Études économiques de l'OCDE

SUISSE

JANVIER 2022

OCDE

Études économiques de l'OCDE : Suisse 2022

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

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.

Note de la Turquie
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2022), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2022*, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/19b666e6-fr*.

ISBN 978-92-64-85336-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-50348-9 (pdf)

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)

Crédits photo : Couverture © Pasja1000/pixabay.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : *http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation*.

Avant-Propos

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) 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 28 Septembre 2021. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé à titre définitif par le Comité plénier le 5 Novembre 2021.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Urban Sila and Véronique Salins avec la participation de Alexander Hijzen et Andrea Salvatori sous la direction de Mame Fatou Diagne. La recherche statistique a été effectuée par Corinne Chanteloup. Emily Derry a formaté et mis en page le rapport. La précédente Étude consacrée à la Suisse a été publiée en Novembre 2019.

Les Études et davantage d'information sur leur préparation sont disponibles sur le site www.oecd.org/fr/economie/etudes/

Table des matières

Avant-Propos 3

Résumé 9

1 Principaux éclairages sur l'action publique 17

Introduction 18

Les mesures de soutien public devraient cibler les entreprises les plus durement touchées et les groupes vulnérables 22

La pandémie de COVID-19 continue d'alimenter le climat d'incertitude 22

Des mesures de soutien public sans précédent ont aidé à soutenir les revenus et l'emploi tout au long de la pandémie 23

La reprise économique se poursuivra, mais les incertitudes augmentent alors que la pandémie se prolonge 25

La politique monétaire reste accommodante 27

Un resserrement prématuré de la politique budgétaire doit être évité 31

Soutenir les entreprises les plus durement touchées et faciliter les réallocations d'emplois 36

Renforcer la compétitivité pour rehausser la productivité et la croissance 38

Améliorer le cadre réglementaire 41

Maintenir l'ouverture internationale afin de mettre à profit les pressions concurrentielles 44

Assurer une utilisation efficace des ressources pour faire progresser le niveau de vie de tous et rendre la croissance plus durable 47

Les performances environnementales sont bonnes, mais les modes de consommation et l'utilisation de ressources continuent d'exercer des pressions sur l'environnement 47

Stimuler l'investissement vert et l'éco-innovation 50

Relever les défis du vieillissement démographique 52

Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance 56

Lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux 60

Références 66

2 Tonifier le marché du travail pour favoriser la reprise et asseoir la croissance 72

Introduction 73

La grande résilience du marché du travail et l'importance des aides publiques ont protégé l'emploi pendant la crise 74

Des mesures adaptées ont permis de soutenir efficacement le marché du travail pendant la crise 74

L'impact de la crise a été très variable selon les catégories de travailleurs et les secteurs d'activité 78

Les conséquences de la crise pourraient peser sur le marché du travail 84

Sortir de la crise et faciliter le redéploiement de l'emploi 88

Réaliser un équilibre entre un soutien adéquat et des incitations au redéploiement des travailleurs 88
Saisir l'opportunité de revoir la protection sociale des travailleurs indépendants 93
Renforcer les politiques actives du marché du travail 96
Favoriser la mobilité géographique 98
Rendre le marché du travail plus inclusif 99
S'attaquer aux écarts de revenu entre les sexes 99
Soutenir l'emploi des seniors 103
Améliorer la qualité de l'enseignement et réduire les inégalités des chances face à l'éducation 105
Références 114

Tableaux

Tableau 1. L'activité économique a renoué avec ses niveaux d'avant la crise 11
Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques 26
Tableau 1.2. Événements de faible probabilité qui pourraient modifier sensiblement les perspectives 27
Tableau 1.3. La situation budgétaire est saine 34
Tableau 1.4. Impact potentiel de certaines réformes structurelles sur le PIB par habitant 35
Tableau 1.5. Estimation indicative de l'effet budgétaire direct de certaines des réformes recommandées 35
Tableau 1.6. Recommandations antérieures concernant l'abaissement des obstacles à la concurrence 47
Tableau 1.7. Recommandations précédentes sur les moyens d'assurer une croissance durable et inclusive 63

