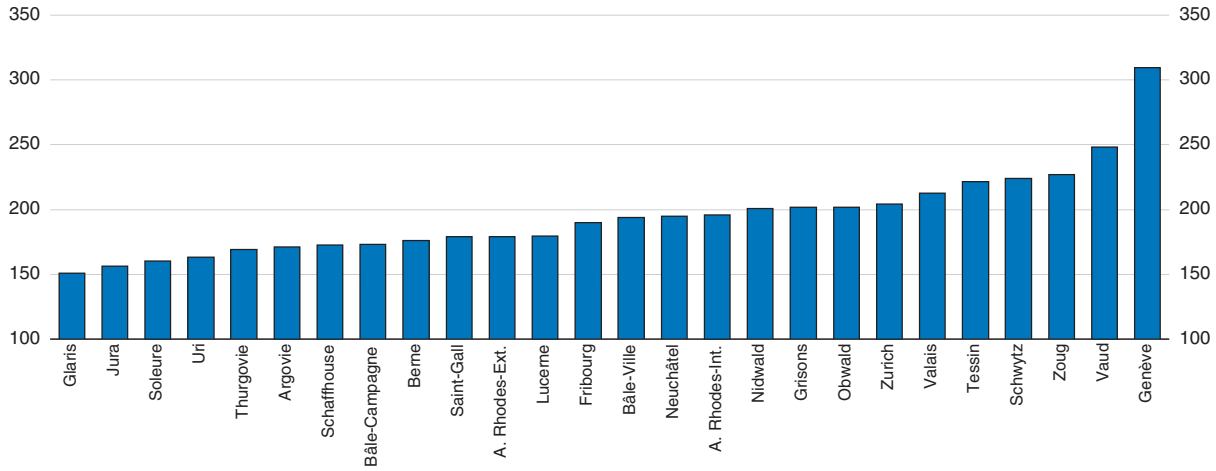
Source : Base de données des prix de l'immobilier de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292916

Genève (graphique 1.3). Dans le nord-ouest et dans certains cantons du centre du pays, la hausse des prix des maisons a été beaucoup plus modeste que celle des appartements puisqu'elle n'a atteint qu'environ 50 % depuis 2000.

Graphique 1.3. **Prix de l'immobilier, par canton**

Appartements, augmentation des indices de prix, année 2000 = 100



Source : Fahrländer Partner.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292926

Le boom immobilier des années 80 a eu lieu dans un contexte caractérisé par la croissance économique très rapide de la deuxième moitié de la décennie et par la mise en place du deuxième pilier obligatoire du régime de pensions de retraite suisse. La très forte expansion économique a attiré un grand nombre de travailleurs étrangers, notamment de la Yougoslavie, ce qui a provoqué une hausse sensible de la demande de logements. En outre, la hausse des revenus et la faiblesse relative des taux d'intérêt ont rendu les prix des logements plus abordables. Pour répondre à la demande croissante de logements, la construction a connu une expansion rapide, mais l'offre est néanmoins demeurée inférieure à la demande, surtout dans les grandes zones urbaines. Les taux d'inoccupation sont demeurés proches de zéro, d'où une hausse des loyers. L'expansion des zones urbaines a également témoigné de la pénurie de logements. À mesure que le deuxième pilier du régime des pensions progressait vers la maturité, les capitaux s'y sont concentrés, à la recherche de rendements. Par suite des pertes résultant de l'effondrement boursier de 1987, les caisses de retraite, tout comme les investisseurs individuels, ont orienté de plus en plus de capitaux vers des projets immobiliers, ce qui semblait être un bon moyen de se protéger contre la hausse du taux d'inflation. Les prix des immeubles de placement ont énormément augmenté par suite de la spéculation à court terme.

Plusieurs facteurs sont intervenus dans le déclenchement de la crise immobilière des années 90. Premièrement, vers 1990, une récession soudaine et prononcée, combinée à des taux d'intérêt et d'inflation élevés, a provoqué une baisse sensible de la demande pour tous les types de biens immobiliers. Deuxièmement, comme la plupart des prêts hypothécaires étaient assortis d'un taux d'intérêt variable, le taux d'inflation élevé et le taux d'intérêt nominal de 8.5 % ont réduit la demande. Troisièmement, à la fin des années 80, la forte demande et l'augmentation des loyers du marché ont provoqué une hausse sensible de l'activité dans les domaines de l'aménagement local et de la

construction. Lors du renversement soudain de la conjoncture économique en 1990-91, plusieurs projets étaient encore en chantier et n'ont été parachevés qu'après l'effondrement de la demande, d'où une hausse des taux d'inoccupation et une baisse des prix et des loyers du marché. Les marchés dans la région du Lac Léman ont atteint leur sommet en 1990 et ceux des régions germanophones en 1991-92 (Fahrländer Partner, 2008).

L'éclatement de la bulle immobilière des années 90 a provoqué une crise des banques de crédit hypothécaire, surtout des petites banques régionales. Les pertes attribuables aux intérêts impayés par des emprunteurs insolvables n'ont pas causé de grand préjudice. Beaucoup plus important a été l'actif net négatif afférent aux prêts hypothécaires occasionné par la baisse de la valeur marchande des logements : entre 1991 et 1996, les prix des appartements ont chuté d'environ 35 % et, dans les cantons de Berne et de Genève, d'environ 20 %. Les entreprises qui possèdent des biens immobiliers locatifs (les sociétés non financières comme les fonds immobiliers et les sociétés immobilières) ont été durement frappées. Pendant les cinq années précédant la crise, l'encours des prêts hypothécaires consentis aux sociétés non financières a augmenté à un taux annuel composé d'environ 12 %, l'encours des prêts hypothécaires consentis aux ménages augmentant en moyenne de 10 %. Au cours de la période 1990-96, la Commission fédérale des banques (CFB) suisses a estimé que le total des pertes imputables à des défauts de paiement s'élevait à 42 milliards CHF (environ 10 % du PIB). Ces pertes étaient imputables dans une mesure limitée à la radiation de créances d'intérêts et de principal afférents à des biens immobiliers privés, mais la plus grande part était imputable à des défauts de remboursement des prêts hypothécaires afférents à des immeubles de placement, surtout dans le secteur commercial. Les petites banques régionales ont été assez durement éprouvées. On estime que 100 des 200 banques régionales n'ont pas survécu à la crise ou ont perdu leur indépendance (BRI, 2004). On trouvera de plus amples renseignements à ce sujet dans l'encadré 1.3 ci-dessous.

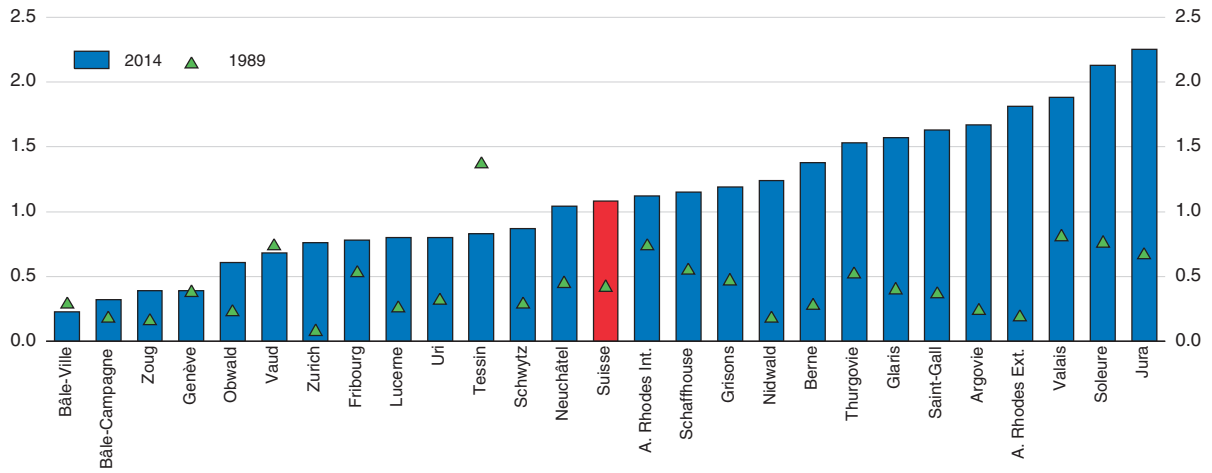
Pendant la première décennie du nouveau millénaire, une reprise a été observée sur le marché du logement. Une croissance économique supérieure à la moyenne, des taux d'intérêt bas, une plus grande libéralisation des règles en matière de migration et la capacité de financer l'achat de logement via l'épargne retraite ont entraîné une expansion très rapide – mais à partir d'un bas niveau. Malgré une hausse dans le secteur de la construction de logements en copropriété et de maisons individuelles et l'expansion des zones urbaines, la forte demande a provoqué des augmentations rapides de prix, prix dont la hausse n'a connu aucun répit depuis maintenant environ 15 ans.

Dès 2005, les prix dans certaines régions avaient dépassé les sommets observés à la fin des années 80 et l'on évoquait déjà une « surchauffe » du marché du logement en Suisse (Neff et Rauh, 2005 ; NZZ, 2005 ; Fahrländer, 2007). Depuis 2008, la Banque nationale suisse (BNS) et d'autres observateurs n'ont eu de cesse de mettre en garde contre les risques de surchauffe des marchés immobiliers. Plusieurs règlements de l'Autorité suisse de surveillance des marchés financiers (FINMA) et du Conseil fédéral, l'« autoréglementation » des sociétés de crédit hypothécaire et l'évolution macroéconomique ont jugulé les hausses des prix du logement dans certaines régions et les ont sensiblement ralenties dans la plupart des autres, ce qui pourrait présager d'un atterrissage en douceur de l'économie. Toutefois, on observe des signes précoces d'une nouvelle escalade des prix dans certains marchés et secteurs. En raison des rendements réels élevés du secteur immobilier par rapport à ceux d'autres catégories d'actifs, les prix des immeubles de placement pourraient encore s'accroître.

Pourtant, selon la plupart des indices, l'évolution récente du présent cycle du logement n'a pas été aussi vigoureuse que celle du boom des années 80 et les taux d'inoccupation des logements au cours du présent cycle n'ont jamais atteint les creux observés à la fin du cycle des années 80. En 1989, le taux national moyen d'inoccupation était de 0,4 %, alors qu'il s'est maintenu près de 1 % ces dernières années (graphique 1.4), valeur considérée par certains observateurs comme proche du niveau d'équilibre (Thalmann, 2012). Dans certains cantons en 1989, le taux d'inoccupation était effectivement nul. En outre, comme on le signale ci-dessous, la croissance du crédit hypothécaire par rapport au revenu disponible réel par habitant a été sensiblement moins forte au cours du présent cycle. Par ailleurs, le ratio prix-revenu, notamment dans le cas des appartements occupés par leurs propriétaires, a atteint des niveaux que l'on n'avait pas observés depuis 1989, et la croissance démographique, portée par l'immigration, a été plus forte au cours du cycle actuel. Et, bien entendu, les taux d'intérêt ont été beaucoup plus bas.

Graphique 1.4. **Taux d'inoccupation dans différents cantons**

En pourcentage du parc de logements



Source : Office fédéral du logement.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292931

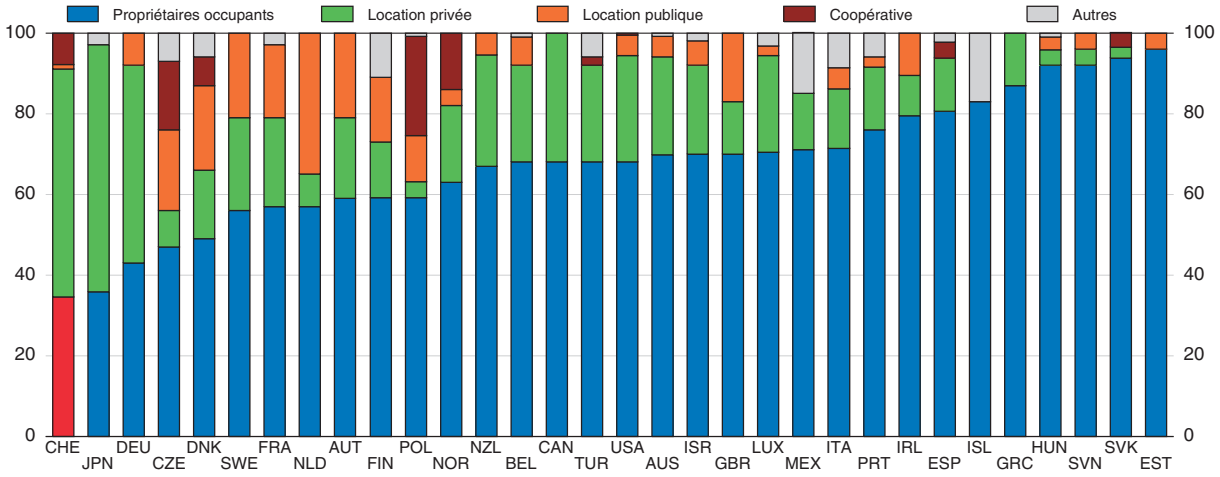
La structure du marché du logement suisse

Un tiers de la population suisse est concentrée dans les cinq plus grandes agglomérations du pays : Zurich (1.1 million), Genève (0.5 million), Bâle (0.5 million), Berne (0.3 million) et Lausanne (0.3 million). Un deuxième tiers habite dans les autres zones urbaines et le troisième dans les régions rurales. Une forte croissance démographique et l'amélioration des infrastructures ont eu pour effet d'accélérer l'étalement urbain. Seulement 7 % du territoire est affecté aux établissements et aux zones urbaines, le reste étant constitué de forêts, de boisés, de terres agricoles et de zones agricoles alpines (68 %), de lacs et de cours d'eau (4 %) et de terres improductives (21 %). Avec une population d'environ 8.3 millions d'habitants, la densité est de quelque 200 habitants par kilomètre carré. Comme une bonne partie du territoire ne peut être ou n'est pas utilisée pour la construction de logements, la densité réelle de population est cependant beaucoup plus élevée que la densité moyenne (Bourassa et al., 2010).

Le taux d'accession à la propriété est très faible (voir ci-dessous) et environ 60 % des ménages suisses louent un appartement ou une maison individuelle (graphique 1.5).

Graphique 1.5. **Propriétaires occupants et locataires dans différents pays**

En pourcentage du parc de logements, 2009



Source : Andrews D. et al. (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292943

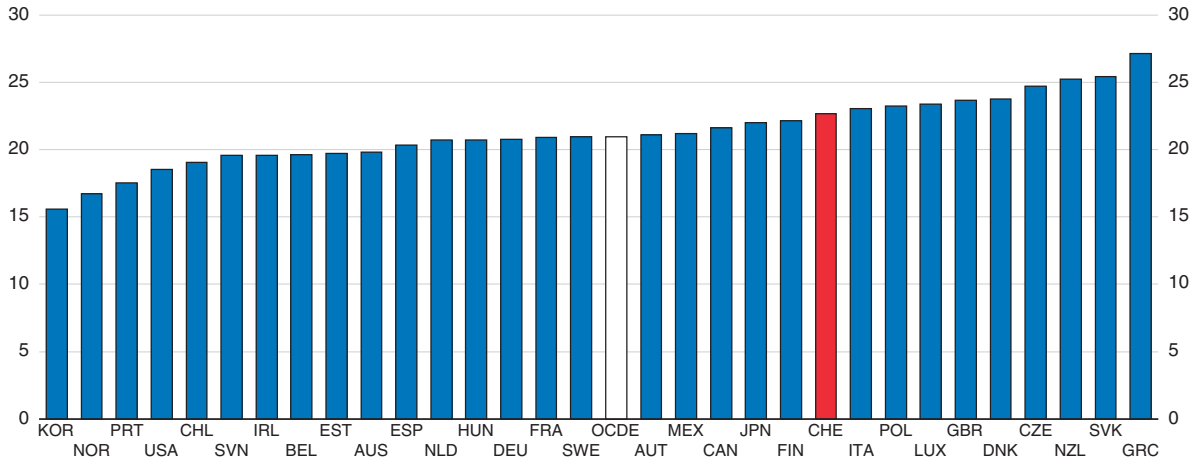
Un nombre peu important mais non négligeable de gens vivent dans des coopératives de logement. Celles-ci se trouvent généralement dans les zones urbaines, Zurich en détenant une concentration particulièrement forte (voir ci-dessous). Selon les données les plus récentes, environ 62 % des appartements locatifs appartiennent à des investisseurs privés, 28 % à des investisseurs institutionnels comme les caisses de retraite, les compagnies d'assurance, les fonds immobiliers et les sociétés immobilières, et environ 10 % aux administrations publiques ou à des coopératives sans but lucratif. Parmi les investisseurs institutionnels, les caisses de retraite représentent le plus important groupe de propriétaires, la part du parc suisse de logements locatifs qu'elles détiennent atteignant presque 10 %. Une autre donnée remarquable est que près de 12 % des logements sont des résidences secondaires.

En 2013, environ 66 700 transactions immobilières d'une valeur totale d'environ 56.8 milliards CHF ont été enregistrées (Fahrländer Partner, 2014). Ce taux de transaction, qui correspond à environ 3.4 % du parc de logements, est faible puisque les propriétaires occupants demeurent généralement longtemps dans leur logement ou, s'ils le quittent, le louent (Andrews et al., 2011). De manière plus générale, la mobilité résidentielle en Suisse est proche de la moyenne, quelque 16 % des ménages changeant de résidence sur une période de deux ans. Ce pourcentage est égal à celui de la France, mais inférieur à celui des pays nordiques.

En raison des prix élevés et, par conséquent, des loyers relativement élevés, les ménages suisses affectent environ 23 % de leur revenu brut au logement, ce qui est supérieur à la moyenne de la zone OCDE, mais égal au Danemark et au Luxembourg et supérieur à la France, à l'Allemagne et à l'Autriche (graphique 1.6). Selon l'Enquête EU-SILC publiée par Eurostat, en 2013 près de 38 % de la population suisse dans le quintile de revenu le plus bas faisait partie de ménages affectant plus de 40 % de leur revenu disponible au logement. Ce pourcentage est supérieur à ceux de la Belgique, de la France et de l'Autriche, mais inférieur à ceux de l'Allemagne et des Pays-Bas. De fait, le « taux de surendettement immobilier » (le pourcentage de la population faisant partie de ménages

Graphique 1.6. **Dépenses de logement dans les pays de l'OCDE**

Pourcentage du revenu brut disponible des ménages[1], 2012 ou dernière année disponible



Note : Les dépenses de logement comprennent les loyers réels et présumés, les dépenses d'entretien et les réparations, l'approvisionnement en eau, l'électricité, le gaz et les autres combustibles, les meubles, les accessoires d'ameublement et l'équipement ménager, les biens et services pour l'entretien habituel du logement. Les données se rapportent à 2012, sauf celles du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse, qui se rapportent à 2011, et celles du Canada, qui se rapportent à 2010.

1. Avant toute déduction pour dépréciation, mais déduction faite des taxes et transferts, ainsi que des transferts sociaux en nature, comme l'éducation et les soins de santé.

Source : Calculs de l'OCDE reposant sur l'indicateur du vivre mieux de l'OCDE (*OECD Better Life Index*) de 2014, ainsi que sur la *Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292951

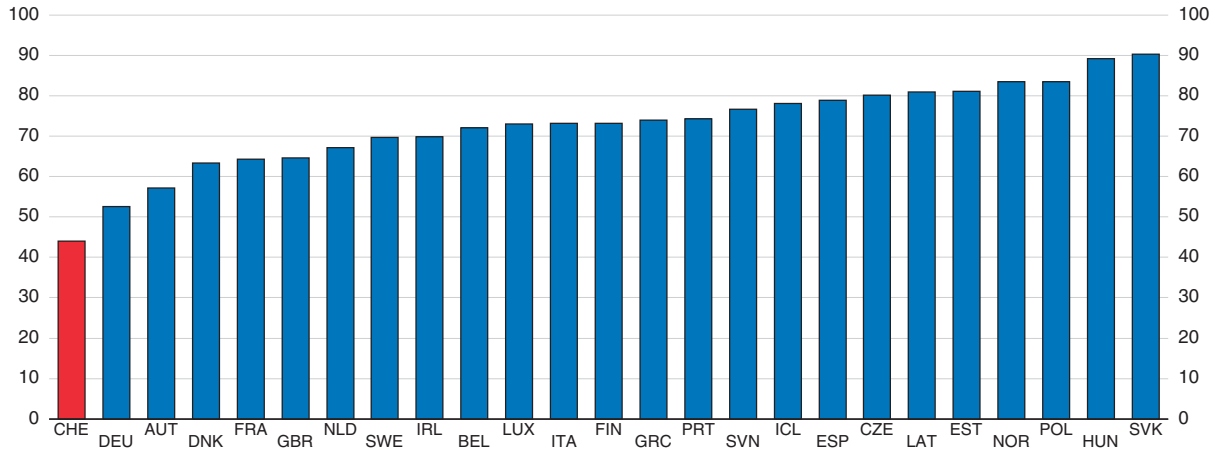
dont le coût de logement représente plus de 40 % du revenu disponible) pour les personnes à faible revenu en Suisse est sensiblement supérieur à la moyenne des pays européens (OCDE, 2011). Les coûts élevés du logement sont en partie dus aux loyers relativement chers en Suisse, les deuxièmes plus élevés après le Japon selon certaines études (Andrews et al., 2011). Dans plusieurs pays de l'OCDE, la part des dépenses affectée au logement tend à augmenter ces dernières années, la déréglementation financière et la baisse des taux d'intérêt rendant l'endettement plus facile et moins cher, ce qui accroît les taux d'accessibilité à la propriété et, du même coup, les dépenses de logement. En outre, les prix ont également augmenté, tout comme les loyers : d'où une hausse des pressions sur les dépenses de logement. Cela dit, l'augmentation de la part des dépenses affectées au logement en Suisse a été modeste, sans doute à cause de la réglementation des loyers et des taux encore faibles d'accessibilité à la propriété.

Un taux d'accessibilité à la propriété faible, mais en hausse

À environ 44 % (2013 : part de la population vivant dans un logement dont elle est propriétaire), le taux des propriétaires occupants en Suisse est faible et il est de loin le plus bas d'Europe et, vraisemblablement, de la zone OCDE (graphique 1.7). La Constitution fédérale encourage les citoyens à devenir propriétaire de leur logement (section 8, article 108). À cette fin, on a mis en place en 1995 un dispositif permettant aux résidents d'utiliser leur épargne retraite des deuxième et troisième piliers pour financer l'apport sur l'achat d'un logement. Le régime de pensions peut aussi être utilisé pour financer des rénovations. Selon certaines études, un certain nombre de facteurs seraient à l'origine de la faiblesse des taux d'accession à la propriété. Bourassa et Hoesli (2006) observent que les prix élevés des logements – par rapport aux loyers, ainsi qu'aux revenus et au patrimoine

Graphique 1.7. **L'accès à la propriété dans certains pays européens, 2014**[1]

Pourcentage de personnes vivant dans des appartements privés



1. Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles (2013 pour la Suisse).

Source : Eurostat, Statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (répartition de la population selon l'accès à la propriété).

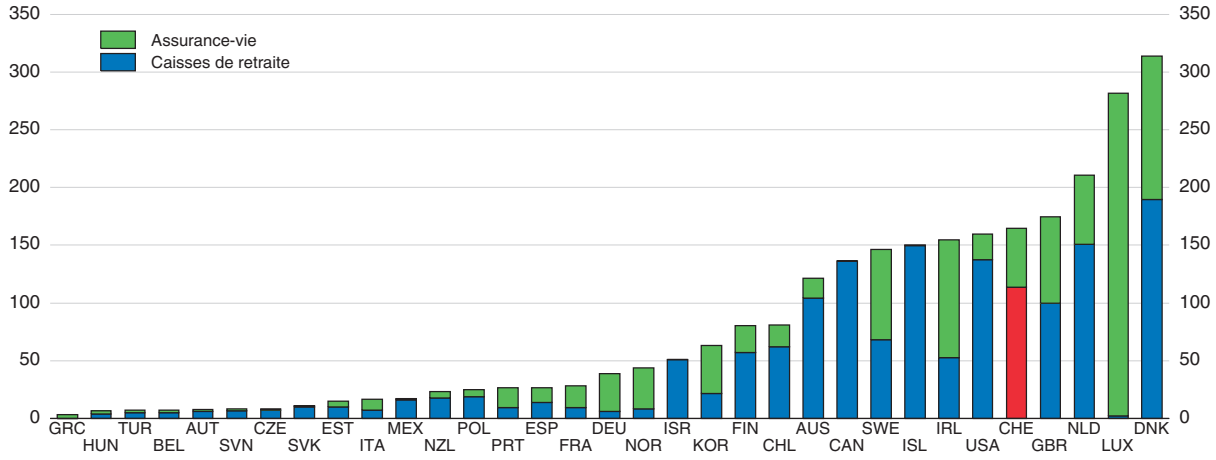
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292960

des ménages – ne sont pas la cause la plus importante. En Suisse, les taux d'accession à la propriété diffèrent considérablement d'une région à une autre. L'ampleur de l'urbanisation est un facteur déterminant de ces différences, Genève et Bâle (14 % et 17 %, respectivement) ayant les taux les plus bas au pays, et le Jura et le Valais les plus élevés (58 % et 56 %, respectivement). Toutefois, dans ce cas l'urbanisation pourrait être un indice de l'accessibilité relative à la propriété. Une autre caractéristique particulière des propriétaires occupants suisses est que l'âge moyen auquel les gens accèdent à la propriété se situe entre 35 et 40 ans ; il s'agit là d'un âge élevé par rapport à la norme internationale et il est conforme à l'hypothèse concernant l'accessibilité à la propriété. Andrews et Caldera Sánchez (2011) concluent que, bien que la structure de l'âge et d'autres facteurs étrangers à l'âge expliquent une partie de la hausse du taux d'accession à la propriété en Suisse au cours de la période 1995-2005, une partie importante demeure inexpliquée.

Dans plusieurs pays, le fait d'être propriétaire de son logement est généralement une forme d'épargne vieillesse qui vient s'ajouter à l'épargne retraite et à l'assurance-vie. Toutefois, en Suisse, les dispositions actuelles concernant l'imposition de l'épargne placée dans les caisses de retraite et les compagnies d'assurance-vie sont très avantageuses, ce qui explique peut-être aussi la faiblesse des taux d'accessibilité à la propriété. Les cotisations de retraite liées au revenu ne sont obligatoires que depuis 1985 et les Suisses ont accumulé des actifs via les caisses de retraite qui, au regard d'autres pays, sont considérables (113 % du PIB en 2013). Les actifs des compagnies d'assurance-vie (51 % du PIB en 2013) sont également élevés. Pour tout dire, le total des actifs des caisses de retraite et des compagnies d'assurance-vie (164 % du PIB) est un des plus élevés de la zone OCDE (graphique 1.8). Ces données laissent croire que ces incitations contribuent à l'accumulation de cette forme d'épargne à long terme, et ce, aux dépens de l'accès à la propriété (Carey et al., 1999).

Graphique 1.8. **Actifs des caisses de retraite et des compagnies d'assurance-vie dans les pays de l'OCDE, 2013**

En pourcentage du PIB



Source : Statistiques de l'OCDE en matière d'assurance ; Statistiques de l'OCDE en matière de pensions de retraite ; et Base de données des comptes nationaux annuels de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292975

Les moteurs de l'évolution du marché du logement

Il est difficile de déterminer si les hausses de prix observées sur le marché du logement suisse ces 15 dernières années sont durables : les indicateurs sont contrastés. Pourtant, les réactions des pouvoirs publics dépendent en grande partie d'un jugement à ce sujet. Certains facteurs semblent indiquer qu'une part de la hausse des prix est attribuable à plusieurs paramètres, dont une économie en pleine croissance, une augmentation de la population (attribuable notamment à une plus forte immigration), la demande des investisseurs, des prix plus abordables à court terme par suite de la faiblesse des taux d'intérêt et de l'accès plus facile au financement hypothécaire. Il se peut que ces facteurs soient à l'origine d'une forte demande et de faibles taux d'inoccupation des logements locatifs. Parallèlement, certaines contraintes nuisent à la capacité de réactivité de l'offre, notamment l'absence de terrains à bâtir résultant des règles d'occupation des sols, les normes rigoureuses en matière de construction, les effets de verrouillage liés à l'imposition des plus-values et la faiblesse des rendements locatifs nominaux découlant des prix élevés et de la réglementation des loyers.

Mis à part la demande fondamentale et les déterminants de l'offre, il se peut aussi que les faibles rendements des autres catégories d'actifs suscitent une « quête de rendement », surtout chez les investisseurs institutionnels (caisses de retraite). L'effet net de tous ces facteurs est difficile à déterminer, mais il s'agit d'une évaluation essentielle du point de vue de l'adoption d'une politique macroprudentielle – l'objectif étant d'assurer la protection d'un secteur bancaire qui risque de prendre des engagements excessifs et celle de ménages qui risquent de se surendetter – compte tenu de l'effet que l'éclatement d'une bulle aurait sur l'économie et, plus généralement, sur le bien-être de la société.

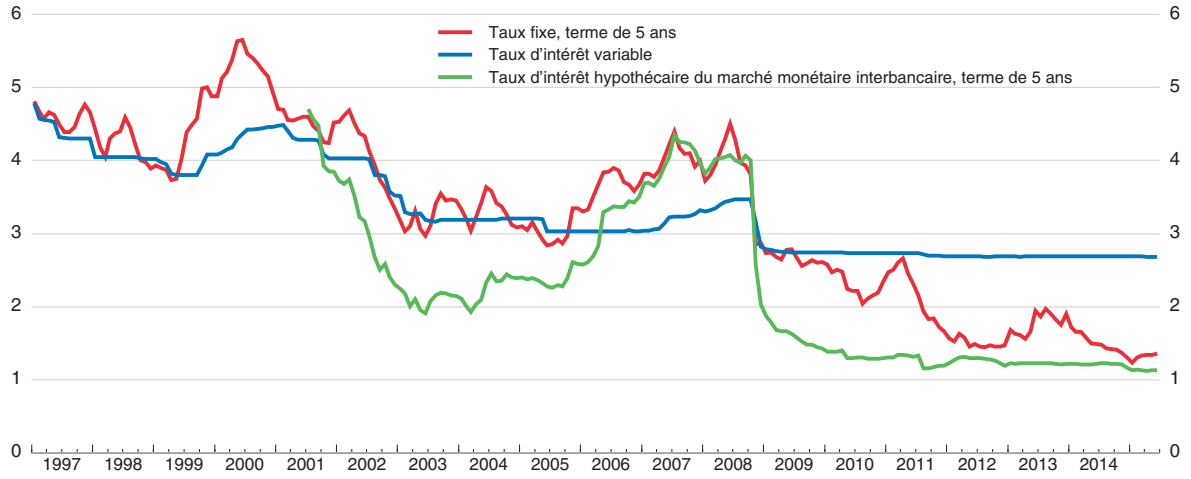
Taux d'intérêt hypothécaires et accessibilité financière au logement en propriété

Les taux d'intérêt influencent directement le marché des logements en propriété et le marché des immeubles de placement via le coût des emprunts, qui peut être plus ou moins abordable. En outre, dans plusieurs pays, des taux d'intérêt hypothécaires historiquement

bas sur une période prolongée ont déjà été associés à des phénomènes de bulle immobilière (Hott et Jokipii, 2012). Comme dans presque tous les pays de l'OCDE, les taux d'intérêt hypothécaires suisses sont en baisse depuis le milieu de 2008 et se situent à l'heure actuelle à des niveaux exceptionnellement bas (graphique 1.9). Le taux d'intérêt moyen des nouveaux prêts hypothécaires était de 6.2 % en 1993, de 3.4 % en 2003 et de moins de 2 % en 2013. De plus, on sait que les taux d'intérêt suisses ont été longtemps et constamment inférieurs à ceux de presque tous les autres pays de l'OCDE (la seule exception notable étant le Japon). Ces dernières années, les taux d'intérêt ont été particulièrement bas, la banque centrale cherchant à prévenir une appréciation du franc suisse.

Graphique 1.9. **Les taux d'intérêt hypothécaires en Suisse**

Points de pourcentage



Source : Banque nationale suisse.

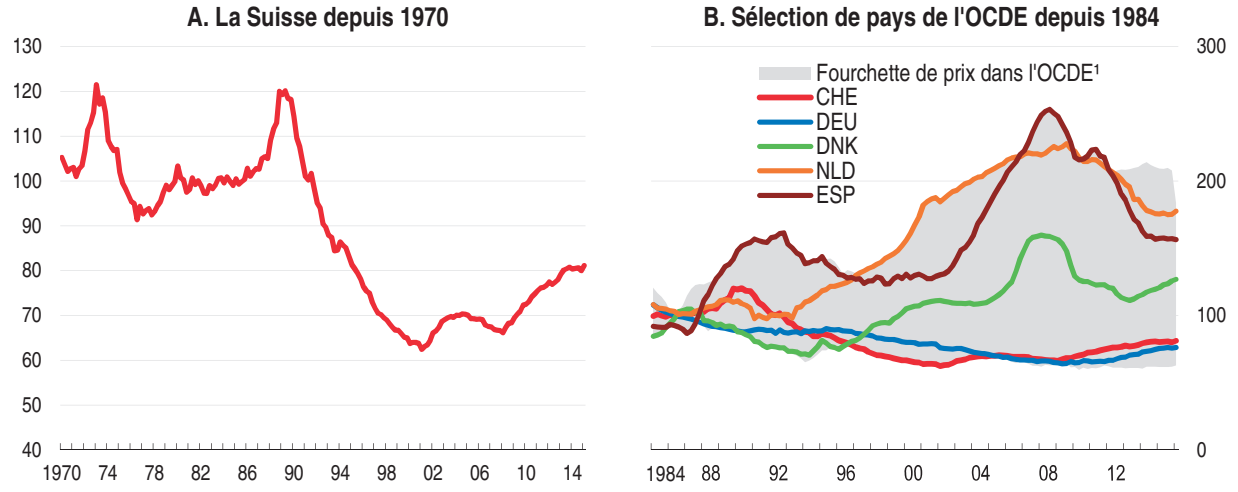
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292987

Un indice approximatif de l'accessibilité financière au logement en propriété est le ratio prix-revenu, qui rapporte simplement le prix moyen du logement rajusté selon la qualité au revenu disponible. Il ne tient pas compte de l'accroissement de la population, ni du coût réel des emprunts, de la fiscalité et des dépenses d'entretien. Selon cet indice, l'accessibilité financière au logement en propriété est assez élevée par rapport au passé malgré la hausse du ratio prix-revenu que l'on observe depuis le début des années 2000 (graphique 1.10, partie A). En outre, contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, le ratio prix-revenu suisse est demeuré relativement bas et stable par rapport à celui du milieu des années 80 (partie B). Toutefois, si l'on tient compte de l'augmentation de la population, l'accessibilité est inférieure à sa moyenne historique.