Graphiques

Graphique 1. L'économie suisse s'est montrée relativement résiliente. 10
Graphique 2. La situation budgétaire reste saine malgré l'expansion budgétaire observée pendant la crise 11
Graphique 3. La croissance de la productivité a ralenti 12
Graphique 4. Des pressions continuent de s'exercer sur l'environnement bien que les émissions nationales et la consommation intérieure de matières aient été découplées de la croissance 13
Graphique 1.1. Des risques et des difficultés liés à la pandémie en cours persistent 18
Graphique 1.2. L'économie suisse a fait montre de résilience face à une crise de dimension mondiale 19
Graphique 1.3. La résilience globale de l'économie masque une forte hétérogénéité selon les secteurs 19
Graphique 1.4. Les Suisses bénéficient d'un niveau de vie élevé et d'inégalités de revenu relativement faibles 20
Graphique 1.5. La crise a frappé plus durement les ménages modestes 21
Graphique 1.6. La croissance de la productivité a ralenti 21
Graphique 1.7. La pandémie de COVID-19 doit encore être surmontée 23
Graphique 1.8. Évolutions économiques 25
Graphique 1.9. La politique monétaire reste accommodante 29
Graphique 1.10. Les déséquilibres ont continué de s'accumuler sur le marché de l'immobilier résidentiel 30
Graphique 1.11. Les crédits budgétaires d'urgence ont entraîné un déficit des finances publiques 31
Graphique 1.12. La crise a eu des répercussions différentes selon les secteurs 36
Graphique 1.13. La Suisse est l'un des pays les plus performants en matière de productivité du travail et de PIB par habitant 39
Graphique 1.14. La productivité est très élevée dans un certain nombre de secteurs 39
Graphique 1.15. L'économie compétitive à l'échelle mondiale et à haute valeur ajoutée s'appuie sur une main-d'œuvre hautement qualifiée 40
Graphique 1.16. Face au vieillissement, les gains de productivité seront indispensables pour préserver le niveau de vie 41
Graphique 1.17. La croissance de la productivité a ralenti 41
Graphique 1.18. Il est possible d'améliorer le cadre réglementaire 42
Graphique 1.19. Les obstacles aux échanges de services sont plus élevés que dans la majorité des pays de l'OCDE 45
Graphique 1.20. La Suisse bénéficie d'importantes entrées d'IDE 46
Graphique 1.21. La Suisse a découplé sa croissance économique de ses émissions de gaz à effet de serre et de sa consommation intérieure de matières, mais des pressions continuent de s'exercer sur l'environnement 48
Graphique 1.22. La population vieillit rapidement 53
Graphique 1.23. Le taux d'emploi se contracte fortement après 65 ans 53

Graphique 1.24. Le vieillissement démographique crée des tensions budgétaires 54
Graphique 1.25. Le taux de remplacement des régimes de retraite obligatoires devrait chuter 55
Graphique 1.26. La Suisse tire une très grande part de ses recettes de la fiscalité directe 56
Graphique 1.27. Le système de prélèvements n'est pas étranger au fort endettement des ménages suisses, tandis que l'imposition de la propriété immobilière est peu utilisée 58
Graphique 1.28. Le taux et les recettes de TVA sont, en Suisse, parmi les plus faibles de l'OCDE 59
Graphique 1.29. La Suisse est bien placée en ce qui concerne la maîtrise de la corruption 61
Graphique 1.30. Les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux sont pour la plupart efficaces 62
Graphique 2.1. Le marché du travail a su résister, grâce à des aides publiques rapides 75
Graphique 2.2. Au deuxième trimestre 2021, le nombre d'emplois vacants a été supérieur à son niveau d'avant la crise 76
Graphique 2.3. Le dispositif de chômage partiel a considérablement amorti les dégâts de la pandémie en matière d'emploi 77
Graphique 2.4. L'impact des mesures de freinage a été variable selon les secteurs 79
Graphique 2.5. Les pénuries de main-œuvre qualifiée se sont temporairement atténuées pendant la pandémie 80
Graphique 2.6. Le recours au chômage partiel a été variable selon les catégories de travailleurs 81
Graphique 2.7. Probabilité qu'un salarié perde son emploi ou soit au chômage partiel sur deux trimestres consécutifs 83
Graphique 2.8. Le marché du travail suisse se comporte bien en termes de comparaison internationale 85
Graphique 2.9. L'ample écart de rémunération entre les femmes et les hommes et la forte incidence du travail à temps partiel pèsent sur le revenu professionnel des femmes 86
Graphique 2.10. La main-d'œuvre féminine et étrangère est disproportionnellement plus élevée dans les secteurs les plus touchés 87
Graphique 2.11. Les écarts de taux d'emploi sont importants pour certaines catégories 88
Graphique 2.12. Le recours au chômage partiel a été massif dans les secteurs les plus touchés par les restrictions 89
Graphique 2.13. Plusieurs pays ont remis en place récemment la participation des entreprises aux dispositifs de maintien de l'emploi ou augmenté son montant 91
Graphique 2.14. Les taux de compensation bruts ont tendance à être plus élevés dans les dispositifs de maintien dans l'emploi que dans les systèmes d'allocations de chômage 92
Graphique 2.15. Le travail indépendant représente une part non négligeable de l'emploi en Suisse 94
Graphique 2.16. L'accès à la protection sociale est limité pour les travailleurs indépendants 95
Graphique 2.17. Le nombre des inscriptions dans les établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est faible 100
Graphique 2.18. De très fortes désincitations dissuadent les seconds apporteurs de revenu de prendre un emploi à plein temps 101
Graphique 2.19. La fréquence du chômage de longue durée augmente avec l'âge 104
Graphique 2.20. Les performances en compréhension de l'écrit sont très variables entre les catégories socioéconomiques 105
Graphique 2.21. La pandémie a entraîné de nombreuses fermetures d'établissements scolaires 106
Graphique 2.22. La participation à la formation continue est élevée mais devrait être élargie 109
Graphique 2.23. La participation à l'apprentissage tout au long de la vie a reculé pendant la pandémie, en particulier pour les travailleurs seniors qui ont généralement des compétences numériques plus faibles 110
Graphique 2.24. Les compétences numériques des adultes suisses sont solides, mais en retard sur les pays les mieux classés 111
Graphique 2.25. Les immigrés ont des niveaux d'études hétérogènes 112