L'accessibilité financière au logement en propriété serait mieux mesurée si l'on tenait compte des variations du coût des emprunts et de l'entretien des biens immobiliers, en plus de celles du prix du logement proprement dit. L'indice d'accessibilité financière au logement de Crédit Suisse (HAI), établi pour les appartements en copropriété et les maisons individuelles, indique le poids du logement dans les budgets des propriétaires occupants (graphique 1.11, partie A). En raison de la faiblesse des taux hypothécaires et de la croissance constante des revenus des ménages, le coût du logement, exprimé en pourcentage des budgets des ménages des dernières années, a diminué, et ce, même s'il demeure élevé par rapport à la zone OCDE. Une analyse fondée sur des données de

Graphique 1.10. **Ratios prix du logement-revenu**

Indice, 1985 = 100

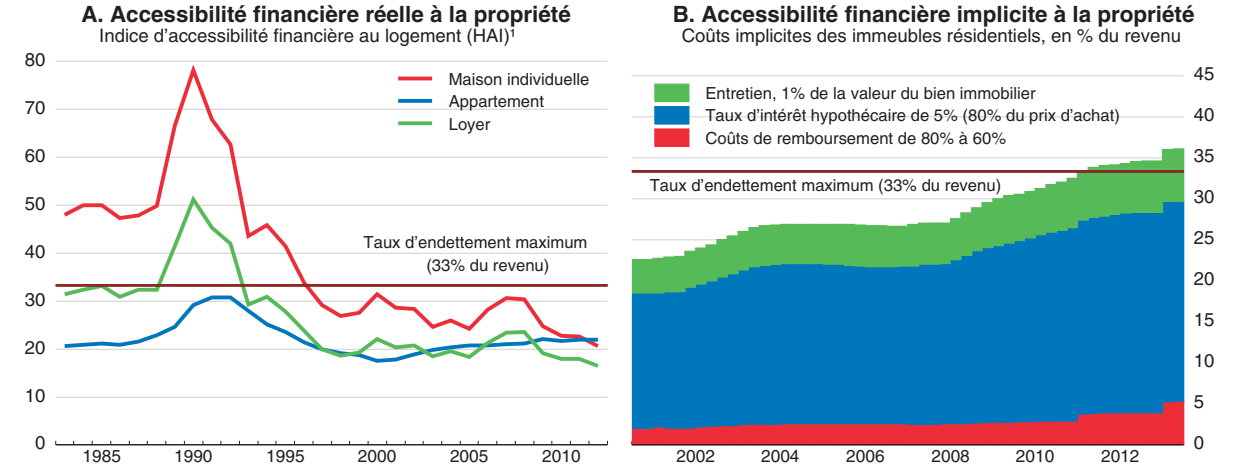


1. Tous les pays de l'OCDE sauf le Chili, l'Islande, Israël, le Mexique, la Pologne et la Turquie, pour lesquels nous ne disposons pas de données.

Source : Base de données des prix du logement de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292998

Graphique 1.11. **Accessibilité financière au logement en propriété et coûts**



1. L'indice d'accessibilité financière au logement (Housing Affordability Index, ou HAI) de Crédit Suisse indique le poids du coût du logement dans le budget des ménages, par type de logement.

Source : Crédit Suisse.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293006

recensement et de micro-recensement indique que, ces dernières années notamment, les ménages suisses des classes moyenne et inférieure ont vu leurs taux d'accessibilité à la propriété augmenter (Fahrländer Partner et Sotomo, 2014). Cette évolution a également été soutenue par la faculté d'utiliser l'épargne retraite obligatoire pour financer l'apport de 20 % qui doit être versé à l'achat d'un logement effectué grâce à un financement hypothécaire.

Pour déterminer l'admissibilité à des prêts hypothécaires, les banques suisses utilisent une « règle d'or » selon laquelle les coûts du crédit hypothécaire et les frais de fonctionnement ne doivent pas excéder un tiers du revenu du ménage. Pour établir ce ratio en vue de déterminer l'admissibilité à un emprunt, plutôt que d'utiliser le taux d'intérêt

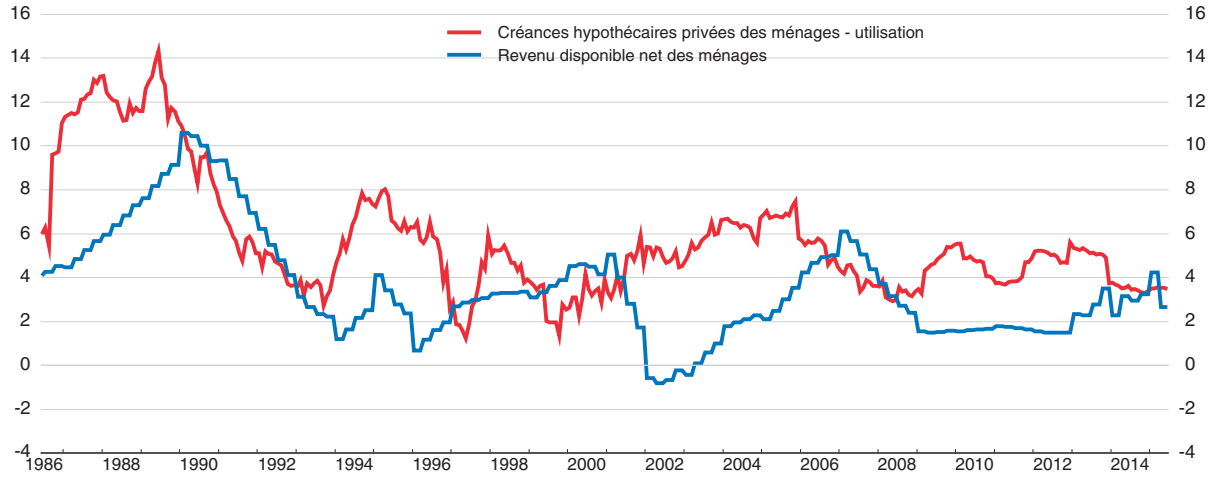
hypothécaire en vigueur, les banques suisses utilisent un taux d'intérêt de 5 %, auquel s'ajoutent un 1 % supplémentaire au titre de l'amortissement et un autre 1 % de la valeur du bien immobilier au titre de l'entretien. Dans les circonstances actuelles, cette méthode assure une importante marge de sécurité et, par suite de la baisse constante des taux d'intérêt de marché depuis la crise financière mondiale, un écart sensible est apparu entre l'accessibilité financière mesurée selon le taux d'intérêt du marché et celle mesurée selon le taux hypothétique de 5 %. Comme l'indique Crédit Suisse, l'accessibilité financière fondée sur des moyennes implicites à long terme (ratio prêt-valeur du bien de 80 %, crédit hypothécaire à taux d'intérêt fixe sur cinq ans) a baissé sensiblement depuis l'année 2000 (graphique 1.11, partie B) et à l'heure actuelle le coût estimé d'accession à la propriété est supérieur à ce qu'autorise la règle d'or d'un tiers (Crédit Suisse, 2015). Il s'ensuit qu'une proportion importante des ménages suisses ne peut se permettre d'accéder à la propriété.

Disponibilité du crédit hypothécaire

En plus de la baisse du coût de l'endettement résultant de la baisse des taux d'intérêt, l'élargissement de l'accès au crédit hypothécaire et les possibilités plus grandes de financer les apports semblent également avoir soutenu la demande de logements. Sauf pour l'intervalle de deux ans entre 2006 et 2008, la croissance du crédit hypothécaire a été sensiblement supérieure à l'augmentation du revenu disponible des ménages au cours des quinze dernières années (graphique 1.12).

Graphique 1.12. **Encours des prêts hypothécaires et revenu disponible des ménages**

Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Banque nationale suisse ; *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour) ; et calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293014

La faculté d'accéder aux caisses de retraite pour financer l'apport qui doit être versé à l'achat d'un logement est une modification importante qui a stimulé l'activité du marché du logement. Sous réserve de certaines conditions, il est possible de recouvrer ou de mettre en gage de l'épargne retraite en vue d'acheter un logement. Il en va ainsi depuis 1990 pour les pensions de retraite de troisième pilier, et depuis 1995 pour les pensions de retraite de deuxième pilier ; ces initiatives s'inscrivent dans l'effort de promotion politique de l'accès à la propriété dont il est question à l'article 108 de la Constitution fédérale. Selon l'UBS, 35 000 à 40 000 personnes se prévalent chaque année de fonds du deuxième pilier pour

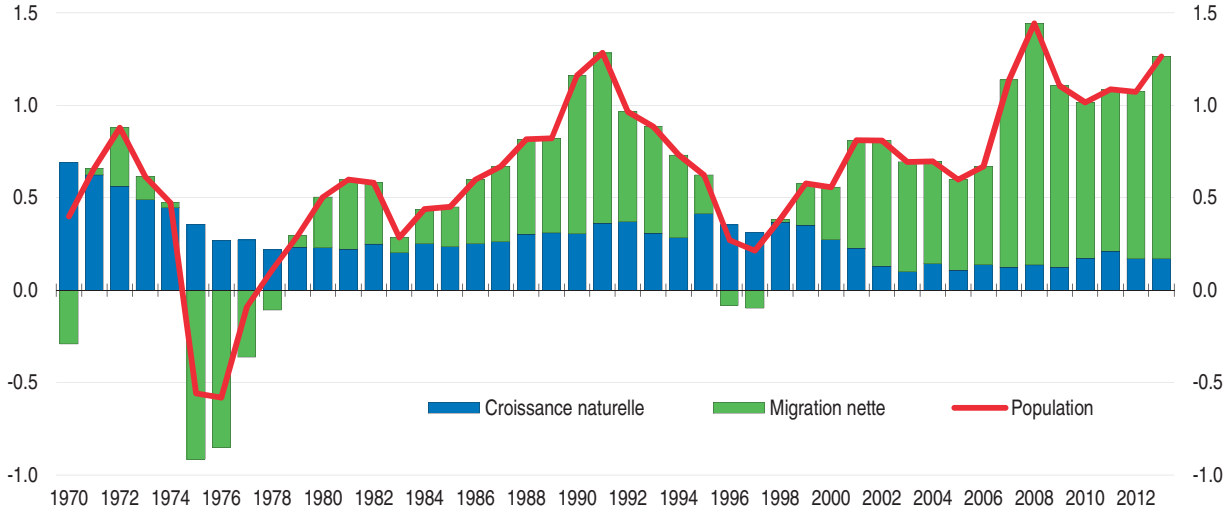
acheter un logement ou pour financer des rénovations (UBS, 2014). L'UBS estime qu'au moins 10 % des transactions portant aujourd'hui sur l'acquisition d'une maison individuelle sont au moins partiellement financées via le deuxième pilier. Toutefois, par suite de l'accroissement des risques immobiliers, les autorités ont entériné en 2012 une mesure d'« autorégulation » du secteur bancaire imposant l'instauration, pour les emprunteurs, d'un apport personnel de 10 % au minimum de la valeur des biens, qu'il n'est pas possible de se procurer en procédant à un nantissement ou en retirant de manière anticipée des actifs du deuxième pilier du régime de retraite. L'obligation d'apport minimal réduit indirectement l'utilisation d'actif du deuxième pilier du régime de retraite. En outre, il y a eu récemment des discussions politiques concernant la suppression du recours au deuxième pilier, laquelle s'appliquerait tout d'abord à certains groupes d'épargnants, mais finirait par s'appliquer à tous. Il s'agit d'une mesure que les autorités devraient utiliser uniquement comme solution de dernier recours.

Démographie

La population qui réside en permanence en Suisse a augmenté de 13 % depuis 2000, soit d'environ 900 000 personnes (graphique 1.13). La croissance démographique annuelle de plus de 1 % que l'on observe depuis quelques années est une des plus élevées de la zone OCDE. Des 900 000 nouveaux habitants, 700 000 proviennent de l'immigration, soit presque 80 % du total. La croissance démographique attribuable à l'immigration a été particulièrement forte depuis l'entrée en vigueur le 1er juin 2002 de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'Union européenne. Il ne fait aucun doute que la hausse rapide qui en a résulté dans la formation des ménages a accru la demande de logements en Suisse au cours des quinze dernières années.

Graphique 1.13. **Migration et croissance naturelle de la population**

Croissance, en pourcentage



Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de population et statistiques vitales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293024

Alors que, dans les années 80 et 90, le système des contingents suisse était conçu en vue d'admettre des travailleurs saisonniers peu qualifiés, la politique de migration plus récente privilégiant la liberté de mouvement avec les pays de l'UE et de l'AELE, ainsi que les

contingents d'immigrants hautement qualifiés et des mesures supplémentaires pour les expatriés, s'est révélée beaucoup mieux adaptée aux besoins de l'économie. Par suite du grand succès ayant couronné les efforts visant à attirer des entreprises étrangères, des revenus relativement élevés et de la qualité de vie en général, le nombre d'immigrants qualifiés qui se sont établis en Suisse a augmenté. Dans l'ensemble, les qualifications des immigrants récents sont plus ou moins comparables à celles de la population locale puisque les immigrants à revenu élevé sont généralement accompagnés d'immigrants peu qualifiés qui assurent la prestation de tous les services supplémentaires nécessaires (Zürcher Kantonalbank, 2010). À vrai dire, la Suisse est un des rares pays de l'OCDE où les proportions d'immigrants qualifiés et peu qualifiés paraissent à leur juste valeur (OCDE, 2013), encore que les immigrants soient devenus plus qualifiés ces dernières années, surtout à cause de la libre circulation entre la Suisse d'une part et l'UE et l'AELE d'autre part (Liebig et al., 2012). De plus, la tendance vers des ménages de plus petite taille a contribué à l'accroissement de la demande de logements en Suisse. De fait, la taille moyenne des ménages d'immigrants qui s'établissent en Suisse n'est que marginalement supérieure à celle des ménages de Suisses de naissance (OCDE, 2015) : d'où une consolidation de la taille déjà petite des ménages suisses qui, à 2.2 personnes, est une des plus petites en Europe et sensiblement inférieure à la moyenne de l'OCDE, celle-ci étant actuellement de 2.7, après avoir atteint 3.4 en 1960.

Étant donné le chômage élevé de certains pays avoisinants et la croissance économique relativement forte de la Suisse (voir ci-dessous), l'immigration nette est censée demeurer élevée au cours des prochaines années, bien que l'acceptation de l'initiative contre l'immigration massive de février 2014 puisse avoir un effet perturbateur à compter de 2017, année où elle doit être mise en vigueur. Il se pourrait même qu'on la mette en vigueur plus tôt à cause des effets d'incertitude (encadré 1.1).

Encadré 1.1. **Modifications apportées à la politique d'immigration suisse**

Le 9 février 2014, l'électorat suisse a voté à 50.3 % en faveur d'une initiative contre l'« immigration massive » mais, en novembre de la même année, la population s'est clairement opposée à une réglementation plus restrictive de l'immigration. Le Parlement suisse a jusqu'en février 2017 pour élaborer les nouvelles règles en matière d'immigration et les pouvoirs publics devront établir des contingents pour diverses catégories d'immigrants, dont les travailleurs frontaliers. Comme l'immigration non européenne fait déjà l'objet de contingents, la nouvelle réglementation s'appliquera notamment aux immigrants provenant de l'UE et de l'AELE. Ce changement de politique exigera peut-être une révision de l'accord conclu avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes. En février 2015, le Conseil fédéral suisse a adopté un avant-projet des modifications devant être apportées à la loi pertinente et entériné un mandat de négociation avec l'Union européenne. Selon cet avant-projet, des contingents devraient être fixés annuellement concernant les nouveaux immigrants, sans toutefois que les changements de statut d'immigrant ne soient touchés. Le projet de loi exige que les contingents soient déterminés après consultation des cantons et d'une nouvelle commission de l'immigration.

Croissance du revenu des ménages

Au cours de la dernière décennie, la Suisse a connu une forte croissance économique, qui a coïncidé avec un marché du logement en plein essor. Au cours de la décennie se

terminant en 2013, la Suisse a enregistré le septième taux le plus élevé de croissance réelle du PIB de la zone OCDE. Cette croissance a soutenu un marché du travail vigoureux et une hausse des revenus des ménages. Toutefois, pour ce qui est de la croissance du revenu disponible réel par habitant, la Suisse est tombée au treizième rang. Comme l'indique l'*Étude* précédente, la croissance rapide de la population au cours de cette période s'est traduite par une solide croissance du PIB, mais les gains de productivité ont été plus faibles.

La quête de rendement

Les rendements des obligations d'État de la Suisse ont enregistré une baisse spectaculaire, ce qui a placé les investisseurs dans une position délicate. Par exemple, comme les caisses de retraite doivent garantir un certain rendement minimum (correspondant actuellement à 1.75 %) de l'épargne retraite obligatoire du deuxième pilier, elles éprouvent des difficultés à remplir cet objectif puisque le rendement sur l'actif « sans risque », l'obligation de la Confédération suisse à 10 ans, est actuellement de 0.1 %. Parallèlement, le régime des pensions de retraite recueille chaque année 50 milliards CHF en épargne nouvelle et ces fonds doivent faire l'objet de placements (OFAS, 2014). Comme plusieurs autres investisseurs institutionnels, les caisses de retraite se sont tournées vers l'immobilier pour obtenir des rendements acceptables. Le rendement brut actuel des immeubles locatifs est de l'ordre de 3 à 4 %, ce qui demeure attrayant par rapport à d'autres catégories d'actifs (*globalpropertyguide.com*). Par conséquent, la demande d'immeubles de placement, et surtout d'immeubles d'appartements, a sensiblement augmenté ces dernières années, non seulement de la part d'investisseurs institutionnels, mais aussi de particuliers. Et comme la demande a fait grimper les prix, les rendements bruts nominaux ont chuté à des niveaux sans précédent. Les banques, les compagnies d'assurance et les caisses de retraite se heurtent à un dilemme de portefeuille : soit elles placent leurs fonds dans l'immobilier, provoquant ainsi une diminution des rendements sur leurs portefeuilles immobiliers existants, soit elles se tournent vers le marché boursier caractérisé par une plus forte volatilité à court terme.

La demande des non-résidents

Depuis l'irruption de la crise financière mondiale de 2008, suivie de la crise de la zone euro amorcée en 2011, la Suisse est de plus en plus considérée comme un havre financier. Toutefois, rien n'autorise à conclure à un afflux soudain de fonds étrangers dans le marché de l'immobilier résidentiel au cours de cette période. En outre, des restrictions visant les achats par des non-résidents d'immeubles résidentiels, dont les immeubles locatifs, sont en place depuis longtemps, ce qui a réduit les placements de valeur refuge dans ce secteur (encadré 1.2). Cela dit, les immigrants de l'UE et de l'AEFE, ainsi que les autres immigrants

Encadré 1.2. **Réglementation visant les étrangers sur le marché immobilier suisse (« Lex Koller »)**

La réglementation suisse des placements immobiliers effectués par des « personnes à l'étranger » remonte aux années 50. L'achat d'immeubles commerciaux a été libéralisé en 1997, mais les achats d'immeubles résidentiels continuent d'être régis par les règles dites « Lex Koller ». Selon ces règles, les « personnes à l'étranger » ne peuvent acheter une résidence que dans certaines régions du pays, surtout les régions touristiques alpines, et sous réserve d'un certain contingent annuel. De plus, les dimensions du bien immobilier doivent généralement se limiter à un espace de logement « net » n'excédant pas 200 m^2, la taille

Encadré 1.2. **Réglementation visant les étrangers sur le marché immobilier suisse (« Lex Koller »)** *(suite)*

totale de la propriété n'excédant pas 1 000 m^2. Les biens immobiliers (comme les habitations, les maisons individuelles, les appartements urbains, les logements, etc.) dans les régions « non touristiques » sont assujettis à une procédure d'approbation très stricte et, en pratique, l'approbation est rarement accordée à des non-résidents. De plus, un tiers seulement de la superficie brute de chaque bien immobilier peut être vendu à des étrangers, sous réserve d'une valeur marchande minimale de l'ordre de 700 000 CHF. Cela dit, les règles varient d'un canton à un autre et même d'une municipalité à une autre au sein d'un même canton. Toutefois, les immigrants provenant de l'UE et de l'AEFE et les autres immigrants ayant un droit de résidence permanente ne sont pas considérés comme des « personnes à l'étranger » aux fins de cette réglementation et leur nombre s'est considérablement accru depuis 2002. Depuis 2005, les non-résidents peuvent investir dans l'immobilier suisse en achetant des actions de sociétés cotées en bourse. Aujourd'hui, certaines entreprises de construction sous contrôle étranger sont considérées comme des « personnes à l'étranger » et éprouvent des difficultés lorsqu'elles veulent investir dans l'exploitation de terrains si plus de 10 % de la superficie constructible convient à l'immobilier.

En 2005, les autorités suisses ont amorcé une procédure en vue d'abroger les règles « Lex Koller », mais après l'irruption de la crise financière mondiale le Parlement a refusé de les abroger (les derniers bulletins de vote ont été déposés au Parlement le 26 novembre 2014). On discute également à l'heure actuelle de tentatives en vue d'imposer une nouvelle réglementation du secteur de l'immobilier commercial. En 2012, le peuple suisse a voté en faveur de l'adoption d'un nouvel article dans la constitution qui aurait pour effet de limiter le contingent de résidences secondaires à l'échelon communal à 20 % du parc de logements. La nouvelle loi correspondante a été approuvée par le Parlement, mais n'est pas encore entrée en vigueur. Dans le futur, elle limitera davantage l'achat de résidences secondaires par les étrangers puisque la part des résidences secondaires dans plusieurs régions touristiques est déjà égale ou supérieure à 20 %.

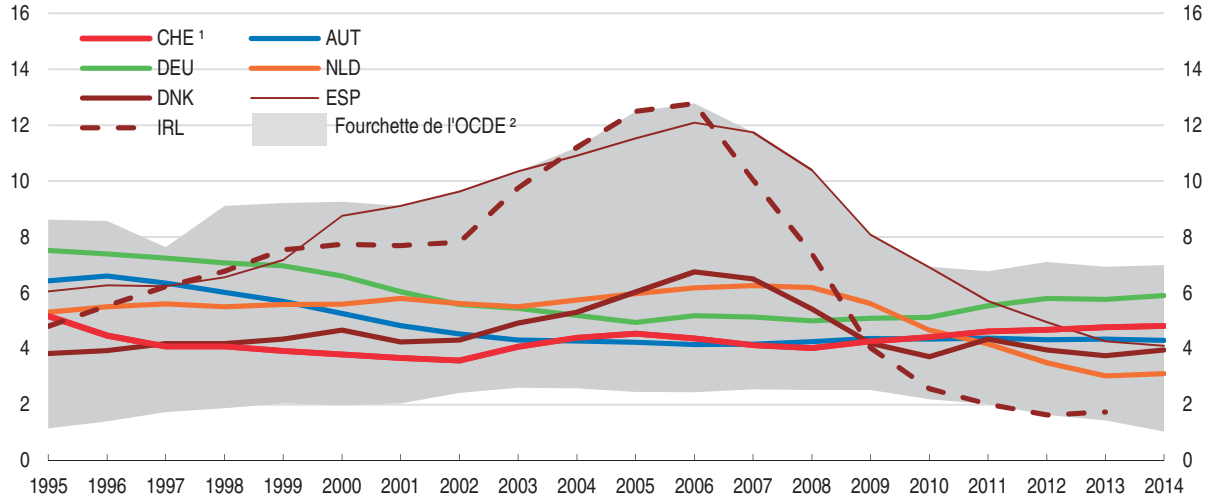
détenant un droit de résidence permanente, ne sont pas considérés comme des « personnes à l'étranger » aux fins de ces restrictions et, comme mentionné ci-dessus, leur nombre a augmenté considérablement depuis 2002.

Offre

En Suisse comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'investissement dans l'immobilier résidentiel est généralement fonction de la croissance démographique, que celle-ci soit attribuable à une croissance naturelle ou à l'immigration nette. Toutefois, contrairement à leur habitude, les investisseurs ont ignoré le dernier bond de croissance démographique, ce qui a eu pour conséquence que le ratio placements immobiliers-PIB est demeuré très bas depuis le début des années 2000 (graphique 1.14). On peut observer le même phénomène dans certains pays de l'OCDE, dont l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. La part de l'investissement immobilier dans le PIB nominal est restée stable, à quelque 4 % du PIB, soit l'une des plus faibles de la zone OCDE jusqu'en 2009, date à laquelle les prix des logements se sont effondrés dans nombre de pays de l'OCDE. Le niveau d'investissement des ménages a été faible alors même que la hausse de la population a été parmi les plus rapides de tous les pays de l'OCDE et que les coûts de construction suisses comptent parmi les plus élevés aussi bien en valeur absolue que par

Graphique 1.14. **L'investissement dans l'immobilier dans une sélection de pays**

En pourcentage du PIB



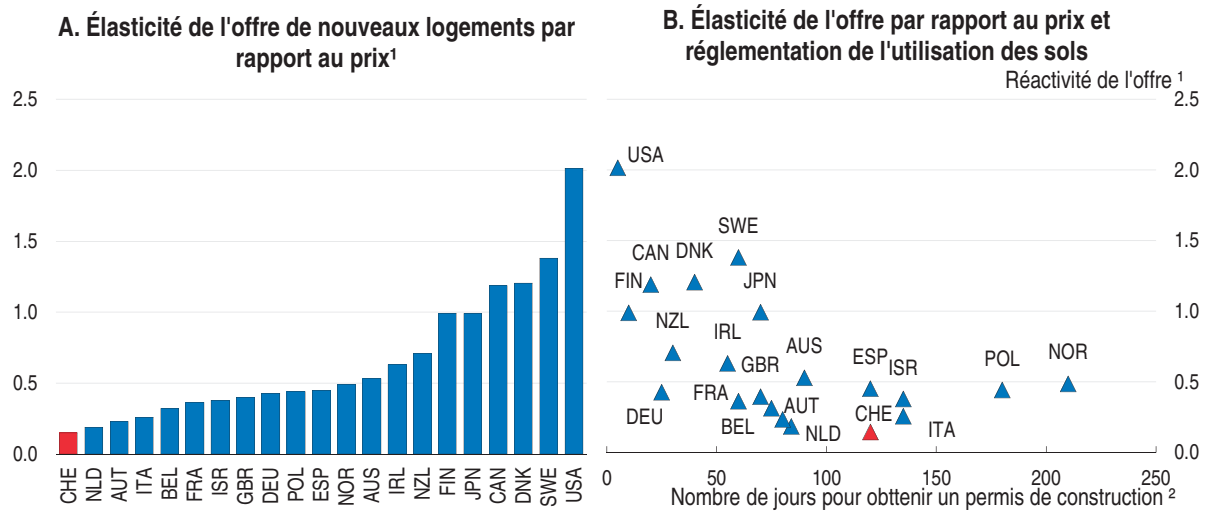
1. Pour la Suisse, les données renvoient à l'investissement total dans des logements, hors terrains.
2. À l'exclusion des pays pour lesquels les données ne sont pas disponibles pour l'ensemble de la période (Mexique et Turquie).

Source : Base de données des perspectives économiques de l'OCDE, n° 97 (et mises à jour) ; et estimations de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293031

rapport au prix moyen des biens et services et au prix des autres types d'investissement dans des biens immobiliers (base de données fondées sur la PPA de l'OCDE). Cela explique peut-être en partie les augmentations rapides de l'immobilier depuis le début des années 2000. Caldera Sánchez et Johansson (2013) constatent que la réaction de l'offre aux variations de prix en Suisse est la plus faible de leur échantillon de 21 pays de l'OCDE (graphique 1.15, partie A) et semblent indiquer que ce phénomène pourrait s'expliquer

Graphique 1.15. **La réactivité de l'offre de logements dans une sélection de pays**



1. Estimation de l'élasticité à long terme de l'offre de nouveaux logements par rapport aux prix lorsque l'offre de nouveaux logements est mesurée à l'aune de l'investissement dans l'immobilier résidentiel (voir Caldera Sánchez et Johansson (2011)).
2. Le nombre de jours requis pour obtenir un permis de construction est tiré des indicateurs *Doing Business* (2009) de la Banque mondiale.

Source : Caldera Sánchez, A. et Å. Johansson (2013), « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », *Journal of Housing Economics*, vol. 22, n° 3, septembre, pp. 231-49.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293042

entre autres par la rigidité de la réglementation, en particulier le temps requis pour obtenir des permis de construction (partie B). S'appuyant sur un modèle du marché de l'immobilier suisse fondé sur les stocks et les flux, Steiner (2010) observe que les déséquilibres entre l'offre et la demande peuvent se maintenir sur de longues périodes au cours desquels les prix risquent parfois de sur-réagir. À son avis, cette dynamique lente est en partie due à la lenteur du processus de planification de la construction résidentielle en Suisse.

L'aménagement du territoire

Étant donné la forte densité démographique de la Suisse et sa croissance démographique relativement rapide, les principaux objectifs de la réglementation de l'aménagement du territoire ont été de protéger les terres agricoles et les paysages naturels en endiguant l'étalement urbain et en encourageant la densification des zones déjà urbanisées. Pourtant, il n'y a pas de pénurie de terrains à bâtir pour répondre à la demande de logements (Fahrländer Partner, 2008). Toutefois, les zones constructibles existantes ne sont pas distribuées spatialement de manière optimale : les régions à faible demande ont généralement les réserves les plus importantes, tandis que les terrains à bâtir pour la construction de logements sont rares dans plusieurs zones urbaines. En outre, la réglementation de l'aménagement urbain donne aux voisins de terrains susceptibles d'être affectés à la construction de logements la possibilité de retarder le processus d'aménagement et de construction, ce qui nuit surtout aux grands projets de logements dans les zones densément peuplées. Par suite de l'absence de projets viables, les promoteurs immobiliers ont été refoulés vers des zones encore plus périphériques, ce qui n'a fait qu'aggraver l'étalement urbain. La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire influe beaucoup sur l'étendue et les caractéristiques des zones constructibles et détermine donc en grande partie le côté de l'offre du marché du logement dans les zones métropolitaines. Cela dit, les données internationales indiquent que là où les administrations locales reçoivent une part importante des impôts de leurs résidents, comme c'est le cas en Suisse, en Allemagne et aux États-Unis, les autorités adoptent généralement une attitude positive à l'égard du développement et se font concurrence pour attirer les ménages (Evans et Hartwich, 2005).

Le droit fédéral établit les principes de l'aménagement territorial suisse, mais la législation de mise en œuvre relève des cantons, et les règles d'occupation et d'utilisation des sols des administrations municipales. La plupart des cantons ont entériné un accord d'harmonisation concernant une partie de la réglementation de la construction. De plus, le droit fédéral a récemment été révisé en vue de s'attaquer à l'étalement urbain, surtout au moyen de mesures permettant de supprimer les zones de développement excessivement grandes, et aussi en vue de stimuler un développement urbain plus densifié (ARE, 2014a). À cette fin, les cantons doivent adopter de nouveaux outils pour gérer leurs zones d'habitat. En décembre 2014, le Conseil fédéral a proposé un autre ensemble de modifications en vue d'assurer la protection des terres agricoles et la coordination des infrastructures de transport et d'énergie avec l'aménagement des espaces. Il a également proposé des initiatives d'aménagement des espaces transfrontaliers (ARE, 2014b). Ces deux ensembles de propositions sont conformes à la tendance à confier les compétences en matière d'aménagement aux autorités cantonales plutôt que municipales. La législation révisée contient des dispositions plus détaillées et plus précises concernant les attributions des cantons en matière d'aménagement du territoire.

Le principal instrument de planification du territoire est un plan municipal contraignant d'utilisation des sols, qui est révisé tous les quinze ans. Déterminer qu'une zone sera un pôle

d'habitat oblige une administration municipale à construire des infrastructures et, s'il y a détermination qu'une zone ne sera plus résidentielle, à indemniser les détenteurs des terrains. De plus, les administrations municipales ne peuvent pas acheter un terrain avant d'en faire un pôle d'habitat parce que seuls les producteurs agricoles sont autorisés à vendre ou à acheter des terres agricoles (à quelques rares exceptions près). Certaines administrations municipales élaborent aussi des plans d'aménagement municipal qui s'appliquent à l'ensemble de leur territoire et qui ont pour objet d'établir le cadre principal pour le développement urbain futur.

Le droit fédéral révisé encourage fortement la densification, surtout dans les régions où l'accessibilité au transport public est supérieure à la moyenne. Plusieurs villes ont adopté des mesures de densification, notamment les villes de Genève et de Zurich. En outre, on a mis en place ces dernières années des instruments destinés à permettre aux investisseurs privés et aux pouvoirs publics de se concerter en vue d'accroître la densité des zones et structures existantes (développement interne). Par exemple, en février 2015, l'administration du canton de Zurich a rendu publics des plans visant à accroître de 20 % et plus la densité de certaines zones entourant cette même ville. On pourrait accroître l'offre de terrains à bâtir pour la construction résidentielle dans les zones à forte demande en imposant les terrains qui ont été réaffectés à la construction de logements, mais sont demeurés inexploités pendant, par exemple, plus de cinq ans.

En fin de compte, c'est au propriétaire qu'il appartient de déterminer s'il veut exploiter le terrain et à quel moment il le fera. C'est lorsqu'un immeuble se rapproche de la fin de sa durée de vie qu'il y a généralement densification puisque, du point de vue du propriétaire, il est économiquement avantageux d'aménager le plus de superficie habitable possible. Lorsqu'un immeuble est encore en bon état, il est beaucoup plus difficile d'obtenir une plus forte densité, soit parce que le propriétaire ne souhaite pas démolir et reconstruire, soit parce que l'état structurel de l'immeuble empêche la construction d'un étage supplémentaire. De plus, le propriétaire ignore souvent qu'il pourrait accroître la densité de son immeuble. Il conviendrait de réévaluer les possibilités de développement interne et de mettre en place un programme d'audit de biens immobiliers individuels susceptibles de faire l'objet d'une plus grande densification, étant entendu que les renseignements ainsi obtenus seraient transmis aux propriétaires concernés.

Chacun des 26 cantons suisses possède ses propres lois et codes de construction. Les obstacles qui en découlent du point de vue de la réduction des coûts de construction sont analysés dans l'*Étude* de 2009. L'hétérogénéité des codes et des normes de construction réduit les possibilités de concurrence, les coûts d'harmonisation des entreprises exerçant des activités dans plusieurs cantons étant plus élevés. Les différences inter-cantonales en matière de droit du travail freinent également la concurrence dans l'industrie de la construction en empêchant les entreprises de tirer profit des économies d'échelle (OCDE, 2009).