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

OECD Alerts

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, 2020[1]

(Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)[2]

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions)	8.6		Densité de la population par km²	218.6	(38.6)
Moins de 15 ans (%)	15.0	(17.8)	Espérance de vie à la naissance (années, 2019)	83.7	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	19.1	(17.4)	Hommes (2019)	81.9	(77.6)
Stock de migrations internationales (% of population, 2019)	29.9	(13.2)	Femmes (2019)	85.6	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.8	(0.6)	Dernière élection générale	octobre 2019	
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	752.4		Agriculture, sylviculture et pêche	0.7	(2.8)
En prix courants (milliards CHF)	705.9		Industrie y compris construction	25.3	(26.3)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.0	(0.8)	Services	74.0	(71.0)
Par habitant (milliers USD PPA)	71.7	(46.4)			
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES En pourcentage du PIB					
Dépenses	37.8	(49.8)	Dette financière brute (OCDE: 2019)	43.9	(108.9)
Recettes	35.0	(38.8)	Dette financière nette (OCDE: 2019)	-17.2	(68.0)
COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES					
Taux de change (CHF par USD)	0.94		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	1.14		Produits chimiques et produits connexes	39.4	
En pourcentage du PIB			Articles et transactions	22.4	
Exportations de biens et services	62.3	(50.6)	Articles manufacturés divers	16.4	
Importations de biens et services	53.6	(47.1)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	1.2	(0.0)	Articles et transactions	30.2	
Position d'investissements internationaux nette	99.9		Produits chimiques et produits connexes	19.6	
			Machines et matériel de transport	18.0	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	64.6	(55.1)	Taux de chômage, enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	4.8	(7.1)
Hommes	70.0	(63.0)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans, %)	8.6	(15.1)
Femmes	59.4	(47.7)	Chômage de longue durée (1 an et plus, %)	1.6	(1.3)
Taux de participation (15 ans et plus, %)	67.9	(59.5)	Niveau d'instruction supérieure (25 à 64 ans, %)	45.3	(39.0)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1,495	(1,687)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2017, OCDE: 2018)	3.4	(2.6)
ENVIRONNEMENT					
Offre d'énergie primaire par habitant (tep)	2.7	(3.7)	Émissions de CO_2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2019)	4.2	(8.3)
Énergies renouvelables (%)	23.8	(11.9)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m³, 2012)	0.3	
Exposition à la pollution de l'air (plus de 10 µg/m³ de PM2,5,% de la pop., 2019)	48.5	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2019)	0.7	(0.5)
SOCIÉTÉ					
Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2018, OCDE: dernières données disponibles)	0.311	(0.317)	Résultats scolaires (score PISA, 2018)		
Taux de pauvreté relative (%, 2018)	10.5	(11.7)	Compréhension de l'écrit	484	(485)
Median disposable household income (thousand USD PPP, 2018)	38.5	(25.4)	Mathématiques	515	(487)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	495	(487)
Soins de santé (2019)	11.3	(8.8)	Part des femmes au parlement (%)	41.5	(31.5)
Pensions (2018, OCDE: 2017)	12.2	(8.6)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.5	(0.4)
Éducation (% du RNB, 2019)	4.6	(4.4)			

1. L'année est indiquée entre parenthèses lorsqu'elle diffère de celle qui figure dans le titre du présent tableau.
2. Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles pour les pays de l'OCDE est calculée lorsque ces données existent pour au moins 80 % des pays membres de l'Organisation.

Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Organisation internationale du travail (OIT), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations unies (ONU) et Banque mondiale.

Résumé

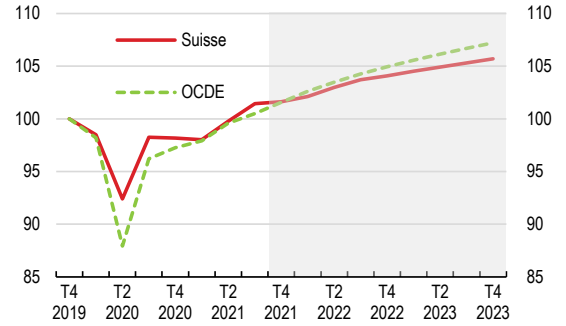
L'économie va se redresser, mais certains secteurs et certaines catégories de travailleurs ont été durement touchés

La pandémie de COVID-19 reste une source d'incertitudes et d'enjeux. Le nombre de contaminations a recommencé à augmenter fortement à la fin de 2021 et l'apparition d'un nouveau variant a assombri la perspective d'une sortie rapide de la pandémie. La campagne de vaccination s'est une nouvelle fois accélérée sous l'effet des injections de rappel, mais la proportion de personnes vaccinées demeure inférieure à celle de nombreux pays comparables de l'OCDE. Les principales restrictions imposées à la vie économique ont en grande partie été levées au cours de l'année 2021, stimulant l'activité économique. Cela étant, les incertitudes demeurent fortes.

L'économie suisse s'est montrée relativement résiliente. Des entreprises compétitives à l'international, une main-d'œuvre hautement qualifiée et le poids relativement modeste des activités d'hébergement et de loisirs dans l'ensemble de l'activité sont autant de facteurs qui ont contribué à atténuer les retombées négatives des mesures prises pour endiguer la pandémie. Les autorités ont pris rapidement des mesures généreuses pour soutenir les revenus et la liquidité, tandis que le niveau élevé de confiance dont bénéficient les pouvoirs publics et la grande efficacité du système de santé permettaient des mesures de confinement moins draconiennes.

Graphique 1. L'économie suisse s'est montrée relativement résiliente.

PIB réel, indice T4 2019 = 100



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/4wqlt7

L'activité économique a retrouvé son niveau d'avant la crise au premier semestre de 2021. Le PIB a chuté 2.5% en 2020 (chiffre corrigé des effets de calendrier), sous l'effet de la limitation drastique de l'activité dans les secteurs nécessitant de nombreux contacts et de la restriction de la consommation privée. Le niveau élevé des incertitudes a pesé sur l'investissement. Cependant, la hausse du chômage est restée modeste, grâce aux mesures de soutien public, notamment à l'extension du dispositif de chômage partiel. La levée des restrictions liées à la pandémie à compter du printemps 2021 a entraîné un redémarrage rapide de l'activité, mais les contraintes affectant l'offre internationale et les nouvelles tensions dues à la pandémie ont pesé sur la reprise.

L'impact de la crise a été très différent selon les secteurs, les entreprises et les travailleurs. Les secteurs moins concernés par les mesures de distanciation, ou encore ceux qui ont pu s'adapter facilement aux possibilités offertes par l'accélération de la transformation numérique, se sont rétablis rapidement après la première vague. D'autres activités, plus largement dépendantes des contacts directs, ont en revanche dû se plier à des restrictions assez lourdes, pendant près d'une année pour certaines d'entre elles. Cette situation a eu un impact disproportionné sur les travailleurs peu à moyennement qualifiés et faiblement rémunérés, compte tenu de leur forte présence dans les secteurs concernés. Le risque existe que les préférences des consommateurs aient évolué et que la demande de certains biens et services reste déprimée de façon plus permanente, nécessitant des restructurations et des transitions professionnelles dans les années à venir.