Normes environnementales

En général, les coûts économiques de la réglementation environnementale sont relativement peu élevés en Suisse, ce qui témoigne des contraintes administratives relativement faibles afférentes aux permis et aux licences (Koźluk, 2014). Toutefois, l'incidence environnementale du secteur du logement n'est pas négligeable. Comme plus d'un tiers de la consommation énergétique suisse est utilisée pour le chauffage des immeubles et de l'eau, le secteur offre d'immenses possibilités d'économie d'énergie. La

Suisse a adopté la norme MINERGIE pour les immeubles nouveaux et rénovés à faible consommation d'énergie. Cette norme jouit de l'appui de la Confédération et des cantons. Construire un immeuble conformément aux normes MINERGIE coûte environ 10 % plus cher, mais les coûts énergétiques d'une structure ayant la certification de MINERGIE peuvent être jusqu'à 60 % inférieurs à ceux d'un immeuble classique. En avril 2015, 15 000 maisons individuelles et 9 300 appartements avaient la certification MINERGIE, dont des habitations nouvellement construites et rénovées (*www.minergie.ch/liste-des-batiments.html*).

La plupart des cantons offrent des incitations financières prenant la forme de subventions destinées aux immeubles nouveaux ou rénovés MINERGIE. Le Programme de rénovation d'immeubles mis en place en 2010 par les autorités fédérales et servant de relais au Programme de la Fondation Centime Climatique joue un rôle important à cette fin. Ce programme s'est vu attribuer des crédits annuels de quelque 300 millions CHF pour une période de 10 ans et financera les travaux visant à assurer une meilleure isolation des maisons ou appartements construits avant 2000, en plus de subventionner la construction d'immeubles à haute efficacité énergétique. Toutefois, Salvi et Syz (2011) observent que, en Suisse, les subventions ne semblent pas susciter une activité supplémentaire dans le domaine du logement écologique lorsqu'il est tenu compte d'autres facteurs. Ils conjecturent que, comme la valeur médiane de la subvention représente à peine un dixième des coûts de construction supplémentaires afférents à la certification MINERGIE, les subventions sont insuffisantes pour encourager la construction de nouveaux immeubles certifiés.

Bien que les dépenses de maintien de la valeur (maintenance et entretien) de biens locatifs soient généralement déductibles du revenu imposable du propriétaire, les dépenses créatrices de valeur qui autorisent le propriétaire d'un immeuble locatif à hausser les loyers ne sont pas déductibles. Il y a cependant une exception concernant les rénovations créatrices de valeur qui sont énergiquement efficaces : les dépenses occasionnées par ces rénovations sont déductibles et autorisent le propriétaire à hausser ses loyers. Le propriétaire peut répercuter de 50 à 70 % des frais de rénovation sur ses locataires. L'opération est parfois désavantageuse pour ces derniers puisque, malgré les économies qu'ils sont susceptibles de réaliser grâce à la baisse de leurs charges de chauffage et d'eau chaude, l'augmentation du loyer excède fréquemment leurs économies (Wehrmüller, 2014).

La fiscalité de l'immobilier

La fiscalité de l'immobilier est un outil important de l'action publique. En Suisse, les propriétaires occupants sont assujettis à un impôt du patrimoine s'appliquant à leurs actifs immobiliers, ainsi qu'à un impôt sur les loyers imputés, de laquelle peuvent être déduits les intérêts hypothécaires et d'autres charges. Aux échelons cantonal et municipal, un impôt sur les plus-values s'applique au produit de la vente d'un bien privé ou d'entreprise, le barème des taux étant généralement progressif et l'impôt diminuant en fonction du nombre d'années où il a été détenu. Dans la plupart des cantons, les plus-values réalisées dans certaines circonstances lors de la vente d'un bien immobilier sont également assujetties à une surtaxe spéciale si la durée de détention est particulièrement brève.

L'imposition des services de logements occupés par leur propriétaire, du patrimoine immobilier et des transactions immobilières

La Suisse est un des rares pays de l'OCDE où les ménages privés vivant dans leur propre logement sont imposés sur un loyer imputé. Les frais de maintenance et d'assurance, ainsi

que les intérêts hypothécaires, en sont déductibles et, si le propriétaire n'utilise pas toutes les pièces, une réduction supplémentaire de la valeur locative imputée est autorisée dans certains cantons. Conformément au verdict de la Cour fédérale, la valeur locative imputée au niveau cantonal ne doit pas être inférieure à 60 % du loyer de marché. Bien entendu, il en est résulté une sous-évaluation de la valeur locative qui, selon certaines estimations, serait de 30 à 40 % dans les cantons les plus peuplés (Bourassa et Hoesli, 2010). En outre, et de manière générale, l'évaluation des biens utilisés pour déterminer la valeur locative ne fait que rarement l'objet d'une mise à jour, de sorte que le rapport entre les impôts perçus et les prix immobiliers sont faibles. De fait, on a constaté que les impôts fonciers ont généralement pour effet de réduire la volatilité des prix immobiliers, bien que l'effet soit modeste (Blöchliger et al., 2015).

Mise à part l'imposition des valeurs locatives imputées, les biens immobiliers sont également assujettis à un impôt sur le patrimoine. Les cantons prélèvent des impôts annuels sur le patrimoine et les taux varient d'un canton à un autre. Les particuliers paient des impôts sur les actifs d'entreprises privées et sur l'immobilier situé en Suisse. Les actifs sont censés être évalués aux prix du marché, mais plusieurs cantons utilisent une évaluation officielle qui est généralement inférieure à la valeur marchande et qui n'est que rarement révisée. Les dettes personnelles, les prêts hypothécaires, les prêts bancaires et les découverts sont déductibles. Certains cantons permettent aussi des déductions et des indemnités personnelles. Les taux d'imposition du patrimoine varient d'un canton et d'une municipalité à l'autre, et vont de 0.1 à 0.96 % pour un actif net imposable de 10 millions CHF (pour un couple marié sans enfant). Près de la moitié des cantons prélève également un impôt annuel sur les biens immobiliers ou sur les terres. Les taux s'échelonnent généralement entre 0.02 % et 0.3 % et les dettes ne sont pas déductibles.

Un impôt sur les mutations de biens immobiliers et un impôt sur les plus-values réalisées s'appliquent au produit de la vente de biens immobiliers. Aux échelons des cantons et des communes, les plus-values sur les biens immobiliers privés sont assujetties à des impôts spéciaux sur les plus-values (IPV). Toutefois, sous réserve de différentes conditions, l'impôt est reporté si le produit de la vente est réinvesti dans un autre bien immobilier utilisé comme résidence principale en Suisse. En général, on peut se prévaloir d'une déduction calibrée selon la période de détention, ce qui signifie que l'impôt prélevé est relativement faible si le bien a fait l'objet d'une détention à long terme. À Genève, par exemple, le taux est de 50 % si le bien est vendu dans les deux années suivant son achat, mais de 2 % si le bien a été détenu plus de 25 ans. Là où le bien n'a été détenu que pour une brève période, on prélève généralement une surtaxe supplémentaire dite de spéculation. Les définitions de détention à court terme et à long terme varient d'un canton à un autre. À l'échelon fédéral, les plus-values réalisées sur les biens immobiliers et autres actifs privés sont exonérées de l'impôt sur le revenu, à moins que la personne soit réputée avoir détenu le bien immobilier en qualité d'actif d'entreprise (par exemple, lorsque la personne est un courtier immobilier ou si elle effectue un placement dans un consortium de construction). Les plus-values réalisées sur des actifs d'entreprise sont incluses dans les bénéfices et sont assujetties au régime de l'impôt général sur les bénéfices, qui est constitué de l'impôt sur le revenu s'appliquant aux particuliers et des impôts sur les bénéfices s'appliquant aux entités juridiques. Par conséquent, l'impôt fédéral est prélevé en vertu du régime d'imposition général et non en vertu d'un IPV distinct.

La plupart des cantons prélèvent un impôt sur les mutations foncières fondé sur le prix d'achat lors d'un transfert en pleine propriété. Si le prix ne peut être déterminé ou

semble arbitraire ou anormalement bas, la valeur marchande est décisive. Les taux varient d'un canton à un autre et se situent à l'intérieur d'une fourchette de 0.5 % à 3.5 %. Cet impôt est généralement acquitté par l'acheteur, mais il est partagé entre l'acheteur et le vendeur dans certains cantons.

Effets de verrouillage causés par l'imposition des plus-values

Dans la mesure où le secteur immobilier est concerné, le plus important désavantage d'un impôt sur les plus-values réalisées est son effet de « verrouillage ». À cause des effets de verrouillage sur les propriétaires existants, l'imposition (à court terme) des plus-values peut nuire à la poursuite de l'objectif de stabilisation des prix du logement, surtout parce qu'elle prévient une réallocation optimale des biens immobiliers fondée sur les préférences changeantes des propriétaires et des acheteurs potentiels. De plus, analysant le rendement relatif des cantons suisses en comparant les taux de croissance économique tendancielle dans les cantons qui prélèvent un IPV et dans ceux qui n'en prélèvent pas, Kugler et Lenz (2001) ont constaté que ces derniers bénéficiaient d'un gain de revenu moyen à court terme de 2.2 %, et d'un gain de revenu moyen à long terme de 3.1 %, par rapport aux premiers. En outre, une réduction du taux de l'IPV à des effets en termes de distribution : les ménages à revenu élevé sont considérablement plus susceptibles de détenir des actifs pouvant produire des plus-values que les ménages plus pauvres. De surcroît, les ménages riches détiennent la plupart des actifs, réalisent la plupart des plus-values et, en Suisse, acquittent la plus grande part de leurs impôts sur les plus-values à des taux préférentiels. Une baisse de l'IPV serait surtout avantageuse pour les contribuables à revenu élevé, qui sont susceptibles de tirer le plus grand profit de toute baisse d'impôt. Aregger et al. (2013) concluent que les impôts sur la valeur des transactions et sur les plus-values immobilières ne sont pas des outils appropriés pour une politique macroprudentielle. Enfin, une réduction des taux de l'IPV pourrait accroître les recettes fiscales en augmentant considérablement les réalisations. Bien que les effets des variations du taux de l'IPV continuent de faire l'objet de débats et de recherches, la plupart des données internationales semblent indiquer qu'une réduction du taux de l'IPV se traduit par une baisse des recettes, même à court terme.

La réforme de la fiscalité des logements occupés par leur propriétaire

L'objectif de la neutralité fiscale implique un traitement égal de la consommation des services de logement et des autres biens, ainsi que du revenu de l'immobilier et du revenu provenant d'autres actifs (Eerola et Määttänen, 2013). De ce point de vue, le fait de ne pas imposer les valeurs locatives tout en imposant les revenus locatifs constitue une source de distorsion dans la plupart des pays de l'OCDE. Gervais (2002) et Nakajima (2010) montrent que cette omission a une incidence négative importante sur le niveau de bien-être. L'un des objectifs du régime suisse d'imposition des biens immobiliers est d'assurer la neutralité fiscale en traitant les propriétaires occupants de la même manière que le couple formé par le propriétaire et le locataire. Cela présuppose l'imposition intégrale des valeurs locatives, déduction faite des charges. La deuxième source d'inefficacité pourrait être le traitement fiscal différencié des biens immobiliers, des biens de consommation et des autres actifs. Il s'agit d'un problème important puisque les biens immobiliers représentent une part substantielle du stock de capital dans la plupart des pays.

Dans la pratique, le système suisse repose sur un arbitrage entre deux objectifs inscrits dans la constitution, la neutralité fiscale d'une part et la promotion de l'accession à la

propriété d'autre part. Pour ce faire, les valeurs locatives imputées sont imposées à des taux inférieurs à ceux du marché (encore que l'écart par rapport aux taux de marché n'est pas aussi grand que dans certains autres pays où les valeurs locatives sont imposées). En conséquence, l'imposition des valeurs locatives en Suisse ne génère pas de recettes fiscales nettes. De fait, une étude passé (Peters, 2009) a montré que la valeur cumulée des comptes de logement est déficitaire, de sorte que l'abrogation de l'imposition des valeurs locatives (et de la déductibilité des paiements d'intérêt et des dépenses d'entretien) entraînerait en réalité une augmentation des recettes fiscales ; cela étant, une étude plus récente montre qu'une telle suppression aurait un effet neutre sur les recettes, en particulier dans le contexte actuel de faiblesse des taux d'intérêt (Morger, 2014). Un autre problème réside dans le fait que le système incite les propriétaires occupants à maintenir d'importants prêts hypothécaires non amortis et à placer leur épargne dans des fonds de retraite du troisième pilier ou dans d'autres actifs bénéficiant d'un traitement fiscal privilégié (en particulier des actifs permettant de dégager des plus-values exonérées). Ce mécanisme incite à s'endetter lourdement en brut et génère une charge fiscalement déductible, mais aucune recette supplémentaire. Des modifications récentes de la réglementation exigeant que les prêts hypothécaires soient partiellement amortis ont jusqu'à un certain point réglé le problème (voir ci-dessous). L'autre source importante de gonflement des dépenses réside dans la déductibilité, à titre de dépenses de maintenance, des investissements visant à protéger l'environnement et à réaliser des économies d'énergie. Pour résoudre ce problème, il suffirait de ne pas admettre la déductibilité des dépenses excédant l'impôt exigible au titre de la valeur locative du revenu non locatif. Une autre solution consisterait à contrôler les charges de maintenance en permettant une charge fixe correspondant à un pourcentage de la valeur de l'immeuble d'être déduite et à traiter les dépenses supplémentaires comme des dépenses d'investissement devant être amorties au fil du temps. Une solution semblable a été adoptée par les Pays-Bas en 1971 bien que, même là, les comptes de logement des propriétaires occupants demeurent déficitaires, la valeur cumulée des déficits atteignant environ 2 % du PIB ; mais cela est sans doute lié à un allégement généreux de l'endettement hypothécaire plutôt qu'au traitement des charges déductibles (Vandevyvere et Zenthöfer, 2011).

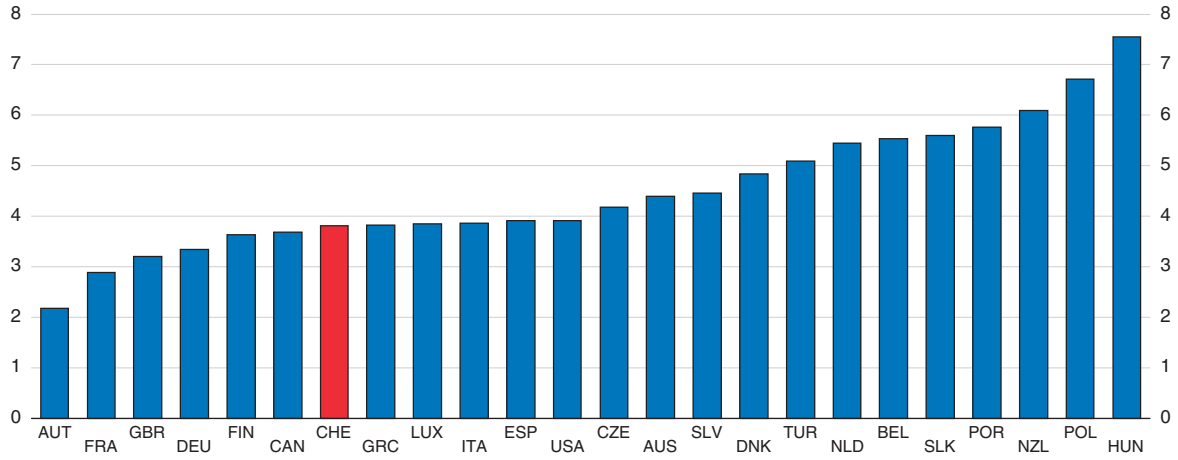
Bien que l'on puisse envisager une suppression graduelle de l'imposition des valeurs locatives et de la déductibilité des charges afférentes, dont les intérêts hypothécaires, une évaluation soigneuse doit également prendre en compte les incitations liées à d'autres instruments d'épargne. Une solution pragmatique consisterait à plafonner les dépenses déductibles pour éviter que celles-ci n'excèdent l'impôt sur les loyers imputés. Comme première étape, il conviendrait de limiter la déductibilité des intérêts hypothécaires pour les logements occupés par leurs propriétaires et les résidences secondaires (sauf dans les cas où ils sont loués). De toute manière, il conviendrait de définir plus rigoureusement les charges déductibles, notamment le montant des intérêts déductibles, d'évaluer plus fréquemment les biens immobiliers et de faire en sorte que le revenu locatif corresponde davantage à la valeur de marché. Et, enfin, les déductions nettes au titre du logement devraient être mieux circonscrites de manière à ne pas s'appliquer au revenu non locatif.

Loi sur les baux d'habitation et faibles rendements locatifs

Les rendements locatifs ne sont pas un des facteurs qui interviennent dans la décision d'investir dans le logement locatif. En Suisse, des rendements locatifs nominaux aussi bas que 3 % dans certaines villes (Wüest and Partner, 2013) et de l'ordre de 4 % pour l'ensemble du pays (graphique 1.16) ne peuvent s'expliquer que par une surévaluation des prix du

Graphique 1.16. **Rendements locatifs dans les principales villes d'une sélection de pays de l'OCDE[1], milieu de 2014**

En pourcentage du prix du marché



1. Le revenu locatif annuel brut pour des appartements de 120 mètres carrés situés dans le centre-ville des principales villes, exprimés en pourcentage du prix d'achat du logement avant impôts, frais de maintenance et autres frais.

Source : GlobalPropertyGuide.com.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293056

logement ou par la réglementation des loyers. En Suisse, la protection des locataires contre les loyers excessifs est un droit constitutionnel. Seuls les appartements qui sont mis en vente pour la première fois échappent au contrôle des loyers et, par conséquent, soumis aux lois du marché. En principe, la relation entre le propriétaire et le locataire est déterminée en vertu d'un contrat et le loyer peut être fixé librement par les parties. Ce premier locataire peut cependant contester le loyer, qui fera alors l'objet d'un examen pour déterminer s'il comporte des dispositions inéquitables.

Dès que le premier bail a été signé, la loi sur les baux d'habitation s'applique et le loyer peut être rajusté pour l'inflation, le taux d'intérêt de référence et d'autres coûts. En dépit de la baisse du taux d'intérêt de référence, les loyers s'appliquant aux locataires établis ont été plus ou moins stables ces dernières années. Plusieurs tentatives ont été faites en vue de séparer les loyers des taux d'intérêt, mais elles ont échoué pour des raisons politiques. Lorsque le contrat prend fin, le propriétaire peut augmenter le loyer du prochain locataire jusqu'au niveau du marché local, ce qui peut encore faire l'objet d'une contestation. Il appartient au propriétaire de démontrer qu'il respecte la loi. Un des paramètres considérés est le loyer s'appliquant généralement dans les résidences du voisinage. Mis à part les cas de mauvais comportement de la part du locataire, le propriétaire peut mettre fin à un contrat en vigueur, uniquement s'il a besoin de l'appartement pour lui-même ou pour ses parents immédiats, ou si l'appartement doit être entièrement rénové. Pour améliorer la transparence du marché locatif et freiner la hausse des loyers, le Conseil fédéral a récemment décidé que les propriétaires devront indiquer aux nouveaux locataires potentiels le loyer du précédent locataire. Un projet de loi a été déposé au Parlement au printemps de 2015.

Durant les périodes de forte demande d'appartements locatifs, les lois sur les baux d'habitation peuvent créer des distorsions de marché, les loyers de marché augmentant beaucoup plus rapidement que ceux stipulés dans les contrats de location en vigueur. Les locataires à long terme n'ont donc aucune incitation à déménager, et ce, même si la qualité

et les dimensions de leur appartement dépassent leurs besoins. Il est généralement beaucoup plus coûteux pour les couples âgés d'emménager dans un logement nouveau ou rénové plus petit que de demeurer dans leur grand appartement déprécié une fois que leurs enfants ont quitté le foyer. Ces effets de verrouillage augmentent temporairement les statistiques sur la consommation de superficie par habitant, réduisent la densité démographique et prolongent la durée des pénuries de logements. On pourrait régler ce problème en permettant la renégociation des loyers à la fin du contrat plutôt qu'uniquement lors d'un changement de locataire. On devrait également envisager d'appliquer des règles différenciées de fixation des loyers lorsque de grands logements sont occupés par peu de gens, étant entendu qu'une telle formule tiendrait compte de la capacité des ménages à faible revenu d'acquitter les frais de réinstallation. En outre, une déréglementation plus générale des lois sur les baux d'habitation risque de provoquer une hausse des loyers, ce qui créerait un préjudice pour les groupes à faible revenu. Pour les appuyer, il faudrait des allocations de logement ciblées ou plus de logements sociaux, ou les deux.

Les coopératives à but non lucratif et le logement social

Le logement social représente une très faible proportion du parc de logements suisses, seulement 14 % du parc locatif relevant de cette catégorie. Il s'agit là d'un des pourcentages les plus faibles de la zone OCDE : il est sensiblement inférieur à celui des Pays-Bas, de l'Autriche et des pays nordiques, mais égal à celui de l'Allemagne et du Luxembourg (graphique 1.5). En Suisse, plusieurs de ces logements sont offerts par des coopératives non gouvernementales à but non lucratif qui louent leurs appartements au prix coûtant. La plupart des coopératives sont présentes dans les grandes villes, où le besoin de logements à prix abordable est le plus grand par suite des loyers élevés et des nombreux ménages pauvres (tableau 1.1). Bien que certaines coopératives soient totalement indépendantes des pouvoirs publics et imposent peu de restrictions aux locataires (concernant le revenu des ménages ou le nombre de personnes par logement), la plupart reçoivent une subvention sous une forme ou sous une autre, par exemple sous forme d'un terrain à bâtir, de baux à des prix inférieurs à ceux du marché, de concessions fiscales ou de financement à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Ces subventions sont généralement assorties d'une obligation de louer les logements uniquement à des ménages à faible revenu. Certaines coopératives imposent une forme de redistribution à leurs locataires, les ménages à revenu relativement élevé subventionnant dans une certaine mesure les ménages à faible revenu.

Tableau 1.1. **Appartements détenus par des coopératives sans but lucratif, 2013**

	Nombre	Pourcentage du nombre total d'appartements
Suisse	157 564	3.7
Zurich	40 637	18.9
Genève	4 785	4.5
Bâle	9 517	9.9
Berne	5 298	6.9
Lausanne	5 463	7.3

Source : Office fédéral du logement.

Il y a encore quelques années, la plupart des autorités locales et régionales n'avaient pas de politiques explicites concernant le logement à prix abordable. Depuis, les électeurs de plusieurs cantons et communes ont adopté des initiatives obligeant les pouvoirs publics

à adopter une approche stratégique et à accroître l'offre de logement. Les électeurs du canton de Zurich et de la ville de Zoug, par exemple, veulent que leur administration respective établisse des zones d'aménagement où au moins une partie des nouveaux bâtiments est réservée à des logements à prix abordable. Pour pallier la pénurie de logements à prix abordable, le canton de Genève a adopté une loi obligeant les responsables des nouveaux immeubles dans une *zone de développement* à maintenir un pourcentage minimal d'appartements subventionnés ou à faire en sorte qu'une partie de l'immeuble soit détenu en permanence par les pouvoirs publics ou par une organisation à but non lucratif assurant la gestion des logements subventionnés (Crédit Suisse, 2014). Malgré cette loi, l'objectif de 2007 des autorités cantonales de Genève, qui était de 3 500 appartements subventionnés supplémentaires par année, est loin d'avoir été atteint, le nombre de logements supplémentaires n'ayant guère dépassé en moyenne 1 400 par année, dont seulement 500 sont subventionnés (République et Canton de Genève, 2015).

Risques macroéconomiques liés au marché immobilier

À la fin de 2013, il y avait 283 banques en Suisse : deux grandes banques (Crédit Suisse et UBS), 24 banques cantonales (les plus importantes étant la Banque Cantonale Vaudoise et Zürcher Kantonalbank), 64 banques régionales et caisses d'épargne, la banque Raiffeisen (qui est constituée de 305 coopératives), 47 banques boursières, 14 autres institutions bancaires, 93 banques sous contrôle étranger, 27 filiales de banques étrangères et 11 banques privées. Ces données sont demeurées à peu près constantes au cours de la dernière décennie, sauf dans le cas des banques régionales et des caisses d'épargne, où la consolidation amorcée dans la foulée de l'éclatement de la bulle immobilière et de la crise bancaire qui a suivi (encadré 1.3) s'est poursuivie, bien qu'à un rythme beaucoup plus lent.

Encadré 1.3. **La crise bancaire suisse des années 90**

Le puissant boom immobilier des années 80 a vu l'encours des prêts hypothécaires doubler entre 1981 et 1989. Au cours de cette période, la majorité des prêts hypothécaires ne comportait pas un amortissement obligatoire, de sorte que les banques toléraient généralement des limites élevées de prêt, les quotités de financement (ratios crédit hypothécaire-valeur immobilière) de 80 à 100 % n'étant pas rares. Le ratio moyen encours des prêts hypothécaires-actif total des banques était d'environ 30 %, un sommet de 36 % ayant été atteint en 1991. La baisse subite des prix du logement amorcée en 1989 dans les régions enregistrant les plus fortes hausses de prix, combinée à un ralentissement macroéconomique général, a eu un effet préjudiciable sur les portefeuilles de prêts des banques, de sorte que certaines ont commencé à subir des pressions sur les deux versants de leur bilan. Du côté de l'actif, les emprunteurs commencèrent à éprouver des difficultés à honorer leurs obligations, surtout les petites entreprises et les ménages. La baisse des prix immobiliers et les limites élevées de prêts ont eu pour conséquence que, dans bien des cas, la caution réelle ne suffisait plus à garantir la valeur totale du crédit hypothécaire ou du prêt, de sorte que les banques ont été obligées de radier des sommes importantes de leur bilan. Du côté du passif, les banques se sont heurtées à des problèmes de plus en plus grands concernant le financement de leurs prêts hypothécaires au moyen de dépôts d'épargne, certaines d'entre elles étant obligées d'émettre des billets à moyen terme et des obligations hypothécaires, bien qu'un retrait graduel de ce type de financement ait été observé, les clients privilégiant les obligations, les actions et les fonds communs de placement.

Encadré 1.3. **La crise bancaire suisse des années 90** *(suite)*

De 1991 à 1996, les banques ont enregistré des pertes que l'on estime à quelque 42 milliards CHF (environ 8,5 % de l'encours des prêts ou plus de 10 % du PIB annuel). Une caractéristique clé du système bancaire suisse à l'époque était le niveau élevé de segmentation : on dénombrait 371 banques en Suisse à la fin de 2001, dont 219 étaient des banques suisses. Bien que les grandes banques aient enregistré la plus grande part des pertes totales, leurs portefeuilles bien diversifiés leur ont permis de tirer de leurs autres activités des bénéfices suffisants pour compenser ces pertes. Elles étaient suffisamment solides pour radier rapidement les créances improductives. De manière similaire, les banques Raiffeisen n'ont pas éprouvé de grandes difficultés en matière de créances improductives et sont sorties relativement indemnes de la crise. En revanche, les banques régionales et cantonales, qui privilégient les prêts à l'échelon local, ont connu les plus grandes difficultés. Les banques régionales ont subi les effets les plus graves de la crise, près de la moitié d'entre elles ayant disparu au cours de cette période. Toutefois, une seule banque a dû être mise en faillite : en octobre 1991, la Commission fédérale des banques (CFB) a fermé la Spar+Leihkasse Thun, une banque régionale de taille moyenne dotée d'un actif de 1.1 milliard de francs suisses. Toutes les autres banques régionales qui ont éprouvé des difficultés ont été absorbées par des banques plus solides. Cinq banques cantonales publiques ont obtenu des fonds publics, mais le coût budgétaire total du règlement de ces banques cantonales a été inférieur à 1 % du PIB suisse annuel.

En réponse à la crise bancaire régionale, la CFB a mis en place en 1997 un système d'alerte rapide qui lui a permis de surveiller en temps réel les importants ratios de bilan, les comptes de résultats et les mauvaises créances. La Banque nationale suisse (BNS) a créé une direction de la stabilité systémique en 2001 et commencé à coordonner la collecte de données statistiques avec la CBS. Par suite de la crise, une nouvelle loi sur l'insolvabilité bancaire a été adoptée en 2003, ce qui a facilité une liquidation et une restructuration plus efficaces des banques en difficulté et offert une meilleure protection aux petits déposants.

Source : BRI (2004), « Bank Failures in Mature Economies », *Document de travail* n° 13 de la Banque des règlements internationaux, avril, Bâle.

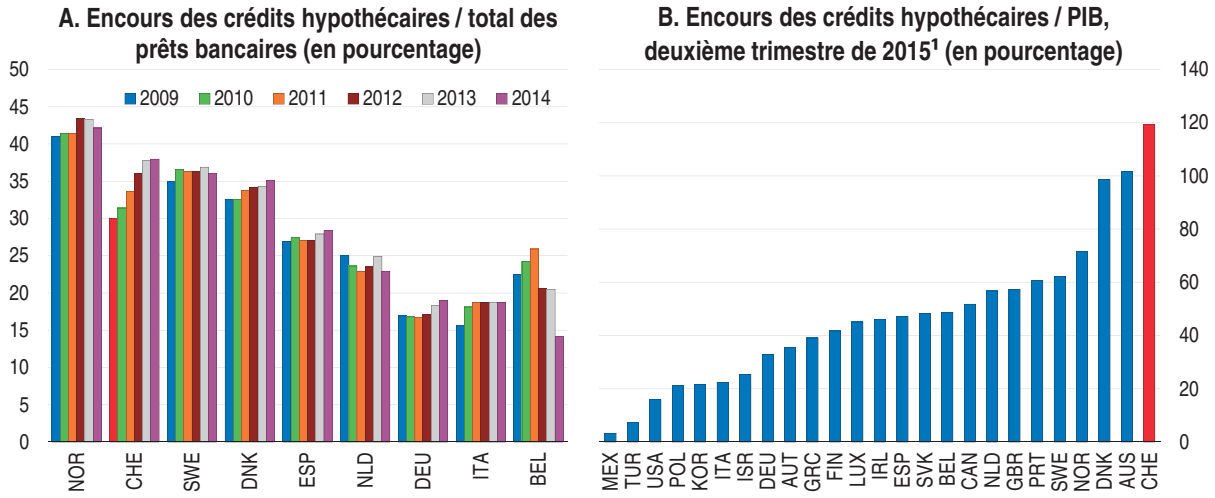
Les banques ayant des engagements dans le secteur immobilier par suite des prêts hypothécaires qu'elles ont consentis se heurtent à des risques de taux d'intérêt et de prix immobiliers. Un risque de taux d'intérêt direct résulte d'une asymétrie entre le taux d'intérêt auquel une banque emprunte et celui auquel elle prête, tandis qu'un risque de taux d'intérêt indirect tient au risque que des emprunteurs se retrouvent dans l'incapacité de faire face à leurs engagements à cause d'une hausse des taux. Il y a risque de prix immobilier lorsque la valeur du logement baisse par rapport à la valeur du prêt hypothécaire utilisé pour en financer l'achat. À l'interne, les banques gèrent ces risques au moyen de stratégies de gestion de l'actif et du passif. Mais à cause des conséquences potentiellement négatives considérables des faillites bancaires, les pouvoirs publics confient aux organismes de surveillance prudentielle la tâche de régulariser les activités des créanciers hypothécaires pour faire en sorte que ces risques soient gérés de manière appropriée.

En Suisse, la surveillance prudentielle relève à la fois de la BNS et de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Le ministère fédéral des Finances joue également un rôle, notamment dans la mesure où le Conseil fédéral juge nécessaire d'intervenir. Pour faciliter ces rôles de surveillance et de réglementation conjointes, des protocoles d'entente ont été conclus entre la BNS et FINMA en 2007 (puis révisés en 2010 en

vue d'établir un comité de direction à qui incombe la responsabilité de la coopération entre les deux institutions au niveau stratégique), ainsi qu'entre la BNS, FINMA et le ministère des Finances en 2011 ; ce dernier protocole régit la collaboration entre les trois organismes, y compris l'échange de renseignements sur la stabilité financière et les questions de réglementation des marchés financiers, de même que les modalités de collaboration en cas de crise. Un projet de loi est en voie de rédaction, dont l'objectif est de consolider les échanges de renseignements entre eux.

Dans la conjoncture actuelle, où les taux d'intérêt sont à des niveaux historiquement bas et où les prix sont à des niveaux historiquement élevés, le risque du secteur bancaire est plus élevé qu'il ne l'a généralement été au cours des dernières décennies. Contrairement à la plupart des autres pays européens, les engagements des banques suisses dans l'immobilier résidentiel ont sensiblement augmenté ces cinq dernières années, le ratio encours des crédits résidentiels-total des prêts bancaires passant de 30 % en 2009 à 38 % en 2013 (graphique 1.17, partie A). Les données de la BNS indiquent que les prêts hypothécaires représentent environ 84 % de tous les prêts bancaires suisses, hors marché interbancaire. Avec un encours de prêts immobiliers résidentiels supérieur à 120 % du PIB, la Suisse est en tête des pays de l'OCDE (partie B). De fait, le risque de taux d'intérêt est devenu plus grand en Suisse ces dernières années, de plus en plus d'emprunteurs choisissant des prêts hypothécaires à taux fixe, généralement d'une durée de cinq à dix ans, et aussi parce que le taux d'intérêt des prêts hypothécaires a chuté sensiblement ces dernières années. Déjà en 2013, quelque 15 % des nouveaux prêts hypothécaires portaient intérêt à un taux inférieur à 0.5 %.

Graphique 1.17. **Ratio encours des prêts au logement-total des prêts bancaires et ratio encours des prêts au logement-PIB**



1. Ou observation la plus récente. Moyenne annuelle de 2014 pour la Suisse.

Source : FMI, *Financial Soundness Indicators* (FSI) ; *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 97 (et mises à jour) ; et calculs de l'OCDE.