Tableau 1. L'activité économique a renoué avec ses niveaux d'avant la crise

Taux de croissance, sauf indication contraire	2021	2022	2023
Produit intérieur brut (PIB)	3.5	3.0	1.8
Taux de chômage (% de la population active)	5.1	4.8	4.6
Indice des prix à la consommation	0.6	1.1	0.8
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)	-2.3	0.2	0.8

Source : Établi à partir de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 110 avec des chiffres révisés pour certaines variables.

Le ciblage des mesures de soutien public devrait être de plus en plus resserré pour viser uniquement les entreprises et catégories vulnérables les plus touchées par la crise

La politique monétaire est restée expansionniste. Le taux directeur a été maintenu à -0.75% et le volant de fonds propres contracyclique applicable aux prêts hypothécaires a été désactivé au début de 2020 pour soutenir le crédit. Au printemps 2020, la Banque nationale suisse (BNS) a mis à disposition une facilité de refinancement destinée à compléter le programme de garanties publiques des prêts aux entreprises (crédits COVID-19). La BNS est par ailleurs intervenue régulièrement sur le marché des changes pour lutter contre les tensions exercées sur le franc suisse en tant que valeur-refuge et les pressions déflationnistes pouvant en résulter.

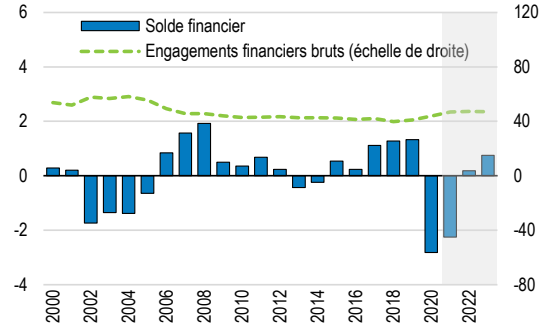
Les risques ont augmenté dans le secteur financier. Le caractère approprié des volants de fonds propres et de liquidités du système financier suisse ont contribué à la stabilité. Cependant, des défauts de paiement et des corrections de marché pourraient se concrétiser plus tard seulement, lorsque les aides massives des pouvoirs publics, en Suisse et à l'étranger, auront été supprimées. Les tests de résistance mettent en évidence une résilience globale, mais plusieurs institutions prises individuellement risquent de voir leurs fonds propres s'épuiser en cas de choc négatif. Les déséquilibres ont continué de s'accumuler sur le marché de l'immobilier résidentiel, en partie en tant qu'effet collatéral de la faiblesse des taux d'intérêt, faisant augmenter les risques.

La situation budgétaire reste saine. L'ampleur des crédits d'urgence et la baisse sensible des recettes budgétaires ont conduit à un déficit des finances publiques. On estime qu'en 2020 comme en 2021, le coût total des dépenses budgétaires extraordinaires liées à la pandémie va représenter environ 2.4 % du PIB. La situation budgétaire reste néanmoins très solide : la dette brute des administrations publiques ressortait à 44 % du PIB en 2020, et la dette nette est négative. Les taux d'intérêt des nouvelles émissions de dette restent extrêmement bas.

La politique budgétaire devra rester accommodante jusqu'à ce que la reprise soit fermement engagée. La solidité de la situation budgétaire et le faible niveau de la dette publique s'inscrivent dans le cadre de la règle fédérale du frein à l'endettement et des règles budgétaires cantonales. Cela étant, le cadre fédéral, dans sa configuration actuelle, risque d'impliquer un durcissement trop prématuré de leur politique budgétaire au sens où il prescrit que les dépenses extraordinaires liées au COVID-19 soient compensées sur une période relativement courte. Or, un resserrement budgétaire prématuré pourrait compromettre la reprise, et devrait donc être évité.

Graphique 2. La situation budgétaire reste saine malgré l'expansion budgétaire observée pendant la crise

Administrations publiques, % du PIB



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/ilmknz

Les entreprises les plus affectées et les personnes vulnérables continueront d'avoir besoin d'un soutien ciblé des pouvoirs publics. Les financements par emprunt et les garanties de crédit ont permis d'alléger les contraintes financières immédiates. De

nombreuses entreprises pourraient toutefois voir leur bilan se détériorer pour cause de faible rentabilité et d'augmentation de leur endettement. De la même façon, les travailleurs de certains secteurs risquent de se retrouver au chômage en grand nombre en cas de retrait prématuré des mesures de soutien.

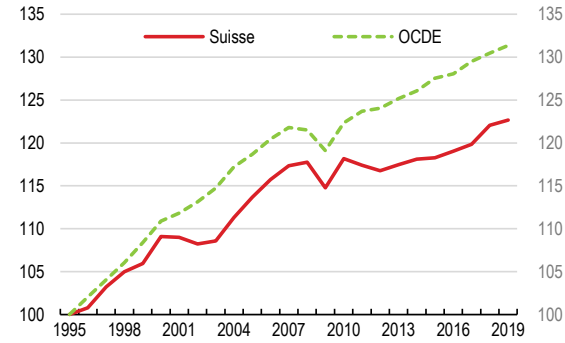
L'un des principaux enjeux va consister à apporter un soutien suffisant aux entreprises viables tout en aidant les travailleurs licenciés à trouver de nouveaux emplois. Réduire la voilure du dispositif de chômage partiel et demander aux entreprises d'en supporter une partie du coût de plus en plus importante peut constituer un moyen efficace de soutenir les entreprises viables qui en ont besoin, en évitant parallèlement de repousser les suppressions d'emplois dans celles qui ne le sont pas. Des politiques actives du marché du travail plus efficaces peuvent aider les travailleurs licenciés à retrouver un emploi ou à acquérir de nouvelles compétences. Recourir plus largement à des mécanismes financiers pour inciter les chômeurs à trouver du travail serait notamment bénéfique pour les jeunes travailleurs peu qualifiés et les étrangers. En outre, limiter les freins au recrutement de travailleurs âgés contribuerait à stimuler l'emploi.

Renforcer la compétitivité pour rehausser la productivité et la croissance

Il est indispensable de dynamiser la croissance de la productivité pour préserver à l'avenir des niveaux de vie élevés. La Suisse figure parmi les pays de l'OCDE les plus performants pour ce qui est de la productivité du travail, mais les gains en la matière ont ralenti fortement depuis les trois dernières décennies. Des améliorations de productivité s'imposent pour contrer les conséquences du vieillissement de la population sur la croissance du PIB par habitant.

Graphique 3. La croissance de la productivité a ralenti

Productivité du travail (PIB réel par personne occupée), 1995 = 100



Source : OCDE, base de données sur la productivité.

StatLink https://stat.link/n8shb5

Des obstacles à une concurrence libre et ouverte sur le marché intérieur subsistent. La concurrence sur le marché intérieur reste entravée par les frontières cantonales. Les charges administratives pesant sur les start-ups sont plus élevées que dans les pays les plus performants, et la résolution des litiges commerciaux demande beaucoup de temps. Le cadre de contrôle des fusions demeure trop permissif, et les actions civiles contre les ententes sont rares, compte tenu de la complexité des procédures et de la brièveté des délais de prescription. L'implication de l'État dans l'économie, notamment dans les secteurs de réseaux, et la situation avantageuse dont jouissent de nombreuses entreprises publiques, ont pour effet de réduire la concurrence.

Il faut abaisser les obstacles aux échanges et assurer un accès continu aux marchés mondiaux. Certains secteurs restent protégés de la concurrence internationale, notamment l'agriculture et certains secteurs de services, ce qui est néfaste pour la productivité. La Suisse limite par ailleurs les entrées d'investissement direct étranger, essentiellement sous la forme de restrictions aux prises de participations. Le partenariat entre la Suisse et l'UE risque également de s'éroder au fil du temps, si certains des accords bilatéraux ne sont pas renouvelés. Faire en sorte de continuer à offrir un cadre stable aux relations économiques avec l'UE permettrait de garantir un accès et une exposition concurrentielle au partenaire commercial le plus important de la Suisse,

permettant ainsi d'augmenter la productivité et la croissance.

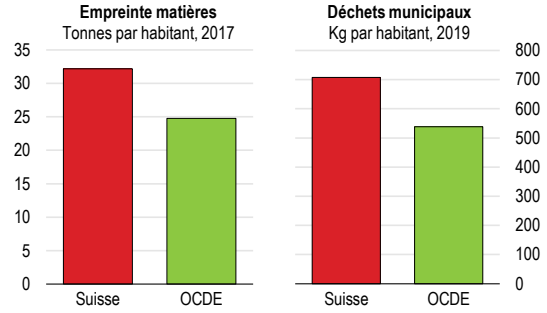
Garantir une utilisation efficace des ressources pour renforcer la durabilité et l'inclusion

La Suisse est parvenue à découpler sa croissance économique de ses émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) et de sa consommation intérieure de matières, mais des pressions continuent de s'exercer sur l'environnement. Le niveau de vie étant élevé, et les matières premières et les ressources énergétiques relativement peu abondantes dans le pays, les importations sont nécessairement volumineuses. En conséquence, l'empreinte matérielle par habitant est importante et une forte proportion des dommages environnementaux qui en résultent a lieu à l'étranger. Le niveau des déchets municipaux par habitant est un des plus élevés de la zone OCDE, et la production de déchets municipaux n'a pas été découplée de la consommation, malgré le recours à divers instruments d'action.