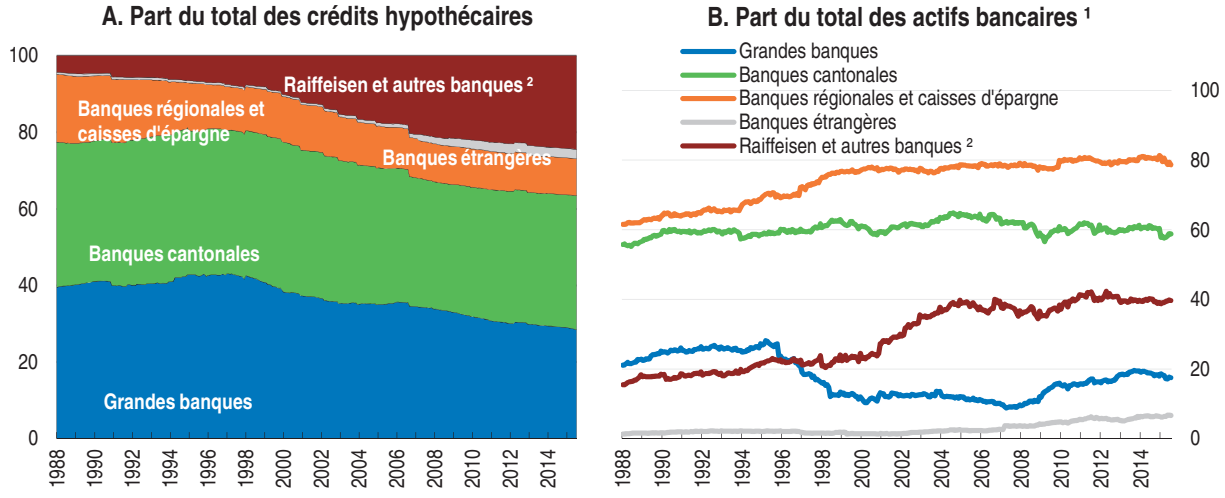
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293061

Malgré les avertissements répétés de la BNS, les banques continuent d'accroître leurs portefeuilles hypothécaires. Dans son dernier Rapport sur la stabilité financière (BNS, 2015), la BNS affirme que l'appétence des banques pour le risque en matière de prêts hypothécaires demeure généralement élevée. Bien que la croissance des prêts hypothécaires ait ralenti en

2014 par rapport aux deux années précédentes, à 4 % par année elle demeure supérieure à celle du revenu disponible et du PIB nominal par habitant. Et le niveau historiquement élevé du risque de taux d'intérêt des portefeuilles bancaires n'a pas diminué.

En Suisse, l'ampleur des engagements dans le marché des prêts hypothécaires varie considérablement d'un type de banque à un autre. Concernant les parts de l'encours des prêts hypothécaires en Suisse, les banques cantonales étaient au début de 2015 les acteurs les plus importants, leur part de l'encours étant d'un peu plus d'un tiers et celle des deux grandes banques de l'ordre de 29 % (graphique 1.18, partie A). La part des banques régionales et des caisses d'épargne a été réduite à environ 10 % au cours des trois dernières décennies par suite de leur consolidation, celle des banques Raiffeisen et des autres banques passant de moins de 5 % en 1990 à 24 % au début de 2015 (encadré 1.4).

Graphique 1.18. **Encours des prêts hypothécaires selon le type de banque**



1. Prêts hypothécaires intérieurs en pourcentage du total des actifs intérieurs et étrangers.
2. À l'exclusion de PostFinance.

Source : Banque nationale suisse, *Bulletin mensuel des statistiques bancaires*, septembre 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293077

Encadré 1.4. **Les banques Raiffeisen actives depuis 100 ans en Suisse**

Le groupe Raiffeisen est une banque coopérative suisse. Après UBS et Crédit Suisse, c'est la troisième plus grande banque du pays. Raiffeisen compte 3.7 millions de clients, dont 1.8 million sont membres coopératifs (copropriétaires). Le groupe est composé de 305 banques constituées en coopératives, qui possèdent collectivement plus d'un millier de succursales dans l'ensemble de la suisse et quelque 11 000 employés. Le groupe fait partie de l'union internationale Raifffeisen (UIR), une association de coopératives s'inspirant des idées de Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-88). La première banque Raiffeisen a été fondée à Bichelsee, dans le canton de Thurgau, il y a un siècle. L'objet de l'initiative prise par un clerc local était d'alléger la condition financière pénible du monde agricole et des petits commerçants en permettant aux gens de s'entraider.

La taille du groupe a plus que doublé au cours des 14 dernières années et les prêts hypothécaires ont augmenté d'environ 120 % sur la même période (tableau 1.2). Sa part du marché des prêts hypothécaires intérieurs est passée de 12.5 % en 2002 à 16.6 % en 2014. Le succès de Raiffeisen est attribuable à plusieurs facteurs. Premièrement l'octroi de crédits

Encadré 1.4. **Les banques Raiffeisen actives depuis 100 ans en Suisse** *(suite)*

Tableau 1.2. **Bilan et part des prêts hypothécaires du groupe Raiffeisen**

	Actifs en millions CHF	Crédits hypothécaires en millions CHF	Ratio crédits hypothécaires – actifs en pourcentage	Pourcentage du marché intérieur des crédits hypothécaires
2002	92 684	68 570	74.0	12.5
2005	108 187	83 893	77.5	13.8
2010	147 239	119 595	81.2	15.7
2013	176 575	143 659	81.4	16.3
2014	188 640	150 880	80.0	16.6

Source : Rapports annuels du Groupe Raiffeisen, différentes éditions.

se limite à des engagements à faible risque envers les membres de chaque banque. Le fait que les emprunteurs doivent être des copropriétaires à qui incombe la responsabilité de fournir des garanties supplémentaires rend les emprunts peu attrayants aux clients à risque élevé. Dans l'ordre organisationnel, on se trouve à combiner la responsabilité décentralisée des banques membres du groupe et le puissant rôle de direction du siège social de Saint-Gall. Celui-ci joue un rôle clé en surveillant les activités et en procédant à des ajustements structurels.

Ces trois dernières années, Moody's a revu à la baisse la notation du groupe Raiffeisen, celle-ci passant de Aa1 à Aa3. La révision la plus récente, effectuée en juillet 2013, a été occasionnée par : i) la croissance supérieure à la moyenne des prêts hypothécaires résidentiels du Groupe au cours des dernières années, qui a accru le risque de chocs dans un scénario de baisse sensible du marché du logement suisse ; ii) le contexte opérationnel difficile caractérisé par une compression de la marge nette d'intérêt et la faiblesse des taux d'intérêt, qui limitent les perspectives de rentabilité du groupe.

Selon les données de Raiffeisen Schweiz, la part que détient ce groupe dans le marché suisse des prêts hypothécaires est passée de 12.6 % en 2002 à 16.6 % à la fin de 2014. Les ratios prêts hypothécaires-total des actifs des différents types de banque sont demeurés relativement stables ces dix dernières années (partie B). Les banques régionales et les caisses d'épargne sont celles qui affichent les ratios les plus élevés, environ 80 % de leurs actifs étant constitués de prêts hypothécaires. Dans le cas des banques cantonales, le ratio est d'environ 60 %, dans celui des banques Raiffeisen d'environ 80 % et dans celui des autres banques de quelque 40 %. Les grandes banques ont vu la part des prêts hypothécaires dans le total de leurs actifs passer de 10 % en 2007 à près de 20 % en 2015 ; toutefois, cette augmentation est en grande partie attribuable à une consolidation des activités des deux grandes banques depuis la crise financière mondiale et les réformes dites *Too-Big-To-Fail*, qui visaient à atténuer le risque systémique posé par les grandes institutions financières suisses, y compris celui de l'aléa moral.

Mesures prudentielles sur le marché des prêts hypothécaires

Pour assurer une réglementation prudentielle de ses prêteurs hypothécaires, la Suisse a adopté une approche conjuguant des directives légales émanant des autorités de surveillance et une autorégulation du secteur bancaire. On trouvera au tableau 1.3 un éventail des obligations juridiques, des lignes directrices de l'industrie bancaire et des politiques internes des banques individuelles. L'autorégulation joue un rôle très

Tableau 1.3. **Réglementation et autorégulation dans le secteur des prêts hypothécaires**

Réglementation/Politiques	Régime	Date
Les emprunteurs sont obligés de faire un apport d'au moins 10 % (à l'exclusion de l'épargne au titre du deuxième pilier) lorsqu'ils sollicitent un nouveau prêt hypothécaire.	Mesure d'autoréglementation (de l'ASB) entérinée par FINMA[1]	Juillet 2012 (période de transition de 5 mois)
Le prêt hypothécaire doit être amorti de manière à produire une quotité de financement de deux tiers sur une période de 20 ans.	Mesure d'autoréglementation (de l'ASB) entérinée par FINMA[1]	Juillet 2012 (période de transition de 5 mois)
Le cadre juridique pour un matelas de fonds propres anticyclique a été mis en place.	Directive légale	Juillet 2012
La BNS s'est abstenue de proposer une activation du matelas de fonds propres anticyclique pour le secteur des prêts hypothécaires.	Directive légale	Août 2012
Resserrement des exigences réglementaires de fonds propres pour les prêts à quotité de financement élevée.	Directive légale	Janvier 2013
Activation du volet anticyclique sectoriel. Fixé à 1 % au 30 septembre 2013 (annoncé en février 2013).	Directive légale	Février 2013
Matelas de fonds propres anticyclique sectoriel haussé à 2 % au 30 juin 2014 (annoncé en janvier 2014).	Directive légale	Janvier 2014
Les nouveaux prêts hypothécaires doivent être amortis de manière à produire une quotité de financement de deux tiers sur une période de 15 ans, sous réserve d'un remboursement linéaire.	Mesure d'autoréglementation (de l'ASB) entérinée par FINMA[1]	Septembre 2014 (période de transition de 5 mois)
Lignes directrices générales et qualitatives de l'Association suisse des banquiers (ASB)		
Première révision des lignes directrices de l'Association suisse des banquiers sur « l'examen, l'évaluation et le règlement de prêts hypothécaires ». Les questions traitées comprennent entre autres l'accessibilité financière (méthodes de calcul d'un niveau de revenu durable), les normes d'évaluation des biens immobiliers, la quotité de financement et l'amortissement.	Mesure d'autoréglementation (de l'ASB) entérinée par FINMA	Octobre 2011
Deuxième révision des lignes directrices de l'Association suisse des banquiers sur « l'examen, l'évaluation et le règlement des prêts hypothécaires ». Elle porte principalement sur les deuxièmes revenus et sur le principe du « moindre du coût ou du marché ». (Cette révision a été accompagnée d'une réduction de la période d'amortissement, qui est mise en œuvre à titre de norme minimale.)	Mesure d'autoréglementation (de l'ASB) entérinée par FINMA	Septembre 2014
Politiques communes internes des banques		
Quotité de financement d'environ 80 %.		
Ratio intérêt-revenu (accessibilité financière fondée sur les taux d'intérêt présumés) d'environ un tiers.		
Le taux d'intérêt utilisé pour déterminer les paiements d'intérêt présumés (5 % plus 1 % pour l'amortissement et 1 % de la valeur du bien immobilier pour les frais de maintenance = environ 7 %).		

1. Ces règles équivalent à des normes minimales dans le contexte des principes d'autorégulation. En raison des lois sur la concurrence, les banques ont le droit de passer outre ces exigences si elles attribuent à l'intégralité du montant du prêt un coefficient de risque de 100 %. Ce traitement est prévu en vertu de l'Ordonnance sur les fonds propres (OFP). Par exemple, dans le cas des prêts hypothécaires résidentiels, cela se traduirait par une augmentation substantielle par rapport à une pondération moyenne du risque de 35 % à 50 % selon la quotité de financement.

Source : SBVg (2014), « Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen », Bâle, FINMA ; BNS.

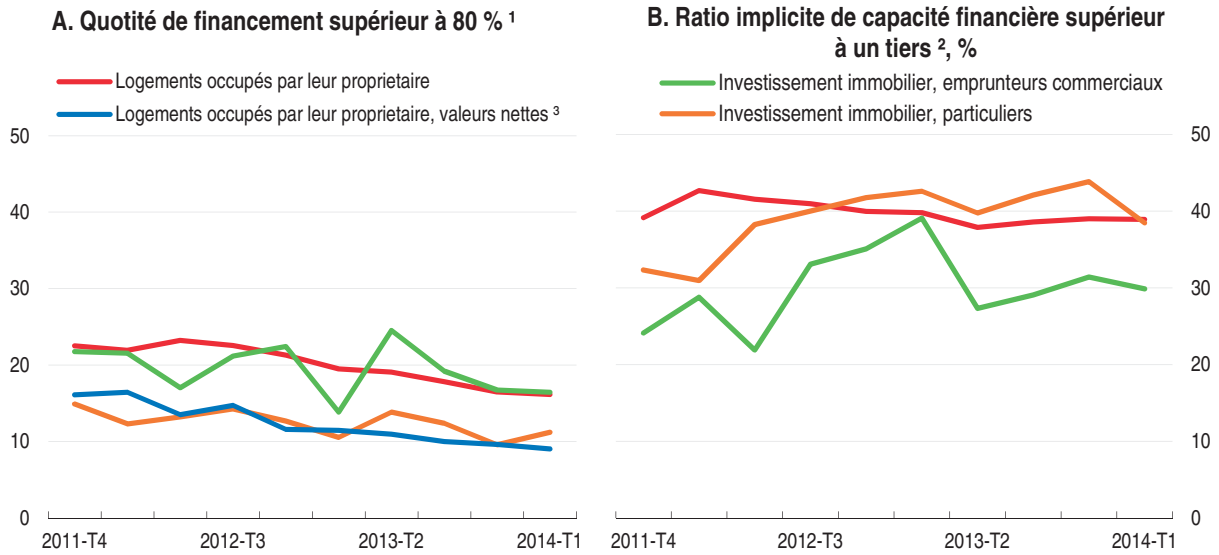
important bien que les autorités aient dû parfois intervenir ; et, à vrai dire, les mesures d'autorégulation adoptées par le secteur bancaire sont généralement entérinées par les autorités de réglementation. Ces mesures d'autorégulation ne sont pas obligatoires et, de fait, les prêts hypothécaires qui contreviennent aux lignes directrices ne sont pas rares de nos jours. Les mesures d'autorégulation ne respectant pas les normes minimales sont assez rares. Dans ce cas, le montant total des concours hypothécaires doit être pondéré en termes de risques à 100 %. Les directives légales imposées par les autorités de surveillance, dont le Conseil fédéral, la BNS et FINMA, représentent le deuxième volet de la réglementation.

Bien que les quotités de financement maximums pour les prêts hypothécaires ne soient pas légalement contraignantes, les politiques internes des banques prévoient un plafond de 80 %. En outre, les prêts hypothécaires à quotité de financement élevée imposent au prêteur une obligation légale de maintenir des niveaux élevés de capitaux ;

cette règle a été rendue plus rigoureuse en janvier 2013. Les lignes directrices de l'Association suisse des banquiers (ASB), qui ont été entérinées par FINMA, comportent des normes d'estimation de la valeur des biens immobiliers qui sont utilisées pour déterminer la quotité de financement. Pour ce qui est des ratios d'accessibilité financière (capacité à assurer le service de la dette), les banques ont aussi adopté des politiques internes qui fixent généralement un objectif n'excédant pas un tiers. Toutefois, contrairement aux quotités de financement, il n'y a pas de règles juridiques portant sur l'accessibilité financière, mais uniquement des lignes directrices de l'ABS concernant le calcul d'un niveau de revenu durable. De plus, la méthode utilisée par les banques pour déterminer le ratio de capacité financière, qui consiste à utiliser un taux d'intérêt de 5 % (une moyenne historique à long terme), auquel on ajoute 1 % pour les coûts d'amortissement et 1 % de la valeur totale du bien pour les frais de maintenance, crée une marge de précaution importante dans l'actuelle conjoncture de taux d'intérêt hypothécaires historiquement bas.

On estime que la quotité de financement moyenne du marché du logement suisse est d'environ 45 %. Ce pourcentage peut sembler faible, mais il témoigne du fait qu'une part substantielle des ménages n'a pas de dette ou en a très peu, plusieurs d'entre eux ayant déjà remboursé la quasi-totalité de leur prêt hypothécaire. Il s'ensuit que plusieurs nouveaux propriétaires occupants ont une quotité de financement beaucoup plus élevée. La part des nouveaux prêts hypothécaires présentant une quotité de financement supérieure à 80 % a diminué ces deux dernières années, mais il n'en reste pas moins qu'un nouveau prêt hypothécaire sur six excède ce seuil, notamment lorsqu'il est tenu compte de l'état vraisemblable de « surchauffe » du marché du logement (graphique 1.19, partie A).

Graphique 1.19. **Part des nouveaux prêts hypothécaires présentant une quotité de financement et un ratio implicite service de la dette-revenu élevés**



1. Part des nouveaux prêts dont la quotité de financement est supérieure à 80 %.
2. Part de prêts nouveaux présentant des ratios crédit-revenu pour lesquels les coûts imputés dépassent un tiers du salaire brut ou des revenus de pension bruts (biens privés) ou des revenus locatifs (immobilier d'investissement), respectivement, avec un taux d'intérêt de 5 %, des coûts d'entretien de 1 % et des coûts d'amortissement de 1 %.
3. Les valeurs nettes incluent les engagements au titre des piliers 2 et 3a des fonds de pension.

Source : Rapport sur la stabilité financière 2014 de la BNS, Zurich.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292871

Toutefois, les banques sont généralement plus optimistes concernant les risques, estimant que, même s'ils éprouvent des difficultés à rembourser les prêts hypothécaires, la plupart des emprunteurs sont en mesure de réduire leurs dépenses discrétionnaires, par exemple celles portant sur les vacances ou d'autres formes de consommation, afin d'éviter tout défaut de paiement et demeurer propriétaires occupants (voir ci-dessous). Par conséquent, une quotité de financement excessive ne constituerait qu'un problème mineur aussi longtemps que l'emprunteur peut acquitter les intérêts, d'où l'importance primordiale accordée au taux de couverture de la dette. Curieusement, pourtant, la réglementation récente et l'autorégulation se sont concentrées sur les ratios appropriés de la quotité de financement plutôt que sur le taux de couverture de la dette. Les banques sont libres d'adopter leur propre politique à cet égard. Dans son *Rapport sur la stabilité financière 2015*, la BNS (2015) a déterminé que la proportion des nouveaux prêts hypothécaires pour propriétaires occupants du secteur résidentiel dont le ratio de capacité financière excède un tiers était de 41 % en 2014 lorsqu'on applique un taux d'intérêt de 5 % et les niveaux actuels de revenu disponible comme dénominateur (graphique 1.19, partie B). On devrait envisager d'établir un cadre de régulation explicite de l'accessibilité financière en vue de l'ajouter à la panoplie des outils macroprudentiels. En outre, comme il se pourrait que les emprunteurs finançant des biens locatifs ne soient pas aussi sensibles que les ménages à certaines récentes mesures de réglementation, les prêts hypothécaires consentis à de tels emprunteurs devraient faire l'objet d'une étroite surveillance.

En juin 2012, le Conseil fédéral a accepté de mettre en œuvre un ensemble de mesures destinées à réduire les risques dans le marché immobilier, dont le « matelas de fonds propres anticyclique ». Ses deux principaux objectifs consistent, premièrement, à protéger le secteur bancaire contre les conséquences d'une croissance excessive du crédit en augmentant sa capacité d'encaisser des pertes et, deuxièmement, à réduire l'attrait des prêts hypothécaires. Le matelas de fonds propres anticyclique est une composante du cadre des accords de Bâle III et doit être adopté par la plupart des pays au cours des prochaines années. Il a été adopté précocement par la Suisse par suite d'inquiétudes concernant l'émergence de risques de déséquilibres cycliques dans les marchés hypothécaires et immobiliers intérieurs. Le cadre du matelas de fonds propres anticyclique a été mis en œuvre de manière telle que l'on puisse l'appliquer sur une grande échelle ou le cibler sur des segments particuliers du marché du crédit. De plus, conformément aux accords de Bâle III, le niveau maximum du matelas de fonds propres anticyclique est fixé à 2.5 % du total des actifs intérieurs pondérés selon le risque de chaque banque. Le matelas de fonds propres anticyclique peut s'appliquer aux banques suisses et aux filiales des banques étrangères. Les modalités d'activation et d'ajustement du matelas de fonds propres anticyclique sont proposées au Conseil fédéral par la BNS après des consultations avec FINMA. Il appartient au Conseil fédéral de prendre la décision finale concernant le matelas de fonds propres anticyclique et FINMA surveille sa mise en place à l'échelon des banques individuelles.

Le matelas de fonds propres anticyclique a d'abord été activé en février 2013, le Conseil fédéral ayant accepté la recommandation de la BNS d'exiger que les banques augmentent leurs capitaux propres d'un montant égal à 1 % de leurs créances hypothécaires résidentielles au plus tard en septembre 2013. En janvier 2014, le matelas de fonds propres anticyclique a été porté à 2 %, les banques étant tenues de s'y conformer avant la fin de juin 2014. La BNS a décidé qu'il était nécessaire d'accroître le matelas de fonds propres anticyclique parce que, bien que l'activation initiale ait augmenté la

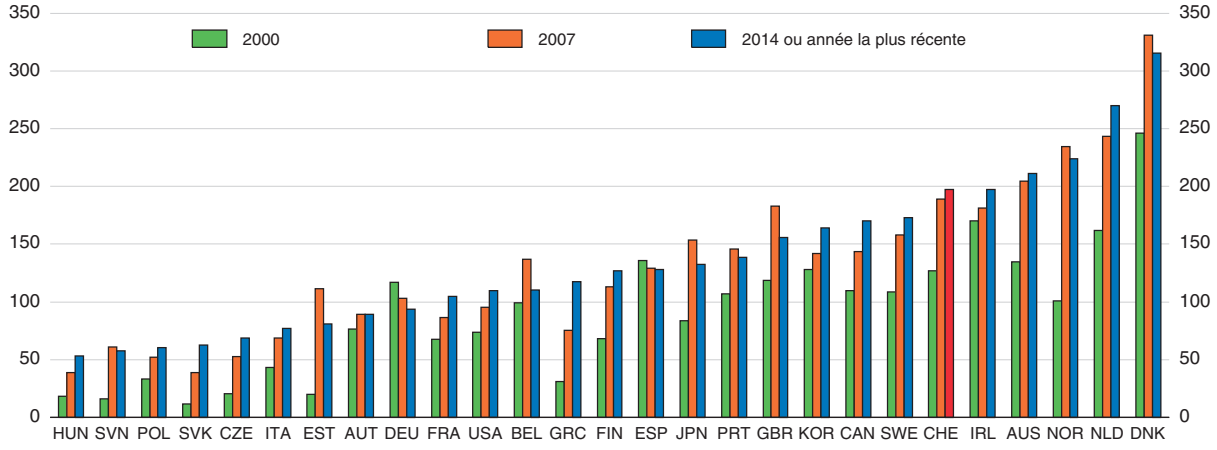
résistance des banques, l'augmentation forte et soutenue des prêts hypothécaires et des prix de l'immobilier résidentiel avaient eu pour conséquence que les déséquilibres continuaient de s'aggraver dans une conjoncture de taux d'intérêt bas. La BNS a conclu que ces déséquilibres représentaient un risque considérable pour le développement stable de l'économie et, par conséquent, pour la bonne santé du secteur bancaire.

Risques du côté des ménages

En termes bruts, les ménages suisses sont les plus endettés de la zone OCDE et le sont devenus davantage au cours de la dernière décennie (graphique 1.20). En 2013, l'endettement des ménages en Suisse a atteint 200 % du revenu disponible des ménages. En outre, selon les données de la BNS, les prêts hypothécaires représentaient en 2013 plus de 92 % du total du passif financier des ménages et l'encours des prêts hypothécaires détenus par les ménages suisses entre 2000 et 2013 a augmenté de 66 %, tandis que les autres éléments du passif financier n'ont augmenté que de 5 %. Comme indiqué ci-dessus, le régime fiscal suisse incite les ménages à faire en sorte que leurs richesses aient un effet de levier. La déductibilité des paiements d'intérêt hypothécaire est régressive et encourage l'emprunt, et l'impôt sur le patrimoine ne diminue pas l'incitation à exploiter l'effet de levier puisqu'il s'applique à la richesse nette des ménages. Jordà et al. (2014) soutiennent que la gravité des récessions économiques est liée au niveau d'endettement des ménages, ce qui semble souligner l'importance d'une politique macroprudentielle axée sur les facteurs de vulnérabilité inhérents aux niveaux élevés de l'endettement des ménages.

Graphique 1.20. **Endettement des ménages dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du revenu disponible



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97 (et mises à jour), et sources nationales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293083

Dans l'ensemble, on peut douter de la capacité d'une bonne partie des ménages à surmonter un choc macroéconomique ou une variation importante des taux d'intérêt. Il est réconfortant de constater que, contrairement à la situation du début des années 90, la plupart des prêts hypothécaires consentis ces dix dernières années le sont à des taux d'intérêt fixes, ce que l'on considère être un moyen de protéger temporairement les emprunteurs des effets d'une hausse des taux d'intérêt. Pourtant, la structure des échéances desdits prêts hypothécaires est une source d'inquiétude, le taux d'intérêt de quelque 75 % de l'encours des prêts hypothécaires devant être révisé au cours des cinq

prochaines années, et environ 40 % de l'encours venant à échéance au cours des douze prochains mois (BNS, 2015). Une part importante du volume des prêts hypothécaires intérieurs sera donc assujettie aux variations des taux d'intérêt à court et à moyen terme. Cela dit, l'habitude qu'ont les banques d'utiliser un taux d'intérêt indicatif sensiblement plus élevé que le taux courant du marché en vue de déterminer l'admissibilité d'un ménage à un prêt hypothécaire constitue un tampon important contre les défauts de paiement des ménages. Mais, comme mentionné ci-dessus, une part élevée des prêts hypothécaires contrevient à cette mesure d'autorégulation, notamment en ce qui concerne les ratios de capacité financière. Sans doute convient-il de signaler que Brown et Guin (2013) ont conclu que si les taux d'intérêt revenaient à leur niveau à long terme de 5 % et que les prix du logement chutaient de 20 %, il n'en résulterait pas pour autant à court ou à moyen terme une hausse sensible des défaillances d'emprunteur hypothécaire. Toutefois, si cette situation devait perdurer, comme cela s'est produit en Suisse dans les années 90, il pourrait en résulter une augmentation importante des défaillances d'emprunteur hypothécaire. La BNS a également mis en garde contre cette possibilité dans son *Rapport sur la stabilité financière 2014* (BNS, 2014). Il n'en reste pas moins que des recherches récentes laissent croire que les ménages lourdement endettés sont davantage disposés à réduire leur consommation que les ménages moins endettés dans l'hypothèse d'une crise : d'où, semble-t-il, une certaine résistance en cas de risque de défaillance de la part des emprunteurs hypothécaires (Baker, 2014 ; Bunn 2014 ; Lau Andersen et al., 2014).

Recommandations en vue d'atténuer les risques inhérents au marché immobilier

- Mettre en place un dispositif permettant d'encadrer explicitement le risque d'accessibilité financière, qui pourrait être utilisé si nécessaire pour contenir les risques en termes de stabilité financière provoqués par des déséquilibres des marchés du logement et des prêts hypothécaires. Réévaluer le rôle joué par les rendements garantis que les pouvoirs publics imposent aux caisses de retraite dans le boom des prix immobiliers.
- Réviser les règles d'aménagement du territoire en vue de faciliter la densification urbaine.
- Effectuer des audits de la valeur ajoutée potentielle que recèlent les immeubles de logements existants et transmettre cette information aux propriétaires occupants.
- Harmoniser les codes cantonaux et communaux d'utilisation des sols et de construction en vue de promouvoir une plus forte concurrence et des économies d'échelle dans l'industrie de la construction.
- Modifier les lois sur les baux d'habitation en vue de réduire autant que possible les effets de verrouillage.
- Rajuster plus fréquemment l'évaluation des biens immobiliers utilisée en vue de déterminer la valeur locative pour qu'elle se rapproche davantage des prix du marché.
- Limiter la déductibilité fiscale des intérêts des prêts au logement de façon à ce que ceux-ci, ajoutés aux dépenses d'entretien, ne puissent pas dépasser le montant du loyer imputé déclaré. Recalculer plus souvent les loyers imputés de manière à ce qu'ils reflètent mieux les valeurs de marché.
- Prélever un impôt supplémentaire sur les terrains situés dans les zones à forte demande dont les règles d'occupation des sols ont été modifiées en vue de permettre la construction de logements lorsque ces terrains demeurent inexploités pendant plus de cinq ans.

Recommandations en vue d'atténuer les risques inhérents au marché immobilier *(suite)*

- Limiter les privilèges au titre de l'impôt sur le revenu ou la déductibilité des intérêts hypothécaires pour les propriétaires-occupants de résidences principales et secondaires.
- Faire en sorte que la BNS et les autres organismes de réglementation poursuivent leur stratégie de mise en garde des ménages et des investisseurs contre les risques croissants que comportent les emprunts destinés à financer l'achat d'un bien immobilier.
- Surveiller étroitement les prêts hypothécaires aux sociétés ou aux ménages pour le secteur de l'immobilier locatif, qui n'est peut-être pas aussi sensible aux mesures réglementaires récentes que le secteur des logements occupés par leurs propriétaires.

Bibliographie

Andrews, D. et A. Caldera Sánchez (2011), « The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2011/1.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE.

ARE (2014a), « Première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) », Office fédéral du développement territorial, Ittigen, *www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr*.

ARE (2014b), « Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire : lancement de la consultation », Office fédéral du développement territorial Ittigen, *www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=55541*.

Aregger, H., M. Brown et E. Rossi (2013), « Transaction Taxes, Capital Gains Taxes and House Prices », *Swiss National Bank Working Papers*, n° 2013-2.

ASB (2014), « Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier », Association suisse des banquiers, Bâle.

Baker, S.R. (2014), « Debt and the Consumption Response to Household Income Shocks », *SSRN Research Paper,* n° 2541142.

BNS (2014), *Rapport sur la stabilité financière 2014*, Banque nationale suisse, Zurich.

BNS (2015), *Rapport sur la stabilité financière 2015*, Banque nationale suisse, Zurich.

BRI (2004), « Bank Failures in Mature Economics » *Bank for International Settlements Working Paper*, n° 13, avril, Banque des règlements internationaux, Bâle.

BRI (2013), « Regulatory Consistency Assessment Programme: Assessment of Basel III regulations – Switzerland », Banque des règlements internationaux, Bâle.

Blöchliger, H., B. Egert, B. Alvarez et A. Paciorek (2015), « The Stabilising Properties of Immovable Property Taxation: Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, Éditions OCDE.

Bourassa, S. et M. Hoesli (2006), « Why Do the Swiss Rent? », *Swiss Finance Institute Research Paper*, n° 07-04, 27 décembre.

Bourassa, S. et M. Hoesli (2010), « Why Do the Swiss Rent? », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 40, n° 3, pp. 286-309.

Bourassa, S., M. Hoesli et D. Scognamiglio (2010), « Housing finance, prices, and tenure in Switzerland », *MPRA Paper*, n° 45990.

Brown, M. et B. Guin (2013), « How Risky are Residential Mortgages in Switzerland? », *University of St. Gallen Working Paper,* Swiss Institute of Banking and Finance, 6 décembre.

Bunn, P. (2014), « Household debt and spending », *Quarterly Bulletin*, 2014 Q3, Bank of England, Londres.

Caldera Sánchez, A. et Å. Johansson (2013), « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », *Journal of Housing Economics*, vol. 22, n° 3, septembre, pp. 231-49.

Carey, D., K. Gordon et P. Thalmann (1999) « Tax Reform in Switzerland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 222, Éditions OCDE.

Crédit Suisse (2014), « Moniteur Immobilier 2e trimestre 2014 », Zurich.

Crédit Suisse (2015), « Marché immobilier 2015 : Structures et perspectives », Mars, Zurich.

Eerola, E. et N. Määttänen (2013), « The Optimal Tax Treatment of Housing Capital in the Neoclassical Growth Model », *Journal of Public Economic Theory*, vol. 15, n° 6, pp. 912-38.

Evans, A. et O. Hartwich (2005), « Bigger Better Faster More: why some countries plan better than others », *Policy Exchange*, Londres.

Fahrländer, S. (2007), « Hedonische Immobilienbewertung: Eine empirische Untersuchung der Schweizer Märkte für Wohneigentum 1985 bis 2005 », Munich.

Fahrländer Partner (2008), « Bauzonen Schweiz: Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? », Ed. Office fédéral du développement territorial ARE, Ittigen.

Fahrländer Partner (2014), « Immobilien-Preisindizes von Fahrländer Partner: Methoden-Kurzbeschrieb », Zurich.

Fahrländer Partner et sotomo (2014), «Segmentation of Demand in the Housing Market: Methodological Description », Zurich.

Gervais, M. (2002), « Housing taxation and capital accumulation », *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, n° 7, pp. 1461-89.

Hott, C. et T. Jokipii (2012), « Housing Bubbles and Interest Rates », *Working Papers*, n° 2012-07, Banque nationale suisse.

FMI (2014), « Switzerland: Technical Note – Macroprudential Institutional Arrangements and Policies », Washington, DC.

Jordà, Ò., M. Schularick et A. Taylor (2014), « The Great Mortgaging: Housing Finance, Crises and Business Cycles », *NBER Working Papers*, n° 20501.

Koźluk, T. (2014), « The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design: Results from the OECD Questionnaire », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1178, Éditions OCDE.

Kugler, P. et C. Lenz (2001), « Capital gains taxation: Evidence from Switzerland », *International Evidence on the Effects of Having No Capital Gains Taxes*, Institut Fraser, Vancouver.

Lau Andersen, A., C. Duus et T.L. Jensen (2014), « Household debt and consumption during the financial crisis: Evidence from Danish micro data », *Danmarks Nationalbank Working Papers*, n° 2014-89, Copenhague.

Liebig, T., S. Kohls et K. Krause (2012), « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations* n° 128.

Morger, M. (2014), « Eigenmietwertbesteuerung: Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reform-optionen », Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Abteilung Grundlagen.

Nakajima, M. (2010), « Optimal Capital Income Taxation with Housing », *Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper*, n° 10-11.

Neff, M. et P. Rauh (2005), « Spotlight : Une bulle immobilière en Suisse ? », Ed. Credit Suisse, Zurich.

NZZ (2005), « Keine Immobilienblase in der Schweiz: Lokal deutliche Preissteigerungen bei Eigenheimen », *Neue Zürcher Zeitung*, n° 285, 6 décembre, p. 25.

OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2009*, Éditions OCDE.

OCDE (2011), *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2013*, Éditions OCDE.

OCDE (2014), *Indicateur du vivre mieux de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE.

OCDE (2015), *Indicators of Migrant Integration 2015: Settling In*, Éditions OCDE.

OFAS (2014), « Décisions de principe en vue d'une réforme des prestations complémentaires », Office fédérale des assurances sociales, Berne.