La Suisse s'est fixé pour objectif de ramener à zéro ses émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050, mais elle n'a pas encore adopté des mesures suffisantes pour y parvenir. Le prix des émissions de CO_2 est élevé en Suisse, mais diverses exonérations réduisent l'efficacité de la taxe carbone. En outre, les projets de nouvelle hausse de la taxe sur le CO_2 et de mise en place d'une taxe sur les billets d'avion ont été récemment suspendus. Les exonérations fiscales et les subventions dommageables pour l'environnement dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture et des transports publics se traduisent par un système de tarification et d'incitations qui fausse la relation entre les signaux du marché et les coûts des dommages environnementaux dans l'ensemble des secteurs.

Il est possible d'assurer une meilleure adéquation entre les portefeuilles de placements et les objectifs climatiques, et de favoriser l'éco-innovation. Le secteur financier suisse a une envergure mondiale, mais il reste fortement engagé dans l'extraction de pétrole et de charbon, malgré les progrès sensibles accomplis ces dernières années. Une plus grande transparence concernant la compatibilité climatique des portefeuilles de placements et les expositions aux risques liés au climat peut favoriser l'adoption d'initiatives efficaces relatives au climat. La Suisse est à la pointe de l'innovation à l'échelle mondiale, mais elle pourrait tirer davantage parti de sa position pour renforcer les activités de recherche-développement (R-D) liées à l'environnement et l'éco-innovation.

Graphique 4. Des pressions continuent de s'exercer sur l'environnement bien que les émissions nationales et la consommation intérieure de matières aient été découplées de la croissance



Source : Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données).

StatLink https://stat.link/89mcad

Une réforme importante des retraites se fait toujours attendre. L'âge légal de la retraite des hommes, fixé à 65 ans lors de son instauration en 1948, n'a pas changé depuis lors. Or, le vieillissement démographique constitue une source de tensions budgétaires, étant donné qu'il réduit les recettes et tire vers le haut les dépenses liées à l'âge (au titre des pensions, des soins de santé et des soins de longue durée), et pèse sur l'emploi et la croissance. À politiques inchangées, le ratio entre retraités et salariés devrait grimper en flèche, et les taux de remplacement assurés par le régime obligatoire de retraite devraient diminuer sensiblement au fil du temps. Il s'est néanmoins révélé très difficile de mettre en œuvre des réformes dans ce domaine.

Différents obstacles et contre-incitations contribuent à des départs précoces en retraite et à la faiblesse du taux d'emploi des seniors. Après l'âge de 65 ans, le taux d'emploi

élevé qui caractérise la Suisse diminue plus fortement que dans les pays comparables de l'OCDE. Une fois au chômage, les seniors peuvent avoir des difficultés à trouver du travail. Une spécialisation étroite, un manque d'expérience en matière de recherche d'emploi et la hausse des coûts salariaux avec l'âge – notamment due à l'augmentation des taux de cotisation de retraite – jouent un rôle à cet égard. Une réforme des retraites ainsi que des mesures ciblées destinées à aider les seniors à chercher du travail et à se reconvertir pourraient contribuer à rehausser leur taux d'emploi.