Peters, R. (2009), « Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification : Une analyse des données fiscales du canton de Berne année 2005 », Administration fédérale des contributions AFC.

Plank, M. (2012), « Basel III and its implication on the financial industry », ETH risk day, Zurich.

République et Canton de Genève (2015), « Statistique du parc immobilier », Office cantonal de la statistique.

Salvi, M. et J. Syz (2011), « What Drives Green Housing Construction? Evidence from Switzerland », *Journal of Financial Economic Policy,* vol. 3, n° 1, pp. 86-102.

Steiner, E. (2010), « Estimating a stock-flow model of the Swiss housing market », *Swiss National Bank Working Papers*, n° 2010-8, Banque nationale suisse.

Thalmann, P. (2012), « Housing market equilibrium (almost) without vacancies », *Urban Studies,* vol. 49, n° 8, juin.

UBS (2014), « Einschränkung des Kapitalbezugs aus der beruflichen Vorsorge », Zurich.

Vandevyvere, W. et A. Zenthöfer (2011), « The housing market in the Netherlands », *European Economy Economic Papers*, n° 457.

Wehrmüller, A. (2014), « TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe – National Report for Switzerland », Commission européenne.

Banque cantonale zurichoise (2010), « Immigration 2030 », Zurich.

© OCDE 2015

Chapitre 2

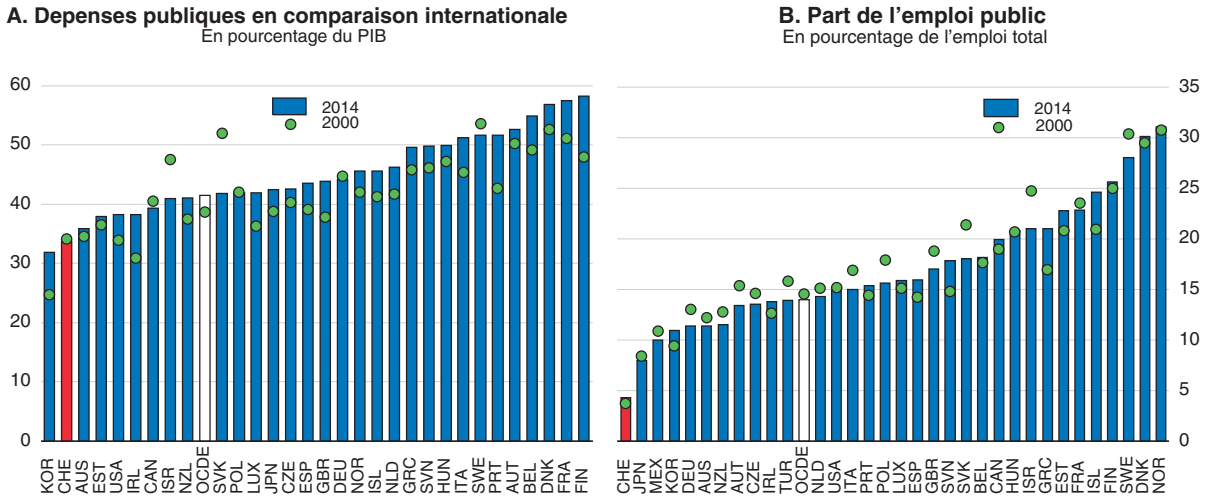
Accroître l'efficience des dépenses publiques

Malgré un volume de dépenses publiques faible, la Suisse obtient de très bons résultats dans de nombreux domaines de la politique publique, dont la santé, l'éducation et le transport. Toutefois, compte tenu de la croissance démographique et du vieillissement de la population, l'efficience des dépenses publiques devra être renforcée pour conserver des taux d'imposition bas. Compte tenu de ses effets très positifs, l'offre de structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants devrait être accrue, notamment pour les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés, comme les enfants d'immigrés. Les cantons devraient éviter une situation d'excès de bacheliers, afin de réduire les taux de décrochage universitaire. Les politiques devront aussi s'adapter aux changements structurels sur le marché du travail en améliorant l'offre et l'attractivité des domaines d'études qui suscitent une forte demande sur le marché de l'emploi, et en simplifiant encore les filières dans l'enseignement supérieur. Dans la santé, le développement des réseaux de soins intégrés pourrait renforcer l'efficience. Le recueil systématique de données sur la qualité des soins aiderait aussi patients et prestataires à faire des choix mieux informés. Les prix des médicaments génériques sont trop élevés en raison d'un mécanisme de fixation des prix mal conçu. Dans les transports, la congestion pourrait être réduite en adoptant une tarification de période de pointe sur les routes et les rails. Mais l'efficience des dépenses publiques a aussi trait à la répartition optimale des deniers publics. Les droits à prestations de sécurité sociale qui augmentent rapidement en Suisse et le système de péréquation budgétaire contraignent les dépenses publiques et risquent de supplanter des catégories de dépenses importantes. L'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie pourrait permettre de faire face à l'augmentation rapide des droits à prestations de sécurité sociale. La péréquation budgétaire incite moins certains cantons à collecter les impôts. Pour remédier à cette situation, ils pourraient être autorisés à conserver une part plus importante de leurs recettes supplémentaires. La répartition des dépenses publiques pourrait aussi devenir plus efficiente en augmentant le pourcentage des marchés publics alloués par appels d'offres et en harmonisant les procédures de passation de marché à tous les niveaux de l'administration.

Introduction

En Suisse, les dépenses publiques représentaient seulement 33.5 % du PIB en 2014, pourcentage qui est resté en grande partie inchangé au cours des quinze dernières années (graphique 2.1, partie A). De même, la part de l'emploi public est minime (partie B). La faible importance du secteur public s'explique par une philosophie de conservatisme budgétaire bien ancrée depuis longtemps et par le rôle limité joué par les pouvoirs publics, les cantons (depuis les années 90) et la Confédération (depuis 2001) étant soumis à la règle dite de frein à l'endettement et à d'autres règles budgétaires qui empêchent toute hausse des dépenses et du déficit.

Graphique 2.1. **Dépenses et emploi publics**



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97 (et mises à jour).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293099

Le niveau assez faible des dépenses publiques n'a pas empêché la Suisse de figurer dans le haut du classement international pour ce qui est des résultats de plusieurs politiques publiques. À titre d'exemple, elle occupe la deuxième place en termes d'espérance de vie à la naissance en Europe, à savoir 82.9 ans, derrière l'Islande (EUROSTAT, 2015). La Suisse a affiché la meilleure performance en mathématiques parmi les nations non asiatiques dans l'évaluation PISA 2012 et occupé la cinquième place du classement général (OCDE, 2014f). Elle compte aussi le plus grand nombre de kilomètres de voies ferrées par kilomètre carré et par personne. Les performances de son système judiciaire sont par ailleurs excellentes puisque la durée des procès est la plus courte parmi 31 pays de l'OCDE (Palumbo et al., 2013).

Néanmoins, le pays est en proie à des difficultés qui imposeront d'augmenter les dépenses ou de renforcer encore l'efficience du secteur public. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la diminution du ratio travailleurs/retraités pèse sur le système de pension

de vieillesse. Qui plus est, la hausse de l'espérance de vie et la multiplication des problèmes de santé chroniques entraînent déjà une augmentation des dépenses de santé, en particulier pour les soins de longue durée. Si les taux de croissance actuels pour les dépenses sociales et de santé devaient rester d'actualité, celles-ci absorberaient 70 % de l'ensemble des dépenses publiques en 2030, contre 38 % aujourd'hui (economiesuisse, 2012). Dans le même temps, la croissance de l'économie et sa complexité grandissante nécessiteront d'étendre et d'améliorer le réseau de transport, et une main-d'œuvre de mieux en mieux formée sera indispensable pour pérenniser les gains de productivité. Ces deux facteurs provoqueront un accroissement des besoins en matière de dépenses publiques.

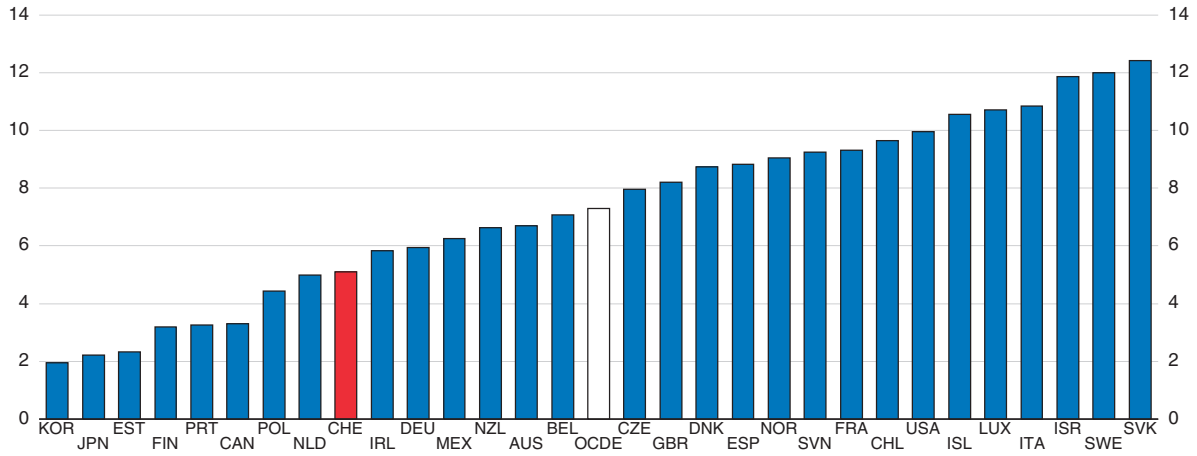
Il est possible d'évaluer l'efficience des dépenses publiques à l'aide d'une méthode connue sous le nom d'analyse par enveloppement des données (AED). Le principe est de comparer les résultats obtenus par un pays pour une politique publique donnée à ceux des pays les plus performants. La performance est mesurée en termes d'efficience des résultats (les scores au PISA par exemple) et d'efficience des intrants (les dépenses d'éducation ou l'effectif des classes par exemple) (encadré 2.1). Cette analyse montre que la politique de la Suisse en matière d'éducation n'est pas efficiente (graphique 2.2). En effet, l'Allemagne et la Suisse affichaient à peu près le même score pour l'épreuve de compréhension de l'écrit du cycle PISA 2012 mais la Suisse a dépensé 21.4 % de plus par élève que l'Allemagne (cf. aussi Agasisti et Zoido, 2015). Dans la santé, bien que la Suisse soit proche de la frontière en termes d'efficience des résultats, il lui est encore tout à fait possible d'améliorer l'efficience des intrants (graphique 2.3). Ainsi, en 2012, la Suisse enregistrait les dépenses de santé par habitant les plus élevées d'Europe, à 4 565 EUR (corrigées des différences de pouvoir d'achat entre les pays), au même niveau que la Norvège et nettement au-dessus de la moyenne de l'UE28, à savoir 2 193 EUR (OCDE, 2014c). Il convient toutefois de noter que ces chiffres englobent à la fois les dépenses publiques de santé (deux tiers du total) et les dépenses privées (l'autre tiers). Fait par ailleurs inquiétant, l'efficience des intrants s'est dégradée pour l'éducation comme pour la santé depuis 2013, année où l'OCDE a pour la dernière fois réalisé une AED comparable (Hribernik et Kierzenkowski, 2013). L'agriculture suisse constitue un autre exemple d'efficience médiocre, même si elle ne faisait pas partie de l'AED. Malgré des aides publiques importantes (les paiements directs représentent deux tiers des revenus agricoles), elle occupe l'avant-dernier rang en termes de productivité dans l'OCDE (OCDE, 2013b ; Jarrett et Moeser, 2013).

Encadré 2.1. **Analyse par enveloppement des données**

L'analyse par enveloppement des données (AED) est une méthode statistique utilisée pour évaluer l'efficience des dépenses publiques. Comme différentes combinaisons d'intrants et de résultats sont observées dans les faits, l'AED permet de comparer la performance d'un pays à celle d'un ensemble de pays se livrant aux pratiques optimales en déterminant la distance qui le sépare de la frontière d'efficience. Il peut y avoir une insuffisance en termes de résultats, appelée inefficience des résultats, ou un excès d'intrants, appelé inefficience des intrants. L'AED est une technique non paramétrique qui ne nécessite pas de spécifier une forme fonctionnelle pour la fonction de production implicite. Cependant, la méthode est sensible à la sélection de l'échantillon et aux valeurs aberrantes. Des techniques d'échantillonnage comme la méthode « bootstrap » peuvent être employées pour corriger le biais lié aux échantillons de petite taille (Dutu et Sicari, 2015). D'autres *Études* de l'OCDE ont eu recours à cette méthode, à l'instar de la Slovénie (OCDE, 2013e).

Graphique 2.2. **Inefficience des résultats dans l'enseignement secondaire[1], 2012**

Amélioration potentielle du score global au PISA, en pourcentage[2]



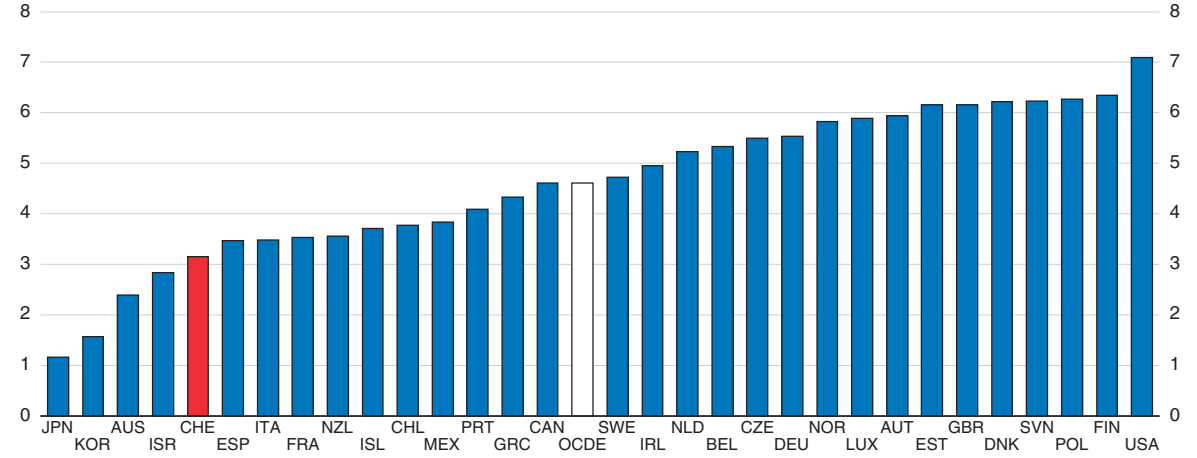
1. L'analyse par enveloppement des données (AED) a été réalisée avec un extrant (les résultats du PISA pour 2012) et deux intrants (un indicateur composite de l'environnement socio-économique et des modes de vie pour la même année et les dépenses d'éducation à PPA). Les moyennes sur les périodes 2009-11 ont été utilisées pour les dépenses afin de rendre compte de leurs effets sur la performance et de lisser leurs fluctuations, 2011 étant la dernière année pour laquelle des données sur les dépenses d'éducation sont disponibles.
2. Une amélioration potentielle est mesurée si l'efficience dans un pays était portée au niveau suggéré par la frontière d'efficience estimée tout en maintenant les intrants à un niveau constant et dans l'hypothèse d'une absence d'augmentation des rendements d'échelle.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293101

Graphique 2.3. **Inefficience des résultats dans les soins de santé[1], 2012**

Amélioration potentielle de l'espérance de vie corrigée en fonction de la santé, en pourcentage[2]



1. L'analyse par enveloppement des données (AED) a été réalisée avec un extrant (l'espérance de vie à la naissance corrigée en fonction de la santé pour 2012) et deux intrants (un indicateur composite de l'environnement socio-économique et des modes de vie pour la même année et les dépenses de santé à PPA). Les moyennes sur les périodes 2008-12 ont été utilisées pour les dépenses afin de rendre compte de leurs effets sur la performance et de lisser leurs fluctuations.
2. Une amélioration potentielle est mesurée si l'efficience dans un pays était portée au niveau suggéré par la frontière d'efficience estimée tout en maintenant les intrants à un niveau constant et dans l'hypothèse d'une absence d'augmentation des rendements d'échelle.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293112

En revanche, l'administration publique générale suisse se classe au premier rang pour l'efficience des résultats et au troisième rang pour l'efficience des intrants, la Suisse ayant accompli des progrès sur ces deux volets depuis la précédente AED (Hribernik et Kierzenkowski, 2013). Ainsi, la Suisse affichait le ratio frais généraux/recettes nettes perçues

le plus faible de l'OCDE en 2013 (OCDE, 2015c). Comme indiqué plus haut, c'est aussi en Suisse que la part de l'emploi public est la plus réduite, même si de nombreux travailleurs du secteur de la santé sont exclus. Peut-être du fait des excellentes performances de son administration publique, la Suisse enregistre le niveau de confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics le plus élevé parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 2015c).

L'efficience des dépenses publiques a aussi trait à la répartition optimale des deniers publics. Le secteur public suisse opère dans le cadre d'une série de dispositions institutionnelles (péréquation budgétaire entre les cantons et en leur sein même, droits à prestations de sécurité sociale, règles de frein à l'endettement) qui influent sur la répartition des fonds publics entre les différents niveaux d'administration et entre les postes de dépenses. À titre d'exemple, en raison des restrictions des dépenses, la part croissante des droits à pension dans le PIB pourrait à l'avenir supplanter d'autres catégories de dépenses importantes comme la recherche ou les infrastructures.

Ce chapitre se décompose en deux parties. La première étudie l'efficience de la production dans quatre des principales catégories de dépenses publiques : éducation, santé, transport et agriculture. Plusieurs recommandations sont formulées pour maintenir ou accroître la production tout en réduisant les coûts et intrants nécessaires. La deuxième partie se penche sur l'efficacité de la répartition des dépenses publiques. Elle analyse notamment dans quelle mesure il est possible d'améliorer le financement de la sécurité sociale, la péréquation budgétaire et les marchés publics afin de favoriser une répartition efficace des deniers publics entre les différents niveaux d'administration et postes de dépenses publiques.

Accroître l'efficience de la production

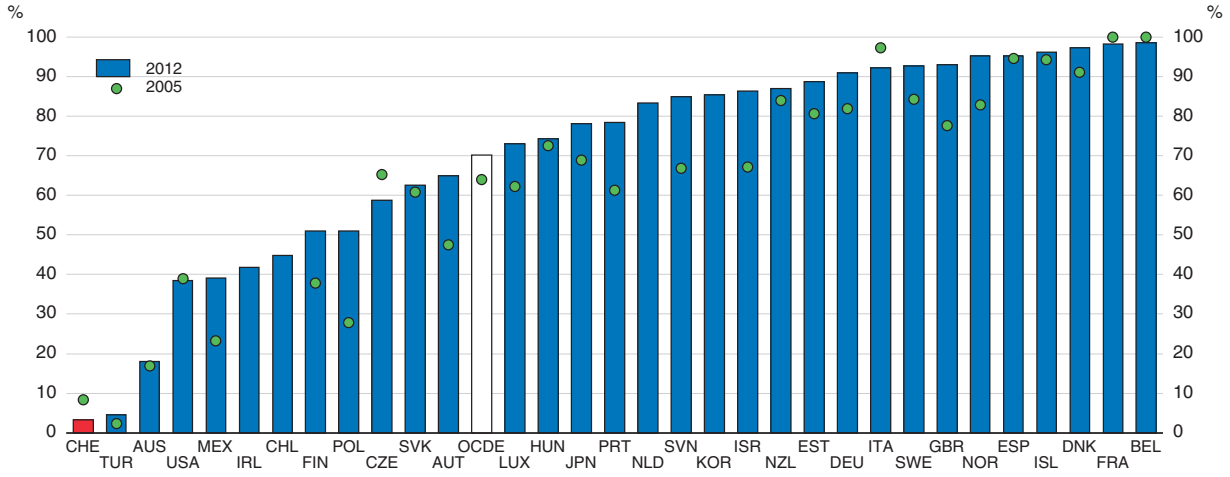
Faire en sorte que le système éducatif produise moins d'exclus et se montre plus réactif

Augmenter la fréquentation des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, en particulier pour les enfants d'immigrés

Augmenter les taux d'inscription dans les structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est une solution pour accroître l'efficience du système éducatif. Dans les évaluations PISA de l'OCDE, il est demandé aux élèves pendant combien de temps ils ont suivi un enseignement préprimaire. Les jeunes ayant répondu « pendant plus d'un an » ont obtenu des scores nettement plus élevés aux tests de lecture de PISA 2009 dans pratiquement tous les pays par rapport à ceux qui n'ont jamais fréquenté le jardin d'enfants (OCDE, 2014a). Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les taux de scolarisation des enfants âgés de trois ans dans l'enseignement préprimaire ont progressé, passant de 64 % en moyenne en 2005 à 70 % en 2012 (OCDE, 2015a). Cependant, en Suisse, malgré les progrès récents, les places dans les structures d'accueil sont encore trop peu nombreuses et seuls 3 % des enfants âgés de trois ans sont scolarisés dans l'enseignement préprimaire, soit le taux le plus faible dans l'OCDE (graphique 2.4). Dans les faits, la fréquentation des structures d'éducation des jeunes enfants en Suisse a reculé depuis 2005, contrairement à pratiquement tous les autres pays de l'OCDE.

Afin de remédier à la pénurie de places dans les structures d'accueil, la Confédération a lancé en 2003 un programme d'aides financières pour l'accueil extrafamilial des enfants. Prévu au départ pour durer huit ans, il a été prolongé jusqu'en 2019. Au cours des onze premières années du programme, 43 000 nouvelles places ont été créées au total (*Le Temps*, 2014). Des initiatives innovantes comme le système de bons de garde pour enfants dans le canton de Lucerne portent aussi leurs fruits à présent, avec un doublement des

Graphique 2.4. **Taux de scolarisation dans l'enseignement préprimaire et primaire à l'âge de trois ans**



Source : OCDE, *Base de données des Regards sur l'éducation 2014.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293122

places depuis le lancement en 2009. C'est le manque de places à prix bas qui s'avère particulièrement problématique (OCDE, 2013b). Selon les résultats d'une modélisation régionale des coûts de garde d'enfants, par exemple, la ville de Zurich possède l'un des systèmes les plus onéreux de la zone OCDE pour les couples actifs une fois tous les coûts pris en compte. Compte tenu d'un taux marginal de l'impôt sur le revenu élevé pour le deuxième apporteur de revenu, dans le cas d'un couple moyen où les deux conjoints travaillent et qui ont deux enfants âgés de deux et trois ans, la quasi-totalité du deuxième salaire est nécessaire pour couvrir les frais de garde des enfants (OCDE, 2011). Des chercheurs sont parvenus à des conclusions semblables pour le canton de Bâle-Ville (Schwegler et al., 2012). Les pouvoirs publics (cantons et communes) devraient accroître les dépenses publiques directes pour ouvrir des structures d'accueil préprimaire supplémentaires et la Confédération devrait officialiser les aides financières pour la garde d'enfants. Compte tenu de l'impact positif de l'enseignement préprimaire sur les scores au PISA et de la corrélation positive entre ces scores et la performance de l'économie (OCDE, 2010c), ces réformes sont susceptibles de produire des résultats significatifs.

La hausse des dépenses d'éducation au profit des enfants d'immigrés promet aussi des résultats supérieurs à la moyenne. En 2006, la Confédération suisse et les cantons ont fixé pour objectif que 95 % de l'ensemble des jeunes de 25 ans décrochent un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Au cours des vingt dernières années, ce taux a fluctué entre 90 et 92 % (CSRE, 2014). Dans le détail, il s'avère que l'objectif a désormais été atteint pour les élèves nés en Suisse mais que les résultats sont encore éloignés de l'objectif pour ceux qui sont nés à l'étranger (Wolter, 2014). Des progrès ont toutefois été accomplis. L'écart de performance PISA en lecture entre les jeunes issus ou non de l'immigration a été réduit de 86 à 48 points entre 2000 et 2009 (OCDE, 2010a). En mathématiques, cet écart a été ramené de 76 à 63 points entre 2003 et 2012 (OCDE, 2014g). Néanmoins, environ les trois quarts de ce resserrement, qui concernait essentiellement la première génération d'immigrants (à savoir des jeunes qui ne sont pas nés en Suisse), sont imputables à une progression de l'immigration en provenance de pays comme la France et l'Allemagne, qui ont une langue commune avec la Suisse (Cattaneo et Wolter, 2012).

Le problème de l'insuffisance des résultats des élèves issus de l'immigration mais nés en Suisse, déjà relevé dans l'*Étude* 2009 (OCDE, 2009), se pose tôt. Une enquête réalisée auprès de parents à Bâle et dans ses environs a montré que les enfants issus de l'immigration ont le moins de chances d'accéder à des structures extrafamiliales, ce qui fait obstacle à leur capacité à maîtriser une langue officielle à un jeune âge (CSRE, 2014). Les recherches de l'OCDE donnent à penser que, même si les choses s'améliorent, l'immigration constitue encore un facteur de risque de mauvais résultats scolaires, qui peuvent avoir des effets à long terme après la scolarité lorsque les individus entrent dans l'enseignement post-secondaire ou sur le marché du travail (OCDE 2012 ; OCDE, 2015d). Parallèlement, les données empiriques montrent que pour trois quarts, les résultats scolaires des enfants issus de l'immigration sont déterminés par des facteurs socio-économiques (Cattaneo et Wolter, 2015). Selon des travaux récents, la Suisse enregistre de bonnes performances en termes de résultats scolaires des immigrés de deuxième génération (Kunz, 2014). Elle devrait par conséquent renforcer les aides destinées directement aux familles défavorisées et faciliter la fréquentation, par les enfants issus de l'immigration, des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

En outre, il a été démontré que le fait d'achever un cycle d'études universitaires augmente la rémunération des hommes suisses venant de milieux défavorisés, encore plus que celle des hommes issus de milieux plus favorisés (Perini, 2013). Les résultats en termes de hausse des taux d'emploi sont cependant moindres (OCDE et UE, 2015). Si une hausse des dépenses d'enseignement préprimaire permet d'accroître la probabilité que ces enfants atteignent le niveau universitaire, le résultat final serait encore plus concluant. Dans l'ensemble, la situation sur le marché du travail pour les enfants d'immigrés suisses est très favorable par comparaison avec les autres pays. Cela s'explique en partie par une situation du marché du travail globalement satisfaisante et par d'autres facteurs comme le rôle majeur joué par l'apprentissage, qui semble être un mécanisme de transition entre le milieu scolaire et le monde du travail particulièrement bénéfique pour ces enfants (Liebig et al., 2012).

Un autre facteur à l'origine des moins bons résultats des enfants issus de l'immigration est le manque de diversité au sein du corps enseignant. Un quart de la population suisse est né hors du pays mais les élèves nés à l'étranger représentent seulement 8 % environ de ceux qui projettent d'enseigner dans les cycles de la scolarité obligatoire. Un manque de diversité linguistique et culturelle parmi les professeurs peut se révéler problématique, en Suisse comme dans les autres pays de l'OCDE, et un pourcentage plus élevé d'enseignants issus de familles d'immigrés favoriserait l'intégration des élèves venant de milieux semblables. Des mesures ponctuelles comme celles qui sont mises en œuvre en Allemagne actuellement dans le cadre du projet MigraMENTOR pourraient être élaborées avec succès en Suisse afin qu'une carrière dans l'enseignement soit plus intéressante aux yeux des élèves étrangers en particulier (encadré 2.2).

Encadré 2.2. **MigraMENTOR**

Dans certains quartiers de Hambourg, le pourcentage d'enfants issus de l'immigration est supérieur à 30 % alors que la proportion d'enseignants venant du même milieu est inférieure à 5 %. Le ministère allemand de l'Éducation, avec plusieurs fondations, essaye de changer la donne en attirant davantage d'enfants de migrants dans l'enseignement. Forts de leur expérience, les enseignants d'origine immigrée savent ce qu'implique le fait

Encadré 2.2. **MigraMENTOR** *(suite)*

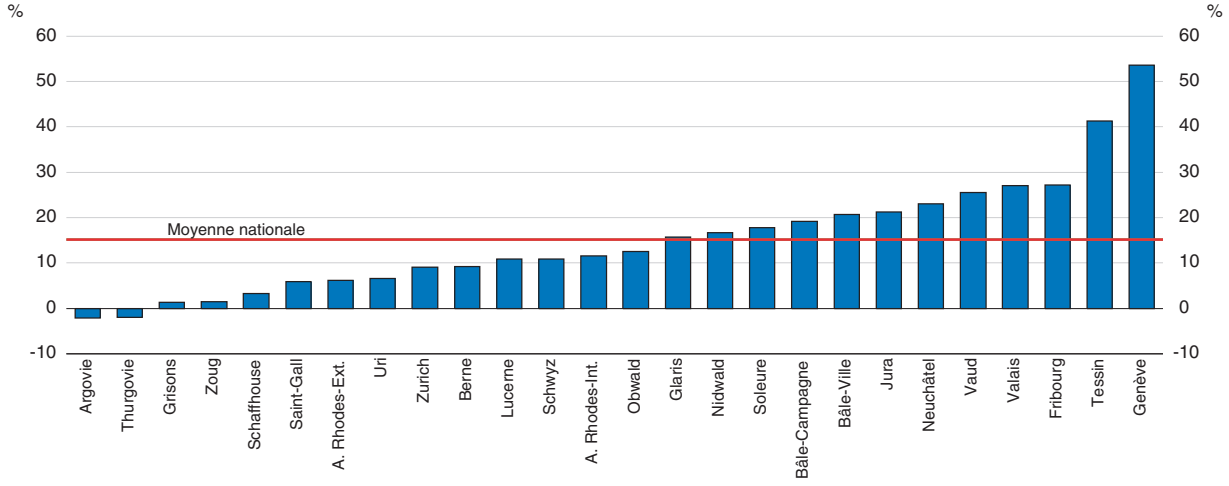
de grandir en tant que migrant et connaissent les difficultés mais aussi les opportunités qui en découlent. Ils sont plus en mesure de motiver les élèves, de les aider à trouver leur voie dans le système éducatif allemand et de leur montrer qu'il est possible de réussir. Des initiatives semblables sont actuellement menées en Rhénanie du Nord-Westphalie et à Berlin, où des responsables de l'Université Humboldt se déplacent dans les établissements d'enseignement secondaire pour présenter aux élèves issus de l'immigration les carrières dans l'enseignement.

Source : D. Bader et R. Fibbi (2012), *Les enfants de migrants : un véritable potentiel*, Étude réalisée sur mandat de la Commission éducation et migration de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP), Université de Neuchâtel.

Le problème des différences de niveaux entre les cantons

Le nombre d'élèves diplômés de l'enseignement secondaire et titulaires du baccalauréat (la « maturité ») en Suisse a augmenté de manière régulière pour passer de 25 % de la cohorte d'âge en 1999 à environ 36 % aujourd'hui. Cette progression tient, à hauteur de 75 %, à l'augmentation du nombre de titulaires d'une maturité professionnelle (CSRE 2014). Alors que dans les cantons affichant un faible taux de réussite au baccalauréat moins de 10 % des élèves n'atteignent pas le niveau 4 de compétences aux tests PISA de lecture et de mathématiques avant d'entrer dans une école de maturité, le chiffre dans les cantons affichant des taux d'obtention du diplôme élevés avoisine 30 % (CSRE, 2014). En outre, les deux cantons enregistrant les taux de bacheliers les plus élevés comptent aussi le plus d'élèves qui sortent des gymnases sans certificat de fin d'études. Ce pourcentage est égal à 50 % à Genève et à un peu plus de 40 % au Tessin, soit environ trois fois la moyenne nationale, alors que dans le canton d'Argovie le nombre d'élèves est pratiquement identique à l'entrée et à l'issue de la filière gymnasiale (graphique 2.5). Au final, les élèves issus de cantons affichant des taux de réussite élevés obtiennent des scores inférieurs aux tests de compétences et quittent plus souvent les écoles de maturité.

Graphique 2.5. **Départs précoces des écoles de maturité par canton**



Source : CSRE, *Rapport sur l'éducation en Suisse 2014*, sur la base de données de l'OFS.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293134

En Suisse, à quelques exceptions près comme les diplômes de médecine, tout diplômé de l'enseignement secondaire titulaire d'un baccalauréat doit être admis dans une haute école. Cependant, les bacheliers de certains cantons sont surreprésentés dans les abandons d'études universitaires dans toute la Suisse, ce qui porte à croire que la qualité de leur baccalauréat est moindre. Il a en effet été démontré que le taux d'obtention du baccalauréat (qui correspond à la proportion des jeunes de 19 ans qui obtiennent leur baccalauréat dans une école de maturité) dans le canton d'origine accroît le risque d'abandon des études (Wolter et al., 2014). Outre l'injustice et l'inefficience que cela représente, cette situation impose des coûts supplémentaires aux autres cantons, qui financent les hautes écoles universitaires, et à la Confédération, qui finance les écoles polytechniques fédérales (celle de Zurich par exemple). Une solution pour remédier à ce problème consiste à mettre en place un système de prime pour encourager ces cantons à réduire le nombre d'abandons d'études universitaires, et vice-versa. Au demeurant, les transferts dans l'enseignement représentent déjà 60 % de l'ensemble des transferts intercantonaux (AFF, 2014b). L'autre solution consistant à restreindre l'accès aux universités au moyen d'examens ou d'autres méthodes irait ouvertement à l'encontre de l'objectif réitéré de « garantir à long terme un accès sans examen aux hautes écoles universitaires pour les titulaires d'une maturité gymnasiale », comme convenu entre la Confédération et les cantons (DFE, 2011). Il pourrait aussi être envisagé d'accroître les ressources dévolues à l'orientation des élèves du deuxième cycle du secondaire, notamment s'agissant du choix des filières. Dans tous les cas de figure, une amélioration du suivi et de la sélection dans les cantons affichant des taux élevés d'abandon des études devrait permettre de limiter la multiplication des décrochages universitaires. Couplé à un système de primes et de sanctions, cela contribuerait à renforcer l'efficience des intrants dans l'enseignement en Suisse dans le cadre d'une AED. Par ailleurs, les abandons sont particulièrement nombreux parmi les étudiants étrangers. C'est pourquoi il est nécessaire d'évaluer de manière exhaustive les solutions visant à réduire le taux d'abandon dans le système universitaire.

Problèmes d'adéquation entre l'enseignement et les besoins du marché du travail

Alors que des milliers d'étudiants abandonnent leur scolarité dans les écoles de maturité et les universités, le pourcentage de places d'apprentissage non pourvues a augmenté pour passer de 4 % en 2007 à 9 % en 2014. Cela représente 8 000 places (soit 8 % du total des places d'apprentissage) (Institut LINK, 2014). Le fait que ces places restent à pourvoir s'explique essentiellement par le manque de postulants qualifiés. D'ailleurs, le nombre d'entreprises déclarant n'avoir reçu absolument aucune candidature pour des places d'apprentissage disponibles a lui aussi augmenté sensiblement.

Le nombre grandissant de places d'apprentissage non pourvues met en évidence des changements structurels sur le marché du travail suisse, en termes d'offre comme de demande. S'agissant de l'offre, comme indiqué plus haut, davantage d'étudiants s'inscrivent dans la filière classique si bien que moins d'étudiants optent pour la filière professionnelle, dont l'apprentissage est une composante majeure. Concernant la demande, malgré le nombre croissant de places d'apprentissage non pourvues, le pourcentage d'entreprises proposant des formations de cette nature a diminué, passant de 23 % en 1985 à environ 18 % en 2008. Dans leur analyse de la propension des entreprises suisses à offrir des places d'apprentissage, Müller et Schweri (2012) montrent que ce recul est en partie imputable à la proportion croissante de très petites entreprises et de nouvelles entreprises. En général, ces structures proposent moins de places d'apprentissage : les entreprises nouvellement créées

enregistrent un taux de formation de seulement 6.5 % au cours des quatre premières années, alors que le taux correspondant pour les entreprises qui existent depuis plus de quatre ans atteint 23.8 %. Cette tendance peut se révéler problématique car l'efficience du marché du travail suisse dépend fortement du rôle stratégique joué par la formation professionnelle initiale (FPI) et la formation professionnelle supérieure (FPS) dans lesquelles l'apprentissage occupe une place centrale (encadré 2.3). Soit dit en passant, les diplômés de la FPI font état de la plus grande satisfaction après leur scolarité obligatoire, quels que soient leurs choix ultérieurs (CSRE, 2014).

Encadré 2.3. **Enseignement et formation professionnels**

En Suisse, plus de 65 % des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire sont inscrits à des programmes préprofessionnels ou professionnels au niveau du deuxième cycle du secondaire, contre une moyenne de seulement 44 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Parmi ceux qui optent pour des programmes professionnels, environ 93 % participent à des programmes qui associent des éléments du milieu scolaire et du monde du travail. Le système de FPI est bien développé et celui de FPS s'articule bien avec la FPI dans le deuxième cycle du secondaire, offrant ainsi un large éventail de possibilités de progression.

Les pouvoirs publics ont dépensé près de 3 milliards CHF au titre de la FPI en 2011. Les cantons assurent la majorité de ce financement, même si, à compter de 2004, la part de la Confédération s'est accrue, passant de 16 % au départ à 25 % actuellement pour la FPI/FPS. Environ 10 % de ces fonds de la Confédération sont absorbés dans le cadre de dépenses consacrées à des projets tiers, alors que les 90 % restants sont versés sous la forme de subventions aux cantons. En 2009, plus de 5.3 milliards CHF ont été dépensés par les entreprises au titre de la FPI, 2.5 milliards CHF étant consacrés aux salaires des apprentis et le reste à l'investissement. Du point de vue économique, les entreprises qui proposent des contrats d'apprentissage sont gagnantes (Strupler et Wolter et al., 2012).

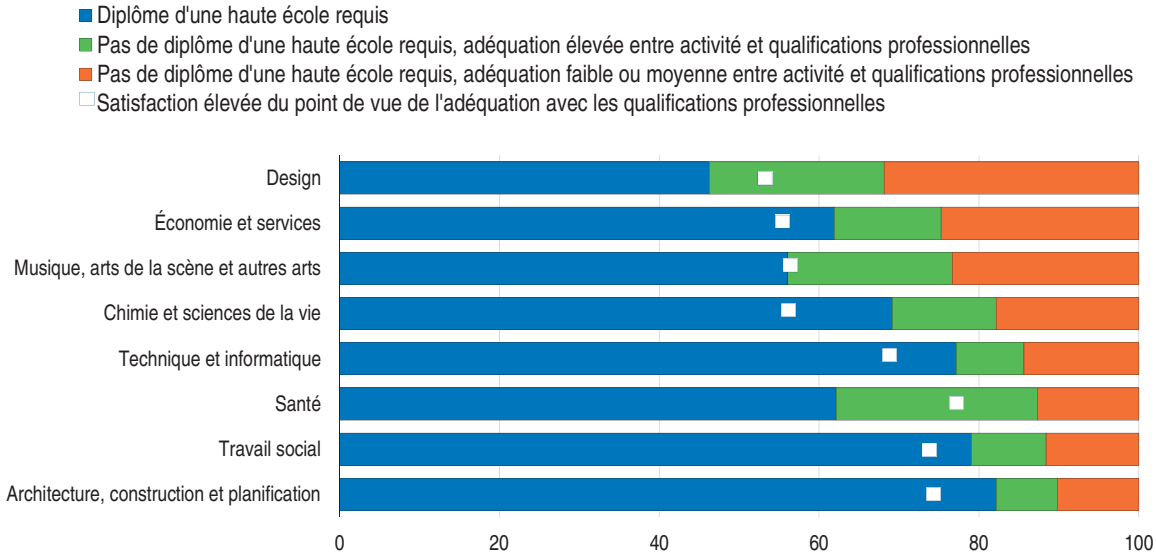
Source : OCDE (2014), *Regards sur l'éducation 2014 – Note par pays pour la Suisse*, Éditions OCDE ; CSRE (Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation) (2014), *Rapport sur l'éducation en Suisse 2014*, Aarau.

La demande de diplômés en sciences et en ingénierie, en santé, en enseignement et dans certains métiers d'artisanat, augmente (B.S.S., 2014). Il en résulte une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans ces disciplines, à laquelle l'immigration, en particulier des pays de l'UE et de l'AELE, a en partie remédié. Cependant, l'adoption de l'initiative sur l'immigration de masse en 2014 remet en cause cette stratégie. Il faudrait faire face à la pénurie de main-d'œuvre dans certaines disciplines comme les mathématiques, l'informatique, les sciences naturelles et la technique via une meilleure sélection des étudiants et une meilleure adéquation entre leurs compétences et les besoins du marché du travail et par le biais d'un renforcement de l'offre et de l'attractivité des filières de formation fortement demandées sur le marché du travail.

Un autre facteur d'inefficience dans le système éducatif suisse est la surqualification de certaines catégories de diplômés. En 2011, environ 30 % des diplômés des hautes écoles spécialisées (HES) (universités de sciences appliquées) exerçaient une activité qui ne requiert pas de diplôme d'une haute école (graphique 2.7), même cinq ans après l'obtention du diplôme. Une explication possible tient au fait que certains postes peuvent être pourvus par des personnes ayant achevé une formation professionnelle supérieure (FPS) de degré tertiaire B ou par des personnes titulaires de certificats de formation

Graphique 2.6. **Adéquation entre les exigences du poste occupé et la formation, un an après l'obtention du diplôme d'une université de sciences appliquées, 2011**[1]

En pourcentage

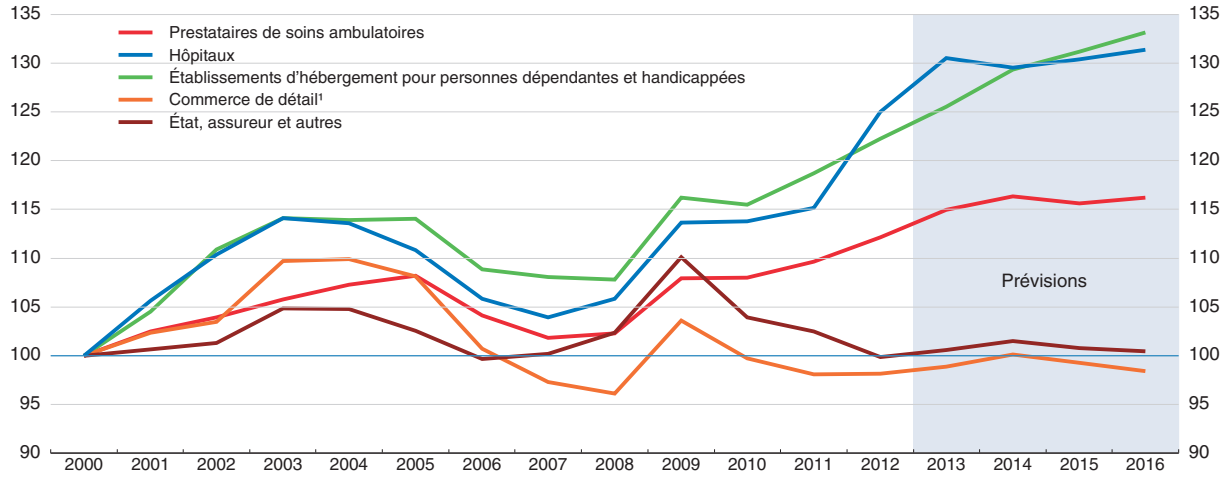


1. Diplômés du premier cycle (licence) n'ayant pas commencé un master au moment de l'enquête et diplômés du deuxième cycle (master).
Source : *Rapport sur l'éducation en Suisse 2014*, sur la *Base de données de l'OFS* issues de l'Enquête auprès des personnes diplômées des hautes écoles.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293142

Graphique 2.7. **Décomposition des variations et des prévisions de dépenses de santé**

2000 = 100, en pourcentage du PIB



1. Pharmacies et tout autre point de vente possible (supermarchés, magasins, etc.).
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) ; Office fédéral de la santé publique (OFSP) ; et KOF.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293152

continue, forme d'enseignement tertiaire plus professionnalisé. Le domaine de la santé en est un bon exemple : en Suisse romande, où les formations de la santé du degré tertiaire sont proposées exclusivement en HES (type A), plus des trois quarts des titulaires d'un diplôme HES ont trouvé un emploi correspondant à leur niveau de formation un an après l'obtention de ce diplôme. En revanche, en Suisse alémanique, où les infirmières sont aussi formées au niveau tertiaire B, cette proportion n'atteint qu'un tiers (CSRE, 2014). Peut-être en raison d'une concurrence plus forte des diplômés de la FPI et de la FPS, le pourcentage

de diplômés des HES titulaires d'un master qui ont fait état d'une adéquation élevée entre leur formation et leur emploi un an après l'obtention du diplôme en 2013 était plus faible que pour les hautes écoles universitaires (72.4 % contre 84.4 %). Les pouvoirs publics devraient étudier attentivement la structure de l'offre entre les diplômés de l'enseignement général de type A et les apprentis ayant suivi un enseignement technique de haut niveau de type B dans la même discipline. Ils devraient en outre continuer de simplifier et de différencier les filières de l'enseignement supérieur. Les enseignements supérieurs de type A et B devraient être complémentaires, et non pas se concurrencer.

Recommandations pour renforcer l'efficience des dépenses d'éducation

- Accroître les dépenses publiques consacrées aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, notamment ceux issus de milieux socio-économiques défavorisés (notamment de l'immigration) ; on pourrait parallèlement généraliser le système de bons de garde d'enfant en vigueur dans le canton de Lucerne.
- Augmenter le nombre d'enseignants issus de l'immigration.
- Étudier des solutions permettant de réduire le taux de décrochage dans le système universitaire.
- Renforcer l'offre et l'attractivité des filières suscitant une forte demande sur le marché du travail. Continuer de clarifier les filières dans l'enseignement supérieur.

Encourager la concurrence axée sur la valeur et une meilleure gouvernance du système de santé

Le système de santé suisse figure parmi les meilleurs de l'OCDE. Les patients bénéficient d'une excellente qualité de service et d'un large choix de prestataires et assureurs. Ces bons résultats transparaissent dans les indices élevés de satisfaction des patients : 19 ans après la *Loi fédérale sur l'assurance-maladie* (LAMal), qui a instauré l'assurance-maladie obligatoire, 94 % de la population suisse se dit satisfaite du système de santé, soit le taux le plus élevé dans l'OCDE (OCDE, 2015c). Mais cette excellence a un prix. En 2012, la Suisse se situait au même niveau que la Norvège en termes de dépenses de santé par habitant à 4 565 EUR (corrigées du pouvoir d'achat des pays), soit plus du double de la moyenne de l'UE28 de 2 193 EUR (OCDE, 2014c). Avec 68.4 personnes occupées dans le secteur médico-social pour 1 000 habitants, l'offre globale de personnel de santé est supérieure à la moyenne de l'OCDE. Surtout, la Suisse dépasse la moyenne de l'OCDE en matière de soins infirmiers, avec 10.2 infirmières qualifiées pour 1 000 habitants (OCDE : 6.9) et 4.8 infirmières auxiliaires qualifiées pour 1 000 habitants (OCDE : 2.3).

Entre 1996 et 2012, les dépenses de santé réelles se sont inscrites en hausse de 62 %, tandis que la cotisation moyenne à un régime de santé classique pour les adultes de plus de 26 ans (corrigée de l'inflation) a augmenté de 97 % (Interpharma, 2015). En revanche, la croissance du PIB réel s'est établie à 38 % durant la même période. Les évolutions structurelles et démographiques induisent des coûts directs liés à la santé qui expliquent une partie de cette hausse. Le vieillissement démographique se traduit par une progression des dépenses médicales comme pour les soins de longue durée, qui, en outre, sont de moins en moins dispensés par la famille. Les soins de longue durée représentent la composante des dépenses de santé qui a connu la croissance la plus rapide depuis 2000 (graphique 2.7). Certains des coûts en hausse peuvent être indirects compte tenu du plus

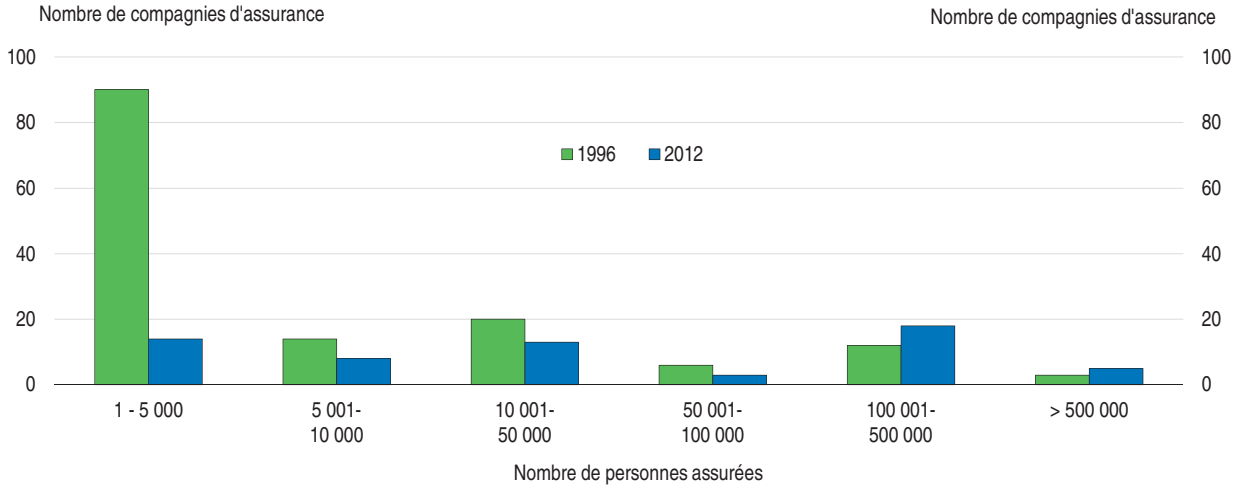
grand poids politique des personnes âgées qui sont à l'origine de davantage de dépenses publiques de santé (Zweifel et al., 2005). La hausse est aussi en partie imputable à un « effet Baumol » (Baumol, 1961) : les services dans le secteur de la santé, en particulier dans les soins de longue durée, nécessitent davantage de main-d'œuvre et affichent une croissance de la productivité plus lente que l'ensemble de l'économie. En revanche, les salaires, qui sont un facteur important de poussée des coûts dans la santé, progressent à peu près au même rythme que dans d'autres secteurs, ce qui augmente le coût relatif corrigé de la productivité du secteur des soins de santé. Des analyses empiriques sont venues corroborer cette idée (Hartwig, 2008).

Certaines de ces sources d'inefficience s'expliquent par une fragmentation excessive du système de santé, qui se traduit par des coûts plus élevés. Officiellement, les cantons sont chargés de garantir l'accès aux services médicaux et de contrôler le système. Ils sont aussi responsables de la prévention des maladies et de l'éducation à la santé. La Confédération est essentiellement chargée de réglementer l'assurance-maladie. Quant aux communes, elles agissent par délégation des cantons et offrent par exemple des soins infirmiers et des soins à domicile. La fragmentation est aussi visible en matière de financement. En 2012, 61.3 % des fonds provenaient des ménages, 32.3 % des pouvoirs publics (Confédération 5.7 %, cantons 22.3 % et communes 4.3 %) et 6.4 % de sociétés privées. Par régimes de financement, 42 % provenaient du régime d'assurance public obligatoire (LAMal), 26.2 % des ménages via une multitude de compagnies privées d'assurance-maladie et les dépenses à la charge du patient, 20.2 % des pouvoirs publics (dont 17.1 % des cantons), 7.1 % de l'assurance privée et 4.5 % de diverses autres sources. Les hôpitaux, les cliniques, les maternités et les établissements spécialisés ont perçu 54.8 % des fonds, le secteur des soins ambulatoires 30.3 %, les détaillants comme les pharmacies 8.2 % et le reste (dont des établissements à but non lucratif) 6.7 % (OFS, 2014). Une solution pour faire face aux coûts de la fragmentation consisterait en une caisse unique publique d'assurance-maladie, ce qui permettrait une transparence, une responsabilisation et des économies d'échelle accrues. Cependant, l'initiative populaire « Pour une caisse publique d'assurance-maladie » a été massivement rejetée en septembre 2014. Par conséquent, il faudra améliorer la version actuelle du système.

Une solution pour améliorer l'efficience des intrants consiste à favoriser la concurrence afin de réduire les coûts pour tout niveau de production donné. La concentration dans le secteur s'est traduite par une diminution du nombre de compagnies d'assurance-maladie ces 20 dernières années, d'où une augmentation des économies d'échelle. La concentration la plus notable a eu lieu dans la plus petite catégorie (moins de 5 000 assurés), leur nombre ayant chuté de 90 à 14 entre 1996 et 2012 (graphique 2.8). Toutefois, les incitations à rivaliser en matière d'efficience et de qualité des services de santé sont amoindries. D'une part, les prix des services font souvent l'objet de négociations collectives au niveau des cantons entre les associations d'assureurs et de prestataires. En outre, en vertu de l'article 35 de la LAMal, les assureurs sont tenus de signer des contrats avec l'ensemble des prestataires dans un canton (l'objectif étant de garantir une diversité de démarches) indépendamment des coûts et de la qualité du service. Seule une preuve officielle des qualifications et des normes ayant trait aux infrastructures est nécessaire pour pouvoir figurer sur la liste des prestataires agréés, aucune allusion n'étant faite à la qualité ou au rapport coût-efficacité. Cela empêche les assureurs de choisir les prestataires en fonction de la qualité des soins. Il est en outre difficile de limiter le nombre de professionnels de santé et les coûts. D'autre part, les patients ne sont guère informés sur la qualité des services fournis par les

Graphique 2.8. **Nombre d'assureurs selon leur nombre d'assurés**

Compagnies d'assurance autorisées à proposer une assurance médicale



Source : Interpharma (2015), *Santé publique en Suisse*, Bâle.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293163

prestataires et, même s'il était possible d'accéder à ces informations, les assureurs ne pourraient pas en bénéficier puisqu'ils doivent passer contrat avec l'ensemble des professionnels de santé. La suppression de cette obligation, tout en préservant la diversité, accroîtrait l'efficience en permettant aux assureurs de sélectionner les prestataires affichant le meilleur rapport coût-efficacité. Cela favoriserait aussi la création d'un marché de données relatives à la qualité des soins de santé parallèlement à celles qui sont recueillies par les cantons et la Confédération (cf. ci-dessous).

Inciter un plus grand nombre d'assurés à se tourner vers un petit réseau de prestataires de soins en contrepartie d'une baisse des cotisations d'assurance, dispositif dit de gestion intégrée des soins, pourrait encore renforcer l'efficience. En plus de faire l'économie des coûts liés à un excès de consultations médicales, ce système permet un échange d'informations entre praticiens au sein du réseau et facilite la certification de qualité. Un dispositif global de gestion intégrée des soins existe dans plusieurs pays de l'OCDE, dont les États-Unis. Ce type de dispositif est de plus en plus prisé en Suisse, où 24 % des assurés faisaient partie d'un réseau de soins intégrés en 2014, soit un pourcentage deux fois plus élevé qu'en 2010 (Groupe Mutuel, 2015). Le « filtrage de l'accès aux soins », qui consiste à passer par un médecin généraliste pour accéder à un spécialiste ou à des soins hospitaliers non urgents, peut aussi réduire le nombre de consultations en dehors du dispositif de gestion intégrée des soins.

La gestion intégrée des soins présente un inconvénient : en offrant des réductions de cotisations en contrepartie d'un choix de prestataires restreint, les contrats de ce type attirent des personnes affichant un profil de risques limités. Par conséquent, les personnes à plus haut risque hésitent à opter pour des contrats de soins intégrés, si bien qu'il est difficile de dissocier l'impact de ces soins de la sélection des risques. Afin de favoriser une véritable concurrence équitable entre les assureurs, une poursuite de l'amélioration du mécanisme actuel de péréquation des risques serait utile. Ce mécanisme prévoit une redistribution des cotisations via un fonds de péréquation des risques mais le système actuel prend uniquement en considération le sexe et l'âge. L'hospitalisation au-delà de trois jours au cours

de l'année précédente est désormais prise en compte. D'autres facteurs pourraient être pris en compte, dont certains sont actuellement examinés. Si les études d'impact des soins intégrés sur les économies de coûts tenant compte de la sélection des risques sont rares, elles mettent en évidence des économies importantes (OCDE et OMS, 2011).

La fragmentation du système de santé suisse a pour conséquence une offre pléthorique de services de santé via un mécanisme de « demande induite par l'offre ». Dans l'ensemble des cantons, on observe une forte corrélation entre la densité de spécialistes et le nombre de consultations (SAAS, 2012). En revanche, il n'existe aucune corrélation de ce type pour les non spécialistes. Cependant Filippini et al. (2006 et 2009) ont montré qu'une densité de médecins plus forte va de pair avec une consommation d'antibiotiques plus élevée, dont le coût annuel est estimé à 6.8 millions EUR, soit 12 % du total des dépenses en antibiotiques dans les soins ambulatoires. Des études semblables ont fait apparaître qu'une augmentation du nombre de lits se traduit par un recours accru aux services hospitaliers. Cette offre pléthorique a un effet secondaire : les petits hôpitaux ont tendance à effectuer trop peu d'interventions pour être rentables, de sorte qu'ils ont plus de mal à se tenir à jour des normes de qualité. À titre d'exemple, la Suisse compte 120 hôpitaux qui pratiquent des actes de chirurgie vasculaire, contre huit pour toute la ville de Londres (*La Tribune de Genève*, 2015). Bien que le nombre de lits d'hôpitaux par personne en Suisse soit proche de la moyenne de l'OCDE, de nombreux petits hôpitaux régionaux comptent peu de lits. Il faudrait œuvrer en faveur de leur réduction. Comme pour les autres recommandations déjà évoquées, cela accroîtrait l'efficience des intrants dans le secteur de la santé en Suisse.

Si les consommateurs peuvent choisir entre de multiples prestataires, de façon surprenante ils n'ont souvent guère d'informations sur la qualité pour éclairer leurs choix. S'agissant des professionnels de santé, ils n'ont pas accès à des registres diffusant les résultats de traitements spécialisés et complexes, registres qui pourraient servir d'outils d'évaluation comparative de l'efficacité et des coûts des traitements et services de santé. Faute d'avoir une vision globale du coût et de l'efficacité des traitements et de l'évolution des risques pour la santé dans l'ensemble de la population, il est difficile pour les assurés de choisir entre les prestataires et pour les pouvoirs publics d'adapter leur politique. L'asymétrie de l'information qui en découle entraîne une surconsommation de services médicaux via la demande induite par l'offre, dont le coût annuel a été estimé à 1-2 milliard(s) CHF (SAAS, 2012).

De par l'organisation du système de santé, les données concernant la santé sont recueillies de manière éclatée. Les tâches de collecte de diffusion des données sur la qualité incombent à la Confédération mais il appartient aux cantons de produire et de recueillir les données sous-jacentes. Les cantons, qui possèdent les hôpitaux et en contrôlent la qualité, peuvent avoir des motivations très diverses pour remédier aux lacunes en matière de qualité. Il peut s'agir d'un risque en particulier si la viabilité de services locaux est menacée. Pour que la politique de santé soit fondée sur des faits et qu'elle soit adaptée à la situation locale, la Suisse aurait intérêt à procéder au recueil systématique d'un éventail de données couvrant l'ensemble des services de soins de santé. Outre les indicateurs de qualité publiés par l'Office fédéral de la santé publique, l'organisation baptisée *Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques* (ANQ) est aujourd'hui chargée de coordonner et d'élaborer des indicateurs de qualité des soins dans les hôpitaux et cliniques de tout le pays. Financé conjointement par les cantons, l'association des hôpitaux, Santésuisse (l'organisme qui regroupe les compagnies d'assurance-maladie) et plusieurs régimes d'assurance sociale, le programme ANQ cherche à mesurer une série d'indicateurs de qualité, à savoir les taux de

réhospitalisation, les taux d'infection du site opératoire, les chutes, les ulcères et la satisfaction des patients (OCDE et OMS, 2011). Si la participation est facultative, l'ANQ signale que les hôpitaux font preuve de bonne volonté pour la plupart (ANQ, 2013). Aujourd'hui, des indicateurs de qualité homogènes sont calculés pour les maladies somatiques aiguës, la psychiatrie et la médecine de réadaptation. Toutefois, un ensemble d'indicateurs de qualité portant sur les soins primaires et ambulatoires fait toujours défaut et devrait être élaboré. Parallèlement, la publication d'une liste de prestataires de soins conformes pourrait encourager la participation volontaire.

Le système de rémunération pour les services de soins hospitaliers constitue un autre exemple des faibles incitations à maîtriser les coûts. Les hôpitaux avaient coutume de recevoir des financements en fonction du nombre de lits occupés, ce qui les incitaient à garder les patients plus longtemps que nécessaire. Un nouveau système de paiements en fonction des pathologies par groupes homogènes de malades (GHM) a été mis en place en janvier 2012. À l'instar du système adopté aux États-Unis, le paiement par pathologie se calcule en multipliant le tarif de base, qui est propre à chaque hôpital, par un coefficient, qui est spécifique à la pathologie mais identique au niveau national. Ce coefficient traduit la cherté relative du traitement en milieu hospitalier pour la maladie en question. Les tarifs de base sont négociés entre les hôpitaux et les assureurs dans chaque canton et approuvés par les autorités cantonales. Le coût des médicaments en milieu hospitalier est compris dans le tarif, comme celui des services diagnostiques et thérapeutiques. Des premières évaluations montrent que les coûts continuent à augmenter rapidement (tableau 2.1). S'il est sans doute trop tôt pour évaluer de manière précise les effets de la réforme, celle-ci semble encourager d'autres comportements inefficients comme la sélection par les prestataires d'un GHM onéreux en cas de diagnostic incertain (Gerritsen et Kirchgässner, 2013). Qui plus est, les écarts de prix entre hôpitaux (les tarifs de base) demeurent aussi élevés. À titre d'exemple, les tribunaux administratifs ont validé des tarifs de base de 10 325 CHF par pathologie à Lucerne et de 9 480 CHF par pathologie dans les hôpitaux Triemli et Waid à Zurich. Ces tarifs sont nettement plus élevés que le tarif de base recommandé (8 974 CHF) qui découle d'une analyse comparative d'hôpitaux efficients à l'échelle nationale dans les cantons de Zurich et de Thurgovie (Confédération suisse, 2014). Par conséquent, la réforme des GHM est une mesure qui va dans le bon sens. Néanmoins, elle n'a pas supprimé toutes les incitations ayant des effets pervers et en a instauré d'autres. Elle laisse par ailleurs aux cantons une marge de manœuvre trop grande pour fixer les tarifs de base. Comme indiqué plus haut, des informations plus nombreuses et de meilleure qualité au moyen de registres faciliteraient la comparaison des coûts à l'acte. Si ces mesures et les jugements des tribunaux administratifs s'avèrent insuffisants, alors une nouvelle réglementation pourrait être nécessaire pour restreindre la capacité des hôpitaux et des assureurs à définir les tarifs de base.

Compte tenu de la transition à long terme du traitement de maladies transmissibles et d'accidents (soins curatifs) vers le traitement de maladies chroniques, il faudra réorienter les efforts déployés dans les systèmes de santé des pays développés et passer d'un vaste réseau d'hôpitaux bien équipés à la promotion d'une bonne santé tout au long de la vie en privilégiant la santé publique, la prévention et les soins primaires. Le système décentralisé a encouragé la mise sur pied de programmes de prévention adaptés aux besoins locaux mais a aussi compliqué l'élaboration de mesures globales pour faire face à des maladies chroniques graves comme le diabète, l'obésité et le cancer et aux facteurs de risque connexes (l'alcoolisme par exemple). En outre, bon nombre des 26 cantons sont tout simplement trop petits pour atteindre la taille minimale en vue d'une politique de

prévention efficace (les cinq cantons les moins peuplés comptent tous moins de 40 000 habitants). De même, les progrès sur le front de la mise en œuvre de mesures ayant une utilité avérée sont trop lents. Une évaluation de la stratégie suisse de vaccination contre le virus H1N1 a fait apparaître que les plans d'intervention des différents cantons n'étaient ni normalisés ni harmonisés avec des normes minimales, que la distribution des vaccins aux cantons manquait de coordination et que la communication n'était pas suffisamment encadrée (OCDE et OMS, 2011). La révision de la Loi fédérale sur les épidémies, qui entrera en vigueur en janvier 2016, crée un cadre pour la détection rapide, le contrôle, la prévention et la gestion de l'apparition de maladies. Elle impose par exemple une démarche coordonnée pour élaborer des plans d'urgence.

Tableau 2.1. **Statistiques du secteur des soins intensifs en Suisse**

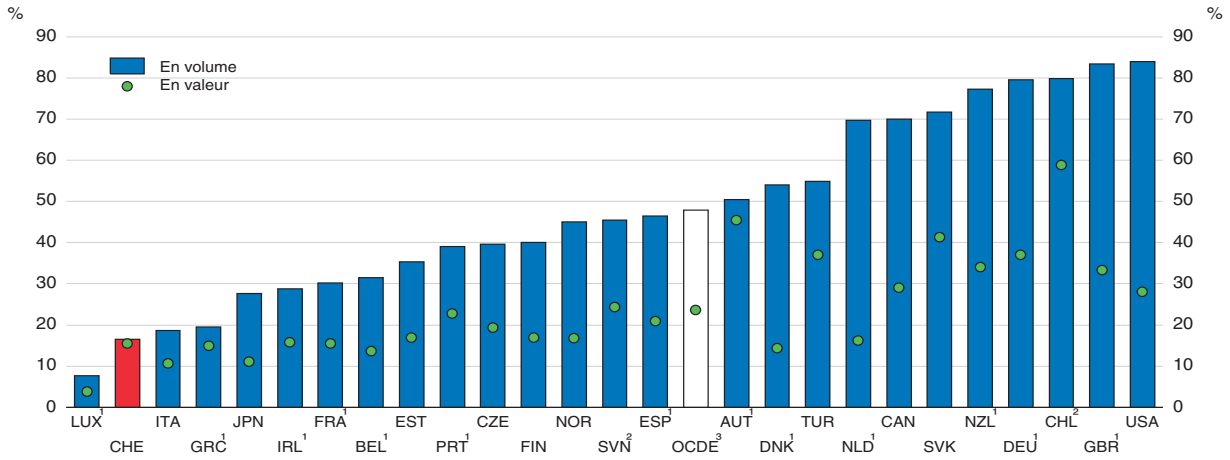
	2011	2012	2013[1]
Nombre d'hôpitaux	300	298	293
Nombre de lits d'hôpitaux	38 533	38 297	37 744
Lits d'hôpitaux disponibles (millions de jours)	14.1	14.0	13.8
Nombre de jours d'hospitalisation (millions)	12.8	12.6	12.7
Taux d'occupation	91 %	90 %	92 %
Durée moyenne de séjour (jours)	9.5	9.4	9.4
Nombre d'hospitalisations (millions)	1.35	1.35	1.37
Charges d'exploitation (CHF)			
Par pathologie	11 631	12 251	12 564
Par jour	1 229	1 320	1 357

1. Provisoire.
Source : Interpharma (2015), sur la *Base de données de l'OFS*.

En 2012, les médicaments représentaient 9.2 % des dépenses de santé et 20 % des dépenses d'assurance-maladie obligatoire. Les prix des médicaments en Suisse sont beaucoup plus élevés que dans les pays utilisés à des fins de comparaison par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), à savoir l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. À titre d'exemple, les prix des médicaments brevetés pour les maladies cardiovasculaires sont inférieurs de 11 % dans les pays de la liste de l'OFSP et de 15 % si la Belgique, la Finlande et la Suède sont intégrées dans une liste plus longue comme l'envisage actuellement l'OFSP. En moyenne, les médicaments génériques sont 65 % moins chers dans les pays de la liste de comparaison actuelle qu'ils ne le sont en Suisse. Leur coût plus élevé s'explique par la règle suisse de fixation des prix. Cette règle impose que le prix des médicaments génériques, en fonction du volume des ventes, soit inférieur d'au moins 10 % à 60 % à celui du médicament original breveté au moment où son brevet arrive à expiration. En outre, l'assurance-maladie rembourse à la fois le médicament générique et le médicament breveté, ce qui n'incite guère à opter pour le générique. Par conséquent, la part des génériques en valeur est faible par rapport aux autres pays (graphique 2.9).

Des progrès ont été accomplis pour réduire le coût des médicaments et accroître le recours aux génériques, comme l'augmentation de la part payée par les consommateurs en cas de médicaments de marque pour lesquels existent des génériques moins chers (OCDE et OMS, 2011). Ce faisant peut-être, les dépenses en médicaments ont été ramenées en dessous de 10 % des dépenses totales de santé en 2012 pour la première fois depuis l'adoption de la LAMal en 1996 (Interpharma, 2015). Les prix des médicaments devraient être révisés au moins une fois par an plutôt que tous les trois ans afin de mieux répercuter les fluctuations

Graphique 2.9. **Part des médicaments génériques dans le marché pharmaceutique total, 2013 (ou année la plus proche)**



1. Marché des médicaments remboursés.
2. Marché des pharmacies de ville.
3. Moyenne simple des 26 pays pour lesquels des données sont disponibles.

Source : OCDE, *Panorama de la santé 2015*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933292884

des taux de change. À l'automne 2014, les prix d'un tiers des médicaments se basaient encore sur un taux de change de 1.58 CHF/EUR qui servait de référence. Par conséquent, l'application du taux de change actuel de 1.04 CHF/EUR ferait baisser sensiblement les prix. Quoi qu'il en soit, le système actuel de fixation des prix des génériques devrait être abandonné au profit du remboursement d'un montant fixe défini à l'avance, comme le font plus de 20 autres pays européens (Confédération suisse, 2014). La concurrence entre sociétés pharmaceutiques ramènerait le prix à ce niveau et les patients seraient davantage incités à opter pour le générique plutôt que pour l'original. D'après Santésuisse, ces mesures pourraient permettre d'économiser 1 milliard CHF par an sur les 5.7 milliards CHF dépensés en médicaments, ce qui représente 125 CHF par patient et par an.

L'impact sur les dépenses de santé de l'autorisation accordée aux médecins de vendre des médicaments est très discuté. En exploitant des données au niveau des médecins pour la période 2008-10 et les différences de régimes de délivrance entre les cantons, Kaiser et Schmid (2013) montrent que les médecins qui délivrent des médicaments (40 % du total) augmentent de 30 % les dépenses de médicaments par patient. Cependant, plusieurs autres études ont constaté que les médecins qui délivrent eux-mêmes des médicaments contribuent à la réalisation d'économies en prescrivant des génériques plus souvent et pour lesquels leur marge bénéficiaire est plus élevée (Rischatsch et al., 2009). Une étude de Schleiniger et al. (2007) a même montré que le fait d'autoriser les médecins à délivrer des médicaments avait un impact négatif significatif sur le volume de médicaments vendus.

La définition de priorités dans le système de santé suisse relève de la responsabilité conjointe du gouvernement fédéral, des cantons et – dans le domaine des soins pour les personnes âgées – des communes. Si la nature très locale et participative de la gouvernance civique en Suisse contribue à des solutions adaptées aux besoins locaux en matière de santé publique, ce qui fait écho à la situation évoquée plus haut dans l'éducation, cet éparpillement de l'action publique fait obstacle à une vision globale pour le système de santé et crée des incitations qui ne sont pas toujours axées sur l'efficience. À

quelque 3 milliards CHF par an, les Académies suisses des sciences estiment que la coordination insuffisante en raison d'une gouvernance médiocre représente le plus élevé de tous les coûts d'inefficience du système (SAAS, 2012). Comme de nombreux services sont financés simultanément par de multiples sources et que personne n'est responsable du budget global de la santé, il est plus facile pour un organisme de financement de réduire ses propres dépenses que de dépenser de manière plus rationnelle. À titre d'exemple, si un patient est admis dans un établissement d'accueil médicalisé après une opération, le coût global sera plus élevé qu'en cas de réadaptation à domicile. Cependant, la part payée par l'assureur-maladie pour un placement en établissement d'accueil médicalisé est beaucoup plus faible, de sorte qu'il préfère envoyer les patients dans des structures de ce type, ce qui accroît le coût total (ASSM, 2012). Cette possibilité de transférer des dépenses au détriment d'un autre payeur incite moins à chercher des solutions qui contribueraient à une rationalisation efficace des dépenses. Ces problèmes ne se posent pas dans les pays à payeurs uniques (en Scandinavie par exemple). La mise en place d'un cadre juridique pour faciliter les politiques nationales de santé publique devrait donc être une priorité, comme l'ont déjà souligné des Examens antérieurs de l'OCDE et de l'OMS (OCDE et OMS, 2006 et 2011). Un tel cadre devrait énoncer clairement les objectifs et priorités pour veiller à ce que les cantons et les assureurs obtiennent les résultats convenus. Une conférence nationale sur la santé réunissant toutes les parties prenantes pourrait être créée afin de fixer les priorités. En outre, un organisme chargé de mettre en œuvre les priorités de santé publique et de surveiller les avancées en la matière devrait être mis sur pied.

Recommandations pour renforcer l'efficience des dépenses de santé

- Revoir le système de fixation des prix des médicaments génériques en remboursant un montant forfaitaire déterminé à l'avance.
- Encourager une comparaison systématique des coûts des hôpitaux. Si les tarifs continuent d'augmenter malgré les réformes récentes, envisager d'adopter une nouvelle législation qui les encadre au moyen de coûts de référence.
- Créer des incitations pour que les agents deviennent membres de réseaux de soins intégrés et continuer d'améliorer le mécanisme de péréquation des risques parmi les assureurs en intégrant davantage de critères dans le calcul.
- Encourager la fermeture des petits hôpitaux inefficients.
- Publier la liste des établissements participant au recueil de données sur la qualité par l'*Association nationale pour le développement et la qualité dans les hôpitaux et les cliniques* (ANQ) et élaborer des indicateurs de qualité portant sur les soins primaires et ambulatoires.
- Mettre en place un cadre juridique à l'échelle du pays afin de définir des priorités et de faciliter les politiques nationales de santé publique.

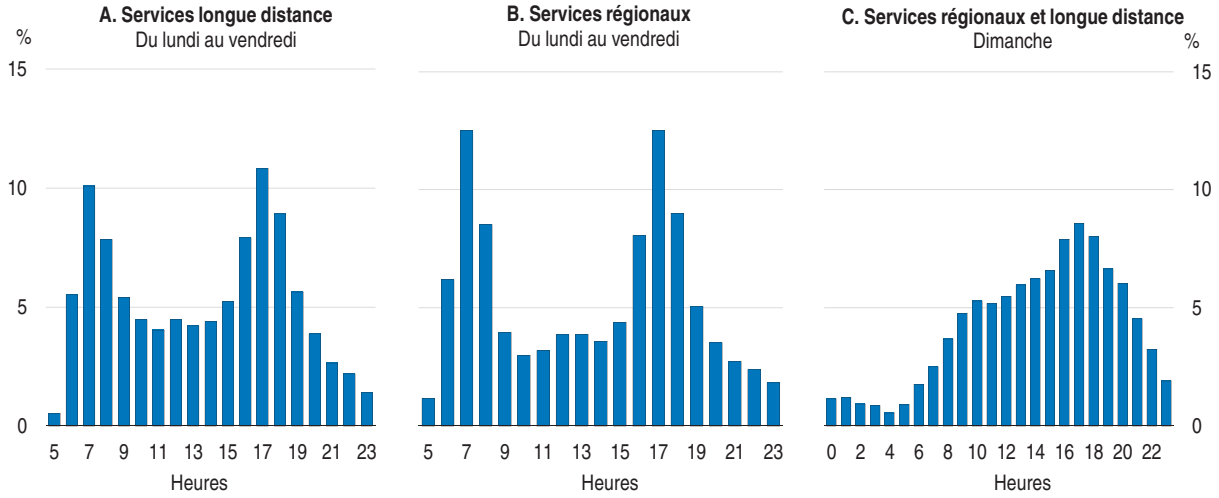
Optimiser l'utilisation des infrastructures de transport

Entre 2008 et 2013, la population suisse a progressé de 5.8 %, soit le septième taux d'accroissement démographique dans l'OCDE et le troisième en Europe. Alliée à une économie florissante et à d'importantes migrations quotidiennes domicile-travail, cette évolution démographique pèse de plus en plus sur les infrastructures de transport du pays. À partir de données de l'Office Fédéral des Routes (OFR, 2013), les calculs de l'OCDE montrent qu'avec 1 milliard CHF en 2013, le coût des encombrements routiers est trois fois

plus élevé qu'en 2000. En 2011, les dépenses publiques consacrées aux transports se sont établies à 17.5 milliards CHF, soit 9 % des dépenses publiques totales (OFS, 2014). Le financement des infrastructures routières et ferroviaires, de même que des services de transport, repose sur un panachage de redevances d'utilisation et de fonds publics. Pour des raisons environnementales et compte tenu de la topographie particulière de la Suisse (les Alpes couvrent plus de 70 % de son territoire), il est difficile de développer davantage les infrastructures existantes. En outre, l'effet estimé sur la croissance (au-delà des dépenses en capital) des investissements réalisés dans la construction de nouvelles voies ferrées et autoroutes en Suisse, entre 1960 et 2005, s'est révélé faible, voire parfois négatif, dénotant la qualité médiocre des investissements d'alors (Égert et al., 2009).

Si l'on optimisait l'utilisation des infrastructures de transport, il serait moins nécessaire, à long terme, d'investir dans leur développement. Les infrastructures routières et ferroviaires présentent une particularité en ce sens que les réseaux sont généralement saturés aux heures de pointe le matin et le soir, comme le confirment les données du trafic de voyageurs à la gare centrale de Zurich (graphique 2.10), par exemple. Parce que les infrastructures routières et ferroviaires constituent des biens dits de « club » (c'est-à-dire), l'optimisation de leur utilisation nécessite d'internaliser les effets externes de la saturation des réseaux en faisant payer plus cher les déplacements aux heures de pointe (tarification de période de pointe) et vice-versa. Or, l'utilisation du réseau routier est pour l'essentiel gratuite en Suisse. Les véhicules empruntant le réseau routier doivent se procurer une vignette annuelle au prix de 40 CHF, tandis que le transport de marchandises est facturé en fonction de la distance parcourue. Aucun des deux systèmes de tarification n'est modulé en fonction de l'heure.

Graphique 2.10. **Répartition horaire du trafic de voyageurs, gare principale de Zurich, 2014**[1]



1. Trafic de voyageurs en pourcentage des trains à l'arrivée ou au départ, chaque heure, de la gare centrale de Zurich. Le pourcentage de trains avant 5 heures du matin est négligeable le week-end.

Source : CFF, Les CFF : faits et chiffres. 2014, Berne.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293174

L'application d'une tarification spéciale aux heures de pointe serait facile à mettre en œuvre dans le réseau ferroviaire. Des technologies récentes comme les postes de péage électronique ou les systèmes d'enregistrement par satellite permettent également de moduler les péages routiers en fonction de l'heure. Un tarif au kilomètre pourrait être

facturé à l'ensemble des véhicules et modulé en fonction de l'heure, de la localisation et éventuellement, du type de véhicule. Cependant, des questions de transparence (les automobilistes ignorant ce qu'ils vont devoir payer) et de respect de la vie privée pourraient se poser. Qui plus est, comme le fait d'appliquer une tarification en fonction de l'heure à un seul mode de transport pourrait occasionner des effets de substitution, il importe d'adopter un cadre tarifaire global (Avenir Suisse, 2013a). Si la perception d'une redevance sur les voies encombrées incite les usages à emprunter d'autres itinéraires eux-mêmes encombrés, il peut en résulter des pertes indirectes de bien-être d'une ampleur considérable, ce qui va à l'encontre des gains d'efficience recherchés (Parry et Bento, 2002). L'application d'une tarification spéciale aux heures de pointe peut également améliorer l'efficience au-delà des gains générés résultant d'un meilleur étalement du trafic, en diminuant la nécessité d'infrastructures supplémentaires et par conséquent, de prélèvement fiscaux pour les financer. Cette stratégie qui permet de gagner sur les deux tableaux est bien connue en économie de l'environnement, où la fiscalité verte génère un premier avantage en internalisant les effets externes sur l'environnement et un second, en permettant d'abaisser des prélèvements générateurs de distorsions (Bovenberg et De Mooij, 1994). La Suisse devrait mettre en œuvre cette tarification spéciale ainsi que le préconise depuis longtemps l'OCDE (Blöchliger, 2002). Elle devrait tout d'abord tester le système sur quelques tronçons autoroutiers très fréquentés comme entre Berne et Zurich, ou entre Genève et Lausanne. Comme l'a montré l'expérience aux Pays-Bas, une mise en œuvre rapide du système est cruciale. De la politique partisane et la chute du gouvernement sur une autre question ont donné un coup d'arrêt à ce projet, en dépit d'une adhésion initiale massive de tous les secteurs de la société néerlandaise (ITS-CH, 2013 ; OCDE, 2010b). Il importe également d'aborder la question du respect de la vie privée.

Recommandation pour promouvoir l'efficience dans les transports

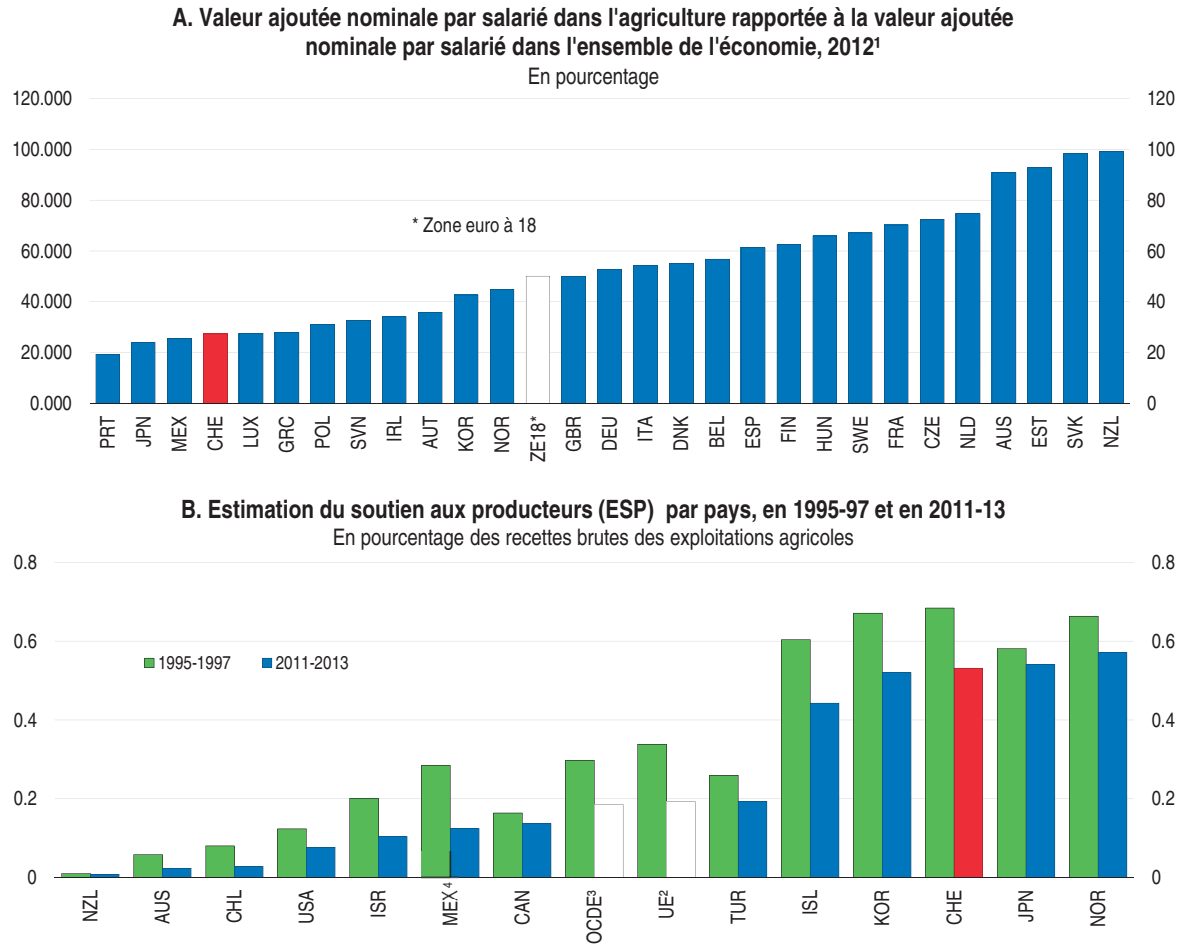
- Tester l'application d'une tarification spéciale aux heures de pointe sur certains axes routiers très fréquentés. Poursuivre la modulation des tarifs ferroviaires en fonction des heures creuses et des heures de pointe.

Renforcer la compétitivité et l'efficience dans le secteur agricole

Avec 0.7 % du PIB, contre 2 % en valeur médiane dans l'OCDE, l'agriculture joue un rôle relativement mineur dans l'économie suisse. En revanche, sa part dans l'emploi total, à 4.1 %, est plus importante, signe d'une faible productivité (graphique 2.11, partie A). En effet, le tissu agricole suisse est constitué d'exploitations familiales de taille relativement modeste et de nombreuses mesures sectorielles soutiennent des pratiques agricoles extensives. Cela étant, les exploitations sont en cours de regroupement, leur nombre étant passé de 70 537 à 56 575 entre 2000 et 2012 et leur taille moyenne, de 15.2 à 18.3 hectares. Les terres agricoles, y compris les zones d'alpages (qui couvrent 36 % du territoire total), ont diminué de 5.4 % entre 1985 et 2009 par suite du développement des villes et des zones boisées. L'élevage et les cultures représentent respectivement 69 % et 31 % de la production agricole totale en valeur, le lait étant la première production (OCDE, 2014d).

L'agriculture suisse a longtemps été largement protégée des forces du marché. Ainsi, dans les années 80, les prix alimentaires suisses étaient quatre fois et demie supérieurs, en moyenne, aux prix mondiaux. Un train de réformes, mis en œuvre au début de la décennie

Graphique 2.11. **Une productivité faible et un soutien important aux producteurs dans l'agriculture**



1. Ou chiffres de la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles.
2. UE à 15 pour 1995-97 et UE à 27 pour 2011-13.
3. Le total OCDE exclut les États membres de l'UE non membres de l'OCDE.
4. Chiffres de 1991-93 pour le Mexique, au lieu de 1995-97.

Source : Base de données de la Comptabilité nationale de l'OCDE et *Base de données de l'OCDE sur les statistiques de l'agriculture.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293185

suivante, a considérablement réduit les distorsions du marché. En particulier, le soutien aux agriculteurs passe désormais de plus en plus souvent par des aides directes, qui faussent moins le marché qu'une politique de soutien des prix (encadré 2.4). En conséquence, les prix intérieurs se sont rapprochés des prix du marché mondial et les estimations du soutien aux producteurs (ESP) réalisées par l'OCDE pour la Suisse sont tombées de 78 % en 1986-88 à 53 % en 2011-13. Il reste que les prix payés aux producteurs étaient encore supérieurs d'environ 40% aux prix mondiaux en 2013 (avant la toute dernière revalorisation du franc Suisse) et que les ESP demeurent parmi les plus élevées de l'OCDE (graphique 2.11, partie B). Le niveau de ces aides coûte très cher au contribuable. En 2013, les dépenses budgétaires leur étant consacrées s'établissaient à 3.7 milliards CHF, soit 5.8 % des dépenses budgétaires totales de la Confédération (et 0.6 % du PIB) (OFAG, 2014). Les aides totales, telles que mesurées par l'estimation du soutien total (EST), correspondent à un peu plus de 1 % du PIB et sont financées à 58 % par les contribuables et à 42 % par les consommateurs (Jarrett et Möser, 2013).

Encadré 2.4. **Les subventions directes dans l'agriculture suisse**

Un nouveau système de subventions directes a été introduit progressivement à partir de 1993. Il existe deux grandes catégories de subventions directes. Les subventions directes à vocation générale sont des aides non liées à un type de production et sont versées à l'hectare, par tête de bétail, pour le bétail consommant des fibres alimentaires et pour l'agriculture dans les zones difficiles. Ces aides représentaient 2 147 millions CHF en 2013, dont plus de la moitié correspondaient à des subventions à l'hectare. La seconde catégorie est celle des subventions directes à vocation écologique, qui sont accordées à l'hectare ou par tête de bétail aux agriculteurs qui s'engagent volontairement à appliquer des pratiques agricoles plus strictes que celles requises par la réglementation publique et qui peuvent justifier de performances écologiques. Ces subventions visent des objectifs environnementaux et de bien-être animal. En 2013, leur montant s'est établi à 645 millions CHF, la principale sous-catégorie étant celles des aides versées aux éleveurs dont le bétail est maintenu régulièrement à l'extérieur (166 millions CHF).

La Suisse a adopté un nouveau cadre stratégique pour 2014-17 (Politique agricole 2014-17). Le principal changement est la suppression des paiements généraux à la superficie et la réaffectation des paiements plus étroitement liés à des objectifs spécifiques (pratiques agricoles), complétée par un système de paiements de transition pour rendre la réforme socialement acceptable. Un autre changement important est le remplacement des paiements généraux par tête de ruminant par un paiement à la superficie pour les pâturages, sous condition d'une densité minimale d'élevage. La plupart des contributions au bien-être animal et agroenvironnementales ont été maintenues dans le nouveau système de paiements, de même que les règles d'écoconditionnalité. Le montant global annuel budgété de ces paiements reste stable sur l'ensemble de la période, aux alentours de 2.8 milliards CHF (3.0 milliards USD), soit à peu près le même niveau qu'en 2012 et 2013.

Source : OCDE, *Examen des politiques agricoles de la Suisse*, 2015.

Le rythme de réforme dans le secteur agricole s'est essoufflé ces dernières années et les obstacles aux mutations structurelles demeurent nombreux (OCDE, 2013b). Si la transition vers les aides directes a permis des gains d'efficience, celles-ci représentent tout de même près des deux tiers du PIB agricole de la Suisse, ce qui laisse peu de place à ce que les agriculteurs gagnent par la vente de leur production sur le marché. Par conséquent, les signaux de prix ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'orientation des choix d'exploitation, ce qui a toutes les chances de freiner le développement d'un secteur de production alimentaire compétitif, capable de répondre efficacement à l'évolution des préférences des consommateurs (OCDE, 2015b). Les changements politiques futurs devront viser à abaisser le niveau général du soutien aux agriculteurs pour inciter ces derniers à optimiser leur production. Dans le même esprit que les subventions directes à vocation écologique, certaines aides directes à vocation générale pourraient être transformées en subventions directes à la productivité, c'est-à-dire qu'elles seraient versées sous réserve de la mise en place de méthodes d'exploitation génératrices de gains de productivité. De même, certaines aides directes à vocation générale pourraient être versées sous réserve d'accroître le pourcentage de revenu provenant d'activités marchandes.

Les obstacles aux échanges pèsent eux aussi sur l'efficience du secteur agricole et il convient de continuer à les éliminer. La protection douanière est très variable d'un secteur à l'autre et au niveau intrasectoriel, s'établissant en moyenne à 32 % pour les produits agricoles contre 1.4 % en Australie et 9 % aux États-Unis, avec des effets négatifs sur la

productivité (OMC, 2013, 2014 et 2015). Les importations agro-alimentaires sont également réglementées par un système complexe de contingents tarifaires. Consigné dans un document de 300 pages, le système comporte 28 contingents tarifaires, 58 sous-contingents et 80 contingents tarifaires préférentiels bilatéraux autres que ceux relevant du Système généralisé de préférences (SGP), en vertu desquels tous les produits sont libres de droits de douane à l'importation (OCDE, 2015b). Il conviendrait également d'envisager la suppression des dernières subventions à l'exportation de produits transformés (les exportateurs de produits alimentaires transformés bénéficient de mesures de compensation pour le coût élevé des intrants produits localement) afin de réduire les interférences avec le marché national et les marchés mondiaux.

Les dépenses agricoles sont également affectées par des distorsions dues aux incohérences entre les instruments de l'action publique et ses objectifs. Par exemple, les subventions versées pour maintenir une production bovine dans des régions géographiquement moins favorisées incitent à augmenter le chargement des pâturages en bétail. Ce phénomène fait peser de lourdes contraintes sur l'environnement, ce qui est contraire aux objectifs environnementaux visés par les subventions directes à vocation écologique (OCDE, 2015b). De même, le niveau des droits de douane sur les produits agricoles renchérit le prix des matières premières importées utilisées dans l'industrie agro-alimentaire, ce qui empêche les producteurs nationaux de vendre des produits à prix compétitif. Quant aux aides directes à vocation générale, elles freinent les mutations structurelles nécessaires dans le secteur agricole en maintenant des productions là où elles ne sont économiquement pas viables et en cantonnant leur développement sur des terres plus basses et plus productives. Le dernier *Examen des politiques agricoles de la Suisse* (OCDE, 2015b) préconise un cloisonnement plus clair des objectifs et des instruments de l'action publique en adoptant une stratégie différenciée. En particulier, *l'Examen* recommande d'établir une distinction entre les mesures qui visent les défaillances du marché et celles qui sont axées sur le revenu des agriculteurs.

Recommandations pour promouvoir l'efficience dans l'agriculture

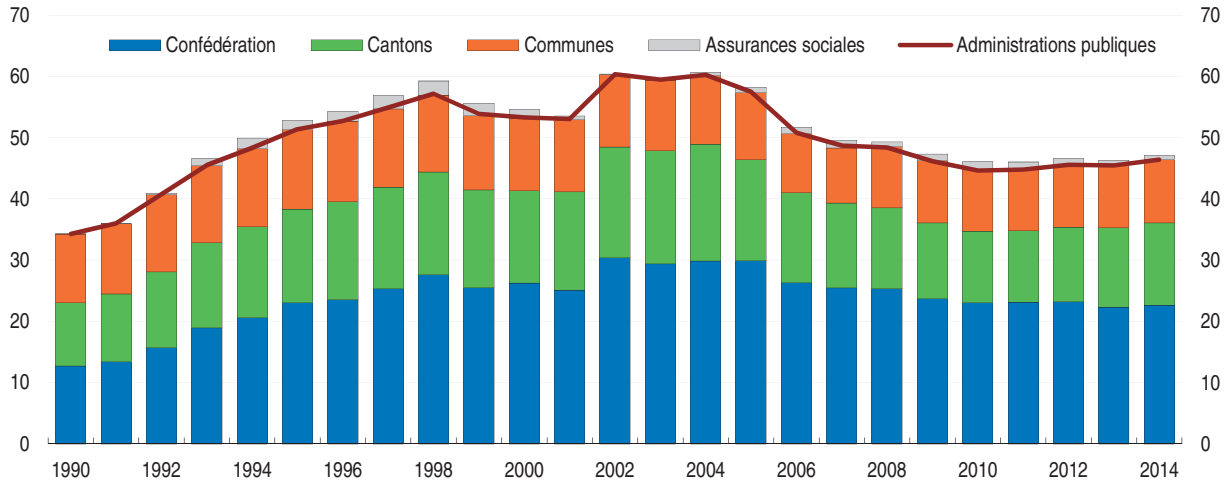
- S'inspirer du modèle des subventions directes à vocation écologique et redéployer certaines aides à vocation générale pour mettre en place : 1) des subventions directes « efficience », subordonnées à la mise en place de méthodes d'exploitation génératrices de gains de productivité et 2) des subventions directes « marché », pour accroître le pourcentage de revenu provenant d'activités marchandes plutôt que de subventions directes.
- Réduire les droits de douane sur l'importation de produits agricoles et les subventions à l'exportation versées aux producteurs de produits alimentaires transformés.
- Cloisonner les objectifs et les instruments de l'action publique en établissant une distinction entre les mesures qui visent les défaillances du marché et celles qui sont axées sur le revenu des agriculteurs.

Améliorer l'efficience allocative des dépenses publiques

Fortes d'une dette publique d'environ 45 % du PIB (de 35 % selon la définition de Maastricht), soit 10 % de moins qu'en 1998, les finances publiques de la Suisse se portent très bien. Les cantons voient leur endettement diminuer en pourcentage du PIB grâce à une

bonne conjoncture économique et à des mécanismes de limitation de la dette. De fait, les règles de « frein à l'endettement », mises en place dans les années 1990 dans la plupart des cantons, et en 2001 au niveau de la Confédération, ont incontestablement contribué au recul des taux d'endettement par rapport au PIB (graphique 2.12). Cela étant, le tableau est plus nuancé s'agissant des communes et du système d'assurances sociales. En particulier, les perspectives des dépenses de protection sociale sont de plus en plus corrélées aux évolutions démographiques et risquent d'évincer d'autres catégories de dépenses publiques. Les régimes de péréquation au niveau national et cantonal ont également une incidence sur la répartition des ressources publiques entre les unités administratives et les domaines d'intervention. La présente section s'intéresse aux moyens d'améliorer les dispositions et obligations constitutionnelles pour promouvoir une meilleure efficience allocative des dépenses publiques et éviter le risque de sous-financement de certaines grandes catégories de dépenses. Elle formule également des recommandations dans le but d'accroître le rôle et l'efficacité des appels d'offres dans les marchés publics en tant que moyen d'obtenir un bon rapport coût-efficacité dans la délivrance de services publics de qualité.

Graphique 2.12. **Évolution de la dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB selon l'unité administrative, 1990-2014**[1]



1. Les données pour 2014 correspondent à des projections dans le cas des cantons et des communes et par conséquent, des administrations publiques.

Source : Administration fédérale des finances (AFF).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293194

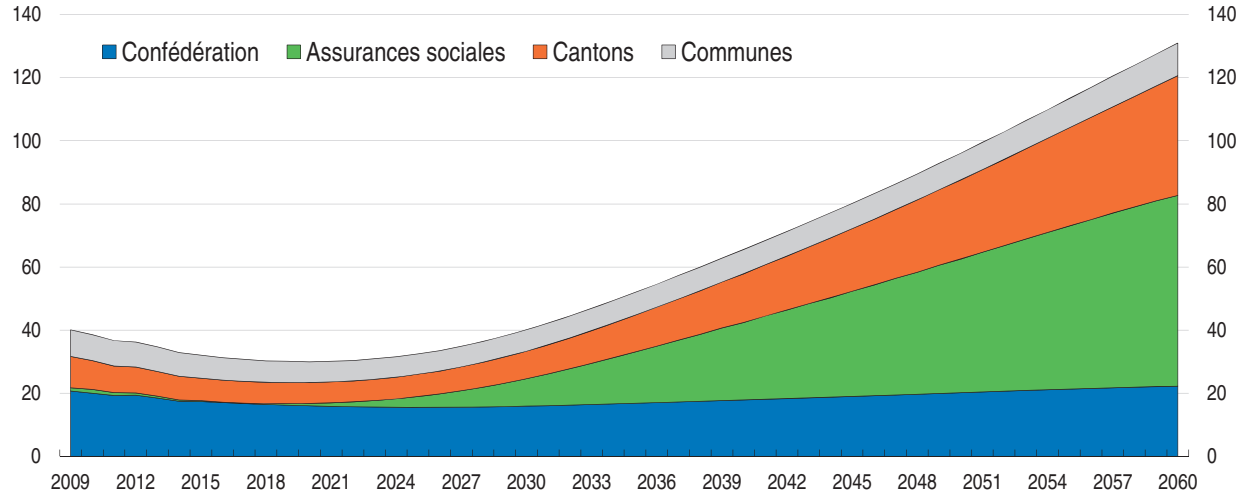
Remédier à la hausse des dépenses de retraite

Si le maintien sous contrôle, grâce au frein à l'endettement, de la dette de la Confédération et des cantons est efficace, il reste que 40 % des dépenses publiques totales sont consacrées aux assurances sociales (AFF, 2014a). Or, à l'exception de certains paiements de transfert fédéraux de montant modeste, les dépenses de protection sociale, comme celles du régime public d'assurance-vieillesse (assurance vieillesse et survivants, AVS) sont exclues de la comptabilité fédérale et par conséquent, échappent à l'application de la règle de frein à l'endettement. De même, il est important de noter que de nombreuses dépenses d'assurances sociales sont corrélées à des facteurs démographiques, comme le vieillissement, ce qui mettra de plus en plus à rude épreuve les finances publiques, indépendamment de la solidité de l'économie. Des projections montrent que si les taux de progression des dépenses sociales et de santé continuent au même rythme, leur quote-part dans les dépenses publiques totales

grimpera à 70 % d'ici 2030 (economiesuisse, 2012). Les hausses les plus fortes seront celles de la prévoyance vieillesse, dont le coût devrait passer, selon les projections, de 9.6 % à 11 % du PIB en 2030, et de la dépendance (soins de longue durée), qui devrait passer de 0.6 % à 1.9 %. D'autres simulations, qui englobent la totalité des dépenses publiques, confirment que les assurances sociales sont le secteur dans lequel le taux d'endettement augmentera le plus fortement (graphique 2.13). Si aucune mesure corrective n'est prise, la dette publique pourrait dépasser 130 % du PIB à l'horizon 2060 (DFF, 2012).

Graphique 2.13. **Projections pour l'évolution des finances publiques**

Taux d'endettement en pourcentage du PIB, scénario de référence



Source : Département fédéral des finances (DFF), *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse*, 2012, Berne.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933293200

Dans le système suisse de protection sociale, les droits à prestations et les cotisations sont fixés par la loi, sans garantie que ces dernières suffisent pour couvrir les prestations (Bruchez et Matter Schaffner, 2011). En laissant de côté cet aspect essentiel des finances publiques, la règle de frein à l'endettement peut être trompeuse en laissant croire que les finances publiques seront toujours sous contrôle. S'il est toujours possible de modifier le frein à l'endettement, comme cela s'est fait en 2008 pour y inclure les dépenses exceptionnelles, les règles de ce type ne sont pas l'outil idoine pour maîtriser les dépenses sociales. De surcroît, l'intégration de ces dépenses risquerait d'avoir pour effet d'exclure d'autres dépenses positives pour la productivité, notamment dans l'éducation et les transports. Il existe déjà un certain effet d'éviction par l'assurance-vieillesse puisque 20 % environ des dépenses afférentes sont couvertes par la Confédération, ainsi que 38 % des dépenses de l'assurance-invalidité (AI) (Bruchez et Matter Schaffner, 2011).

Le régime de retraite suisse repose sur trois piliers. Le premier est celui de la prévoyance-vieillesse (AVS). Il s'agit d'un régime à prestations définies, financé en grande partie par les cotisations prélevées sur les revenus du travail. Depuis 1975, le taux de cotisation, applicable à égalité aux salariés et aux employeurs, est de 8.4 %. Le budget fédéral, qui couvre 20 % environ des dépenses d'AVS, constitue sa deuxième source de financement. Le solde, soit 6 %, est couvert par des recettes fiscales spécialement affectées, notamment par la taxe sur les tabacs. La formule de calcul pour le paiement des droits à pension prend en compte le nombre d'années de cotisation et les revenus annuels antérieurs. Le deuxième pilier est un régime par capitalisation. Il est financé par des

cotisations salariales et patronales sur les revenus du travail et par les revenus de l'épargne ainsi constituée. Le taux de cotisation varie en fonction de l'âge du salarié et passe de 7 % entre 25 et 34 ans à 18 % entre 55 et 64/65 ans. L'employeur est tenu de cotiser au moins autant que le salarié. Quant au troisième pilier, il s'agit d'un régime d'épargne-retraite privé ouvrant droit à une déduction fiscale et plafonné à 6 768 CHF par an pour les salariés affiliés au deuxième pilier. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fertilité, la diminution en résultant pour le rapport actifs/retraités va devenir délicate pour le premier pilier (prévoyance-vieillesse) puisque les dépenses de retraite sont financées par les actifs actuels. De 6.2 actifs par retraité en 1950, le ratio est tombé à 3.8 en 2010 et devrait reculer à 2.0 d'ici 2050 (Avenir Suisse, 2013b). Parallèlement, le taux de fertilité a reculé de 2.7 à 1.5 depuis le milieu des années 1960.

Toutes choses égales par ailleurs, il existe trois moyens pour compenser les incidences du vieillissement sur le financement de la protection sociale : augmenter les recettes (en majorant les cotisations), diminuer les dépenses (en réduisant les prestations) et relever l'âge de départ à la retraite. Toute réforme doit prendre en considération l'impact qu'elle aura sur l'offre de main-d'œuvre (qui constitue l'assiette des cotisations pour les assurances sociales), le total des prélèvements fiscaux et enfin, la croissance économique. Une analyse globale en équilibre général, tenant compte de toutes les interactions, a été conduite par Keuschnigg et al. (2011). Dans leur modèle à générations imbriquées, les auteurs visent à maintenir constantes les prestations tout en modulant les cotisations, l'âge de départ à la retraite (de 65 ans actuellement pour les hommes et 64 ans pour les femmes), ainsi que plusieurs caractéristiques essentielles du système suisse. Conformément aux projections démographiques, les auteurs partent de l'hypothèse d'un doublement approximatif du taux de dépendance du fait d'une longévité accrue, d'un accroissement de 10 % de la population totale sur le long terme et d'une diminution de 6% de la population en âge de travailler. Plusieurs réformes sont envisagées dans cet exercice de modélisation, notamment le relèvement de l'âge de la retraite, le déplafonnement du revenu pour le calcul des pensions (actuellement, les cotisations sur les salaires supérieurs à 79 560 CHF ne donnent pas lieu à une majoration des pensions au titre du premier pilier), la suppression des prestations de chômage de l'assiette de calcul des cotisations (ce qui n'incite pas à la recherche d'emploi), la promotion de la concurrence entre les organismes de retraite et la réduction de leurs charges administratives et enfin, l'incitation à la formation tout au long de la vie.

L'exercice de modélisation montre que si les autorités ne modifient pas les règles de prestations actuelles et ajustent la fiscalité et les taux de cotisation pour maintenir les budgets à l'équilibre, la pression fiscale réglementaire sur le travail devra progresser de 21 %, l'emploi total diminuera de 11.8 % en valeur absolue et le PIB par habitant baissera de 20 %. Cela étant, les incidences négatives du vieillissement peuvent être compensées en grande partie par un train de réformes complet, destiné à dynamiser l'offre globale de main-d'œuvre et par conséquent, l'assiette des cotisations. Les auteurs établissent que la mesure de loin la plus efficace est de repousser de quatre ans l'âge de départ à la retraite, ce qui permet de conserver l'équilibre des régimes sans ajuster les taux de cotisation et de remplacement des pensions. L'idée étant que les générations futures, en vivant plus longtemps, devront partager leur gain de durée de vie entre activité et retraite dans la même proportion que les générations actuelles. Si actuellement les agents économiques passent les trois quarts de leur vie d'adulte au travail et un quart à la retraite, chaque année supplémentaire d'espérance de vie devra être partagée de la même manière. Parce qu'elle

taxe la consommation plutôt que le travail, l'augmentation de la TVA est jugée moins préjudiciable à l'offre de main-d'œuvre que la fiscalité du travail car elle constitue aussi un impôt sur le patrimoine des retraités, prélevé sur les dépenses de patrimoine. Plusieurs pays de l'OCDE comme l'Islande, Israël et la Norvège ont déjà fixé l'âge légal de la retraite à 67 ans. La Suisse devrait porter l'âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes et le moduler ensuite en fonction de l'espérance de vie.

Toujours dans le souci de stimuler l'offre de main-d'œuvre, en particulier parmi les tranches plus âgées de la population, il pourrait être bénéfique d'assortir toute réforme des retraites de politiques d'accompagnement appropriées. En effet, l'une des voies pour accroître l'offre de main-d'œuvre est de « mieux travailler avec l'âge » en optimisant les possibilités d'emploi tout au long de la vie des individus (OCDE, 2014e). À cet égard, la Suisse fait bonne figure et affiche l'un des meilleurs taux d'emploi des travailleurs âgés dans l'OCDE. Ainsi en 2014, 71.6 % des Suisses de 55-64 ans étaient actifs, derrière l'Islande (84.2 %), la Nouvelle-Zélande (76.2 %), la Suède (74.2 %) et la Norvège (72.2 %), mais largement devant la moyenne de l'OCDE, de 56 %. Toutefois, ce bon score est surtout imputable aux hommes diplômés de moins de 60 ans (Düll et Sonnet, 2014). À 20.3 %, le taux d'emploi des travailleurs de 65-69 ans classe la Suisse au 14e rang des 34 pays de l'OCDE, loin dernière l'Islande, première, avec 48 % (OCDE, 2014e). Conformément aux recommandations de précédentes *Études économiques*, l'une des options pour stimuler l'offre de main-d'œuvre des travailleurs plus âgés est d'augmenter les retraites versées aux personnes travaillant au-delà de l'âge normal de la retraite. C'est ainsi qu'au Portugal, les retraites sont majorées de 12 % pour chaque année supplémentaire d'activité, de 10.4 % au Royaume-Uni et de 8.4 % au Japon. En Suisse, les retraites n'augmentent qu'entre 5.2 % et 6.3 % (OCDE, 2013a). Une autre option est de continuer à réduire les mesures actuelles favorisant la retraite anticipée, en particulier dans le deuxième pilier, lesquelles mesures vont de l'obligation de départ anticipé à des dispositifs très incitatifs pour les salariés les plus méritants. De même, la formation sur poste des travailleurs de 55-64 ans non diplômés de l'université est sept fois moins développée que pour les diplômés. Des programmes ciblés devraient être mis sur pied pour améliorer les compétences des travailleurs plus âgés non diplômés. En Suisse, 665 entreprises seulement (soit un peu plus de 1 %) emploient du personnel ayant passé l'âge légal de la retraite (*Le Temps*, 2015). Des mesures pourraient donc être prises en Suisse, mais aussi en France, en Norvège et aux Pays-Bas, du côté de la demande, pour inciter les employeurs à recruter et à maintenir en poste leurs salariés proches ou au-delà de l'âge de la retraite (Sonnet et al., 2014). Les autorités suisses vont dans la bonne direction. Elles ont décidé de rencontrer régulièrement les partenaires sociaux et les représentants des cantons pour examiner les meilleurs pratiques concernant l'aptitude à l'emploi des travailleurs plus âgés. La première de ces rencontres a eu lieu en avril 2015.

Une réforme globale des retraites (Prévoyance vieillesse 2020) couvrant les premier et deuxième piliers est actuellement en cours d'examen au Parlement. Les principales modifications sont les suivantes : harmonisation de l'âge de la retraite (actuellement de 64 ans pour les femmes) à 65 ans pour les deux sexes ; augmentation du taux de TVA de 1.5 pour cent pour financer le premier pilier ; assouplissement des modalités de transition vers la retraite (en prévoyant, en particulier, le retrait progressif d'activité) ; abaissement de 6.8 à 6 % du « taux de conversion » dans le deuxième pilier (rente annuelle servie en pourcentage de l'épargne-retraite constituée).

Recommandations pour remédier à la hausse des dépenses de retraite

- Fixer l'âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes et le moduler ensuite en fonction de l'espérance de vie.
- Majorer les retraites versées aux personnes travaillant au-delà de l'âge de la retraite et réduire les mesures actuelles favorisant la retraite anticipée.
- Mettre sur pied des programmes visant à améliorer les compétences des travailleurs plus âgés non diplômés pour les aider à demeurer productifs plus longtemps.

Améliorer l'efficacité de la péréquation budgétaire

L'objectif de la péréquation budgétaire est de fournir un niveau minimum acceptable de services publics dans des juridictions administratives hétérogènes sans alourdir la pression fiscale. La péréquation budgétaire en Suisse est mise en œuvre par un transfert de ressources budgétaires entre les juridictions, dans le but de compenser leurs différences dans la capacité à lever des recettes et dans les charges de services publics (Blöchliger et Charbit, 2008). Il existe en Suisse un système dit de « péréquation financière nationale » entre la Confédération et les cantons, mais chaque canton dispose de son propre système de péréquation pour les communes de son ressort. Le système de péréquation entre la Confédération et les cantons comporte deux instruments principaux : la « péréquation des ressources » et la « compensation des charges excessives ». Il existe par ailleurs un fonds de cohésion, doté d'une enveloppe de 366 millions CHF, dont l'objet est d'amortir l'impact des dernières réformes et qui devrait durer jusqu'en 2036.

La péréquation des ressources repose sur le potentiel de recettes des cantons, lequel est déterminé par les revenus et le patrimoine imposables des particuliers et par les bénéfices imposables des entreprises. Le potentiel de recettes sert à calculer une moyenne normalisée, par exemple égale à 100, après quoi les cantons sont classés en fonction de leur force ou de leur faiblesse financière (selon que leurs ressources sont supérieures ou inférieures à 100). Les cantons à faible potentiel reçoivent des transferts des cantons à fort potentiel (péréquation financière horizontale) et de la Confédération (péréquation verticale). L'une des principales fonctions du système de péréquation des ressources est de permettre aux juridictions les plus pauvres de rivaliser fiscalement avec les plus riches (Oates, 2003). Aussi la péréquation budgétaire permet-elle d'égaliser quelque peu les règles du jeu dans la course à l'attractivité économique.

La compensation des charges permet de contrebalancer les différences de charges entre cantons, qui résultent de facteurs géographiques, topographiques et sociodémographiques induisant des différences d'obligations ou de budget dans la prestation des services publics. Ainsi, les infrastructures, la maintenance des réseaux routiers en hiver et les services scolaires (les bus scolaires, par exemple) coûtent plus cher aux cantons alpins, alors que les cantons urbains comptent une population de pauvres et de résidents étrangers supérieure à la moyenne, qui nécessitent plus de mesures d'aide. En 2014, les transferts au titre de la péréquation des ressources entre la Confédération et les cantons se sont établis à 2.2 milliards CHF, et à 1.5 milliard pour ce qui est des transferts intercantonaux, soit un montant total de 3.7 milliards CHF. Quant aux transferts de compensation des charges, tous effectués par la Confédération, ils se sont établis à 0.7 milliard CHF, une somme répartie à parts égales entre facteurs topogéographiques et facteurs sociodémographiques (Dafflon, 2014). Le montant total des transferts, de près de 4.5 milliards CHF, représente 0.7 % du PIB.

Au niveau de la Confédération, une réforme importante de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et Confédération a été adoptée par referendum en 2014. Un rapport publié récemment conclut que la mise en œuvre de cette réforme est une réussite à plusieurs égards (Conseil fédéral, 2014). Ainsi, le rapport relève que la quote-part des transferts non affectés est passée de 24 % à 40 %, conformément à l'objectif de renforcement de l'autonomie financière des cantons. Le rapport note également que l'objectif d'une dotation financière minimale par habitant, de 85 % de la moyenne suisse, a été dépassé dans l'ensemble des cantons sur la période de référence. L'objectif dit d'un « désenchevêtrement des tâches et de leur financement » a également été atteint, puisque 17 tâches sur un total de 33 jadis communes ont été « désenchevêtrées ». La Confédération a désormais la compétence exclusive sur sept domaines d'intervention (dont les autoroutes, la prévoyance vieillesse et l'assurance-invalidité), tandis que dix domaines d'intervention (dont les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées et les écoles pour enfants et jeunes ayant un besoin de formation particulier) ont été « cantonalisés ». La Confédération et les cantons continuent d'être conjointement responsables de 16 domaines d'intervention (dont le trafic régional).

Plusieurs problèmes perdurent. La nature même du système de transferts fait courir le risque que les ressources transférées aux cantons ne soient pas adaptées à leurs besoins. Ainsi, certains cantons ont vu leurs charges surcompensées par rapport au critère légal de 85 % de la moyenne nationale des ressources par habitant (Taboga et Utz, 2014). De fait, l'impact des ajustements de transferts ne pourra pas être connu avant que le Conseil fédéral ne produise son prochain rapport périodique prévu pour 2018, ce qui n'est pas idéal. D'ici là, il est probable que certaines charges auront été à nouveau sous-compensées ou surcompensées. Il serait très utile de connaître les raisons précises de cette surcompensation et de modifier en conséquence la formule de calcul des transferts.

S'agissant de l'atténuation des disparités de capacité financière et de pression fiscale, peu de progrès ont été constatés depuis les réformes de 2004. Même si plusieurs cantons ont été en mesure d'abaisser leurs taux d'imposition, le phénomène tient moins au système de péréquation financière nationale en soi qu'à la bonne conjoncture économique et aux bénéfices distribués par la Banque nationale suisse aux cantons. Cela étant, avec le système actuel, les cantons moins prospères sont peu incités à améliorer leur potentiel de ressources : en effet, le dispositif de péréquation opère de telle façon que les cantons sont alors exposés à une baisse correspondante de leurs paiements compensatoires, égale en moyenne à 80 % des recettes levées (Conseil fédéral, 2014). Il conviendrait de ramener ce taux d'imposition implicite (« taux d'écrêtage marginal ») à un niveau plus incitatif, de 60 % par exemple. Afin d'attirer les entreprises tout en limitant l'augmentation du potentiel de recettes, il faudrait affecter une plus faible pondération aux bénéfices des sociétés dans le calcul du potentiel de ressources, ainsi qu'il est évoqué dans le projet de réforme de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. De surcroît, il serait utile d'étudier si l'aléa moral est un vrai problème. D'autres questions se posent quant à la capacité financière des cantons à gérer l'évolution de leurs structures de charges. Ainsi, la clé de répartition actuelle 50-50 entre les facteurs démographiques et les facteurs topographiques/géographiques dans le dispositif de péréquation des charges ne prend pas en compte le rôle croissant des facteurs socio-économiques et est donc préjudiciable aux cantons plus urbanisés. Le système de péréquation devrait être modifié pour tenir compte des réalités de la Suisse moderne.

Recommandations pour améliorer l'efficacité de la péréquation budgétaire

- Ramener le taux d'imposition implicite des cantons qui augmentent leur potentiel de recettes à 60 % au maximum et moins pondérer les bénéfices des sociétés dans le calcul du potentiel de ressources.
- Envisager de réduire les transferts aux cantons dont l'effort fiscal est inférieur à celui des cantons contributeurs.
- Chercher à mieux comprendre les causes des phénomènes de surcompensation et de sous-compensation et modifier en conséquence la formule de calcul des transferts.

Accroître la quote-part des marchés publics passés par adjudication

Grâce à l'externalisation et aux procédures d'adjudication, les autorités sont en mesure d'assurer une prestation de services publics de qualité à un coût moindre. En Suisse, les marchés publics représentaient 25 % des dépenses publiques en 2013 contre 23 % en 2011, un chiffre toutefois inférieur à la moyenne de l'OCDE (29 %) et de seulement la moitié du maximum de 45 % enregistré aux Pays-Bas (OCDE, 2013b ; OCDE, 2015c). À 5.3 %, les dépenses d'externalisation des administrations publiques en pourcentage du PIB se classaient à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE en 2013, représentent moins d'un tiers de celui des Pays-Bas.

Après la signature, en avril 1994, de l'accord sur les marchés publics négocié dans le cadre de l'OMC (AMP-OMC), la Suisse a libéralisé son système des marchés publics pour le rendre plus transparent et plus équitable. Cette évolution a été facilitée par la transposition de l'accord dans le droit suisse, avec l'adoption de la loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994 (LMP) et de ses ordonnances d'application, ainsi que de l'Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMP), qui constituent à eux tous le fondement du droit des adjudications en Suisse (Oesch, 2010). L'accès au marché est régi par ailleurs par la loi de 1995 sur le marché intérieur et par plusieurs autres réglementations. En outre, la Suisse et l'UE ont signé en 1999 un accord bilatéral sur les marchés publics. Celui-ci fait partie d'un ensemble de sept accords sectoriels (*Accords bilatéraux I*), lesquels sont désormais menacés après le vote positif au referendum contre l'immigration de masse, en 2014. L'accord avec l'UE étend la procédure de l'OMC aux marchés passés par les communes, aux entreprises privées exerçant un mandat public dans les domaines de l'eau, de l'énergie et du gaz, ainsi qu'aux marchés passés par les opérateurs publics des télécommunications et du transport ferroviaire (Schneider et al., 2014). Outre qu'il favorise des gains d'efficience en ouvrant les appels d'offres suisses aux entreprises européennes, l'accord avec l'UE ouvre également aux entreprises suisses un marché européen des adjudications publiques d'une valeur estimée à 1 500 milliards CHF (economiesuisse, 2014).

L'accroissement de la quote-part des marchés publics passés par voie d'adjudication et l'amélioration du cadre actuel pourraient permettre de diminuer les dépenses publiques. Malgré l'adoption des principes de l'OMC, des inefficiences notables demeurent dans le système actuel des appels d'offres en raison d'un manque d'homogénéité des procédures dans les cantons et la Confédération. Une plus grande harmonisation s'impose, en particulier parce que 80 % des appels d'offres sont passés par des entités infranationales (à savoir les cantons), soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE (OCDE, 2013d). Conformément aux recommandations formulées dans l'*Étude* de 2007, des progrès ont été

accomplis en modifiant les textes d'application en 2008, qui visaient à simplifier et à accélérer les procédures de passation de marchés et à réglementer le recours à des procédures en ligne plus transparentes (OCDE, OECD, 2007 et 2009). Une révision du cadre juridique est en cours et prévoit d'aligner la législation des cantons et de la Confédération sur l'AMP-OMC révisé, entré en vigueur en avril 2014. Cet alignement devrait déboucher sur une plus grande uniformisation des procédures et favoriser une concurrence équitable et transparente. Il conviendrait que la Suisse applique des procédures uniformes dans l'ensemble de ses juridictions.

Dans le cadre de ses initiatives en faveur d'une plus grande transparence, la Suisse devrait également assurer une traçabilité plus systématique de ses dépenses de marchés publics afin de mieux rendre compte des procédures d'achats et de voir aussi qui en bénéficie le plus. En effet, il a été constaté que par rapport à leur quote-part dans le PIB suisse, les entreprises des cantons francophones et italophones sont sous-représentées dans les marchés attribués par la Confédération et ses organes. L'aspect linguistique, en particulier, pose problème car certains appels d'offres exigent que les offres ne soient soumises qu'en allemand (CGSO, 2014). Il conviendrait de prendre des mesures pour supprimer définitivement ces pratiques discriminatoires, proscrites par la loi de 1995 sur le marché intérieur. Enfin, la Suisse devrait également annoncer son programme des appels d'offres à venir, comme le font plusieurs autres pays, afin de permettre aux entreprises intéressés d'anticiper (OCDE, 2013d).

Une plate-forme en ligne (*www.simap.ch*) a été inaugurée en mars 2009 pour centraliser et harmoniser tous les avis de marchés et la collecte des données pour les candidats. En 2014, le montant des marchés publics ayant fait l'objet d'un avis par ce site Internet a atteint 13.1 milliards CHF au total, soit 20 % des dépenses publiques totales (Tanner, 2015). La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics encourage l'utilisation des technologies numériques pour garantir la transparence, favoriser la concurrence et optimiser les ressources affectées aux marchés publics. La plate-forme suisse pour les marchés publics permet seulement de publier les avis de marchés. Le programme pour l'administration en ligne a pointé la nécessité de développer les fonctionnalités du site pour permettre aux entreprises de télécharger les documents d'appels d'offres et de soumettre leur offre par le web. Des profils de soumissionnaire et des formulaires types ont été mis en place en 2014. La fonction de chargement sur le portail, qui permettra aux utilisateurs de retourner leur offre par voie électronique, devrait être intégrée ultérieurement. Au-delà des fonctionnalités actuelles ou prévues, la plate-forme n'offre rien concernant la mise en œuvre et la gestion des contrats (commandes, facturation électronique, évaluation de performances).

Recommandations pour utiliser les marchés publics comme un moyen pour améliorer l'efficience de la dépense publique

- Augmenter le pourcentage des marchés publics alloués par appels d'offre.
- Harmoniser les procédures de passation de marchés à tous les niveaux de juridiction. Améliorer la transparence par une traçabilité systématique des dépenses de marché publics et la publication des résultats. Développer les fonctionnalités du site *www.simap.ch*.

Bibliographie

AFF (2014a), *Les finances publiques 2014, Mémento statistique*, Administration fédérale des finances, Berne.

AFF (2014b), *Statistique financière 2012 de la Suisse, Rapport annuel*, Administration fédérale des finances, Berne.

Agasisti, T. et P. Zoido (2015), « The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results from PISA 2012 », *OECD Education Working Papers*, n° 117, Éditions OCDE, Paris.

ANQ (2013), *Rapport annuel de l'ANQ*, Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques, Berne.

ASSM (2012), « Sustainable Medecine », *Position Paper*, Académie suisse des sciences médicales, Bâle.

Avenir Suisse (2013a), *Mobility Pricing: la vérité des coûts dans les transports*, Zurich.

Avenir Suisse (2013b), *Une cure de jouvence pour la prévoyance vieillesse : Propositions de réforme du deuxième pilier*, Zurich.

Baumol, W.J. (1967), « Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis », *American Economic Review*, vol. 57, pp. 415-26.

Blöchliger, H. (2002), « La tarification routière, une alternative au modèle actuel de financement des routes », *La vie économique*, 05/2002, pp. 4-7.

Blöchliger, H. et C. Charbit (2008), « Fiscal Equalization », *OECD Economic Studies*, n° 44, 2008/1, pp. 1-22.

Bovenberg, A.L et R.A. de Mooij (1994), « Environmental levies and distortionary taxation », *American Economic Review*, vol. 84, pp. 1085-89.

Bruchez, P.A. et E. Matter Schaffner (2011), « Des règles budgétaires pour les assurances sociales », *La vie économique*, 1-2/2011, pp. 27-30.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2014): *Fachkräftemangel in der Schweiz – Ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufsfeldern*, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Bâle.

Cattaneo, M. et S. Wolter (2012), « Migration policy can boost PISA results: Findings from a natural experiment », *IZA Discussion Paper Series*, n° 6300, pp. 1-19.

Cattaneo, M. et S. Wolter (2015), « Better Migrants: Better PISA Results, Findings from a Natural Experiment », *IZA Journal of Migration*, à paraître.

CFF (2014), *Les CFF : faits et chiffres 2014*, Chemins de fer fédéraux suisses, Berne.

CGSO (2014), *Déséquilibre entre régions linguistiques lors de l'octroi des commandes de la Confédération et des régies fédérales: la CGSO et l'Office fédéral des constructions et de la logistique s'engagent pour corriger la situation*, Communiqué de presse, 26 novembre, Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, Berne/Fribourg.

Confédération suisse (2014), *Rapport annuel du surveillant des prix*, Berne.

Conseil fédéral (2014), *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-15 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, Berne.

CSRE (2014), *Rapport 2014 sur l'éducation en Suisse*, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau.

Dafflon, B. (2014), « Fiscal Equalization : the Swiss way, federal, cantonal, local », presentation at the *Fiscal Equalization Transfers – International Perspectives: Lessons for Poland* conference, 11-12 décembre, Varsovie.

DFE (2011), *Valorisation optimale des chances*, *Déclaration 2011 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation*, Département fédéral de l'économie, Berne.

DFF (2012), *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse*, Département fédéral des finances, Berne.

Düll, N. et A. Sonnet (2014), « *Continuer à travailler après 55 ans : la Suisse pourrait faire mieux* », *La vie économique*, 11/2014, pp. 49-52.

Dutu, R. et P. Sicari (2015), « An Application of Data Envelopment Analysis to Swiss Public Expenditure », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).

economiesuisse (2012), *Garantir la pérennité des assurances sociales grâce à des mécanismes d'intervention*, dossier politique, n° 19, Genève.

economiesuisse (2014), *Comment la Suisse bénéficie des accords bilatéraux*, dossier de travail, pp. 1-6.

Égert, B., T. Koźluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure and Growth: Empirical Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 685, Éditions OCDE.

EUROSTAT (2015), *Mortality and life expectancy statistics*, Kirchberg, Luxembourg.

Filippini, M., G. Masiero et K. Moschetti (2006), « Socioeconomic determinants of regional differences in outpatient antibiotic consumption: Evidence from Switzerland », *Health Policy*, vol. 75, n° 1, pp. 77-92.

Filippini, M., G. Masiero et K. Moschetti (2009), « Small area variations and welfare loss in the use of outpatient antibiotics », *Health Economics, Policy and Law*, vol. 4, n° 1, pp. 55-77.

Gerritsen, B. et G. Kirchgässner (2013), « Le système de santé suisse », *La vie économique*, vol. 5.

Groupe Mutuel (2015), *Les réseaux de soins, qualité et couts au défi*, LOGIN, Martigny.

Hartwig, J. (2008), « What drives health care expenditures? – Baumol's model of unbalanced growth revisited », *Journal of Health Economics*, vol. 27, pp. 603-23.

Hribernik, M. et R. Kierzenkowski (2013), « Assessing the Efficiency of Welfare Spending in Slovenia with Data Envelopment Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1058, Éditions OCDE.

Interpharma (2015), *Santé publique en Suisse*, Bâle.

ITS-CH (2013), *Thème prioritaire : Mobility pricing: Gestion du trafic ou financement*, rapport, 20 novembre, Intelligent Transport System – Switzerland, Bâle.

Jarrett, P. et C. Moeser (2013), « The Agri-Food Situation and Policies in Switzerland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1086, Éditions OCDE.

Kaiser, B. et C. Schmid (2013), « Does Physician Dispensing Increase Drug Expenditures? », *Discussion Paper*, n° 13-03, Université de Berne.

Keuschnigg, C., M. Keuschnigg et C. Jaag (2011), « Aging and the Financing of Social Security in Switzerland », *Revue suisse d'économie et de statistique,* vol. 147, n° 2, pp. 181-231.

Kunz, J. (2014), « Analyzing Educational Achievement Differences between Second-Generation Immigrants: Comparing Germany and German-Speaking Switzerland », *German Economic Review* (à paraître).

La Tribune de Genève (2015), « Le réformateur des hôpitaux suisses était genevois », 29 mai.

Le Temps (2014), « Les crèches peuvent respirer jusqu'en 2019 », 17 septembre.

Le Temps (2015), « Avenir Suisse défend la flexibilité des retraites », 28 janvier.

Liebig, T., S. Kohls et K. Krause (2012), « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations* n° 128, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Éditions OCDE.

LINK Institute (2014), *Baromètre des places d'apprentissage*, Rapport détaillé, août.

Müller, B. et J Schweri (2012), « Die Betriebe in der dualen Berufsbildung: Entwicklungen 1985 bis 2008 », Office fédérale des statistiques, Neuchâtel.

Oates, W.E. (2003), « Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism », in *Federalism in a Changing World, Learning From Each Other*, Blindenbacher and Koller (eds), Kingston-Montreal, pp. 39-50.

OCDE et OMS (2006), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé: Suisse*, Éditions OCDE et OMS (Genève).

OCDE et OMS (2011), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé: Suisse*, Éditions OCDE et OMS (Genève).

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

OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2009*, Éditions OCDE.

OCDE (2010a), *Résultats du PISA 2009 : Tendances dans l'apprentissage – L'évolution de la performance des élèves depuis 2000*, vol. V, Éditions OCDE.

OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2010*, Éditions OCDE.

OCDE (2010c), *Le coût élevé des faibles performances éducatives – Impact économique à long terme d'une amélioration des résultats au PISA*, Éditions OCDE.

OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE.

OCDE (2012), *Untapped Skills: Realizing the potential of immigrant students*, Éditions OCDE.

OCDE (2013a), *Panorama des pensions 2013 – Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE.

OCDE (2013b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2013*, Éditions OCDE.

OCDE (2013c), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE.

OCDE (2013d), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Progress since 2008*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.

OCDE (2013e), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie 2013*, Éditions OCDE.

OCDE (2014a), « La préscolarisation est-elle accessible à ceux qui en ont le plus besoin ? », *PISA à la loupe*, Éditions OCDE.

OCDE (2014b), *Regards sur l'éducation : Panorama*, Éditions OCDE.

OCDE (2014c), *Health at a Glance, Europe 2014*, Éditions OCDE.

OCDE (2014d), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2014, Pays de l'OCDE*, Éditions OCDE.

OCDE (2014e), *Vieillissement et politiques de l'emploi, Suisse – Mieux travailler avec l'âge*, Éditions OCDE.

OCDE (2014f), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.

OCDE (2014g), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence (Volume II) – Offrir à chaque élève la possibilité de réussir*, vol. II, Éditions OCDE.

OCDE (2015a), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015 : Les réformes en marche*, Éditions OCDE.

OCDE (2015b), *Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015*, Éditions OCDE.

OCDE (2015c), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE.

OCDE (2015d), « Can the performance gap between immigrant and non-immigrant students be closed? », *PISA in Focus*, vol. 53.

OCDE/Union européenne (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Éditions OCDE.

Oesch, M. (2010), « Évolution du droit des marches publics en Suisse », *La vie économique*, vol. 3, pp. 5-9.

OFAG (Office fédéral de l'agriculture) (2014), *Rapport Agricole 2014*, Berne.

OFROU (2013), *Trafic et disponibilité des routes nationales, Rapport annuel 2013*, Office fédéral des routes, Berne.

OFS (2014), *Mobilité et transports : Statistique de poche 2014*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

OFS (2014), *Statistiques de la Santé 2014*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

OMC (2013), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat: Suisse et Liechtenstein,* WT/TPR/S/280, 19 mars.

OMC (2014), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat : États-Unis,* WT/TPR/S/307, 11 novembre.

OMC (2015), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat : Australie,* WT/TPR/S/312, 3 mars.

Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata et J. Mora-Sanguinetti (2013), « Judicial performance and its determinants: A cross-country perspective », *Documents d'orientation du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 5, Éditions OCDE.

Parry, I. et A. Bento (2002), « Estimating the welfare effect of congestion taxes: The critical importance of other distortions within the transport system », *Journal of Urban Economics*, vol. 51, pp. 339-65.

Perini, L. (2012), « Peer effects and school design. An analysis of efficiency and equity », *IRENE Working Paper* n° 12-01, Institut de recherches économiques et régionales IRENE, Neuchâtel.

Rischatsch, M., M. Trottmann et P. Zweifel (2009), « Do Physicians' Financial Interests Undermine Generic Substitution? A Study of Imperfect Agency », manuscrit, Université de Zurich, décembre.

SAAS (2012), *Effizienz, Nutzung und Finanzierung des Gesundheitswesens*, Académies suisse des sciences, Berne.

Schaltegger, C.A., R. Hofmann et Z. Huwyler (2015), « La péréquation financière au banc de la pratique: l'exemple de Bâle-Campagne », *La vie économique*, 1/2-2015, pp. 41-45.

Schleiniger, R., T. Slembeck et J. Blöchliger (2007), « Bestimmung und Erklärung der kantonalen Mengenindizes der OKP-Leistungen », manuscript, ZHAW School of Management and Law, Winterthur.

Schneider, M.E., M. Scherer, B. Ehle et S. Moss (2014), *Construction in 31 jurisdictions worldwide 2015 (Switzerland)*, Lalive, Genève/Zurich, pp. 156-61.

Schwegler, R., S. Stern et R. Iten (2012), « Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zurich », rapport final, Infras, Zurich.

Sonnet A., H. Olsen et T. Manfredi (2014), « Towards More Inclusive Ageing and Employment Policies: The Lessons from France, The Netherlands, Norway and Switzerland », *De Economist*, vol. 162, décembre.

Strupler, M. et S. Wolter (2012), *Die duale Lehre: eine Erfolgsgeschichte – auch für die Betriebe. Ergebnisse der dritten Kosten-Nutzen-Erhebung der Lehrlingsausbildung aus der Sicht der Betriebe*, Rüegger, Glarus, Chur.

Taboga, S. et P. Utz (2014), « Le deuxième rapport sur la péréquation financière : revue de détail d'un pilier du fédéralisme », *La vie économique*, 10/2014, pp. 38-41.

Tanner, M. (2015), « La plateforme pour les marchés publics Simap.ch s'est imposée », *La vie économique,* 7/2015, pp. 28-31.

Wolter, S. (2014). « Paysage éducatif suisse : les principaux chantiers sont toujours là », *La vie économique,* 1/2-2014, pp. 44-47.

Wolter, S., A. Diem et D. Messer (2014), « Drop-outs from Swiss Universities: an empirical analysis of data on all students between 1975 and 2008 », *European Journal of Education*, vol. 49, n° 4, pp. 471-483.

Zweifel, P., L. Steinmann et P. Eugster (2005), « The Sisyphus syndrome in health revisited », *International Journal of Health Care Economics and Financing*, vol. 5, n° 2, pp. 127-45.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(10 2015 20 2 P) ISBN 978-92-64-24734-5 – 2015

Études économiques de l'OCDE

SUISSE

THÈMES SPÉCIAUX : POLITIQUES DU LOGEMENT ; ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2015
Allemagne, mai 2014
Australie, décembre 2014
Autriche, juillet 2015
Belgique, février 2015
Brésil, novembre 2015
Canada, juin 2014
Chili, octobre 2013
Chine, mars 2015
Colombie, janvier 2015
Corée, juin 2014
Danemark, janvier 2014
Espagne, septembre 2014
Estonie, janvier 2015
États-Unis, juin 2014
Fédération de Russie, janvier 2014
Finlande, février 2014
France, mars 2015
Grèce, novembre 2013
Hongrie, janvier 2014
Inde, novembre 2014
Indonésie, mars 2015
Irlande, septembre 2015
Islande, septembre 2015
Israël, décembre 2013
Italie, février 2015
Japon, avril 2015
Luxembourg, mars 2015
Mexique, janvier 2015
Norvège, mars 2014
Nouvelle-Zélande, juin 2015
Pays-Bas, avril 2014
Pologne, mars 2014
Portugal, octobre 2014
République slovaque, novembre 2014
République tchèque, mars 2014
Royaume-Uni, février 2015
Slovénie, mai 2015
Suède, mars 2015
Suisse, novembre 2015
Turquie, juillet 2014
Union européenne, avril 2014
Zone euro, avril 2014

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2015-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

Volume 2015/Supplément 3
Novembre 2015

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2015
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-24734-5
10 2015 20 2 P

9 789264 247345