L'écart de rémunération entre hommes et femmes est considérable. Les interactions entre le système de prélèvements et de prestations et le coût élevé des services d'accueil des jeunes enfants se traduisent par des contre-incitations au travail pour les seconds apporteurs de revenu, notamment les mères. La faiblesse de l'offre de structures d'accueil des jeunes enfants abordables et de haute qualité accentue ce problème, contribuant au fait que l'incidence du travail à temps partiel est élevée parmi les femmes et que leur temps de travail est nettement plus court. Accroître l'offre de services d'accueil des jeunes enfants et réduire les contre-incitations au travail qui s'exercent sur les seconds apporteurs de revenu contribueraient à rehausser les revenus d'activité des femmes et à renforcer l'équité. Un meilleur accès à l'éducation des jeunes enfants pourrait aider les enfants issus de milieux défavorisés à réussir dans la vie.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Aider l'économie à sortir de la crise	
L'inflation devrait rester modérée tandis que l'économie se redresse, sur fond d'incertitude et de risques importants.	La politique monétaire devrait conserver une orientation accommodante jusqu'à ce que la reprise soit fermement engagée.
Le système financier suisse dispose de volants de fonds propres et de liquidité adéquats. Néanmoins, des défaillances de crédits et des corrections du marché pourraient se matérialiser avec un décalage dans le temps.	Envisager de réactiver le volant de fonds propres contracyclique axé sur les prêts hypothécaires résidentiels. Réaliser de nouveaux progrès concernant la gestion des risques inhérents aux banques « trop grandes pour faire faillite », notamment en renforçant les exigences de liquidité et les plans de résolution et d'urgence.
Le déficit a augmenté, mais la dette brute des administrations publiques demeure faible et leur dette nette est négative (position créditrice nette). Les taux d'intérêt des nouvelles émissions de dette restent historiquement bas.	Utiliser la flexibilité existante au sein du dispositif budgétaire (à savoir la règle de frein à l'endettement) pour mettre en œuvre des ajustements temporaires et éviter un durcissement trop rapide de la politique budgétaire.
La crise a eu des répercussions différentes selon les secteurs. Un retrait prématuré des aides pourrait déclencher des faillites injustifiées et des réductions d'effectifs, et pourrait se traduire par des effets de stigmate et accroître la pauvreté. Un enjeu essentiel consiste à apporter un soutien suffisant aux travailleurs et aux entreprises durement touchés, tout en facilitant le redéploiement des ressources. Les prolongations de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) – c'est-à-dire du chômage partiel – pendant la pandémie ont permis de protéger les travailleurs et les entreprises de manière adéquate, mais elles risquent d'entraver les réallocations d'emplois et les restructurations pendant la reprise.	Continuer de réduire le champ d'application des aides publiques aux secteurs les plus durement touchés et aux groupes vulnérables. Une fois que la plupart des restrictions liées à la pandémie auront été levées, revoir à la baisse l'ampleur du régime d'indemnisation en cas de RHT et imposer de nouveau aux entreprises de participer au financement du coût de ce dispositif.
Renforcer la compétitivité pour rehausser la productivité et la croissance	
La concurrence reste entravée sur le marché intérieur par l'existence de frontières entre les cantons. Le cadre de contrôle des concentrations demeure trop permissif, et les actions civiles contre les cartels sont rares, compte tenu de la complexité des procédures et de la brièveté des délais de prescription.	Appliquer pleinement la loi sur le marché intérieur pour garantir une égalité d'accès aux marchés dans tous les cantons. Harmoniser le cadre de contrôle des concentrations avec celui de l'Union européenne (UE) et renforcer le droit civil relatif aux cartels.
Les charges administratives pesant sur la création d'entreprises sont plus élevées que dans les pays les plus performants, et la durée ainsi que le coût du règlement des litiges commerciaux sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE.	Réduire les charges administratives sur la création d'entreprises. Mettre en place des règles de « consentement tacite » pour la délivrance d'autorisations. Élargir le périmètre du guichet unique mis en place par les pouvoirs publics (EasyGov.swiss) en y intégrant les services des administrations cantonales.
Les obstacles aux échanges de services sont plus volumineux que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La Suisse limite par ailleurs les entrées d'investissement direct étranger (IDE), essentiellement sous la forme de restrictions aux prises de participations. L'agriculture est fortement protégée de la concurrence étrangère et reçoit des versements importants sous forme d'aides directes.	Réduire les restrictions relatives aux échanges de biens et de services, notamment dans le secteur agricole. Supprimer les obstacles à l'IDE, le cas échéant et, en tout état de cause, les maintenir à un faible niveau.
Garantir une utilisation efficace des ressources pour renforcer la durabilité	
Le niveau des déchets municipaux par habitant est supérieur à la moyenne de l'OCDE et n'a pas diminué depuis 15 ans, malgré le recours à divers instruments d'action en vue de le réduire.	Préparer une stratégie fédérale de prévention de la production de déchets incluant des objectifs indicatifs de réduction des déchets municipaux.
Les dispositions et les objectifs proposés dans la Loi sur le CO_2 révisée auraient défini d'importantes étapes du processus à suivre pour atteindre l'objectif consistant à ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Néanmoins, les projets de nouvelle hausse de la taxe carbone et de mise en place d'une taxe sur les billets d'avion ont été récemment suspendus (après le rejet par votation populaire de la loi sur le CO_2 révisée).	Poursuivre les efforts déployés pour élargir la base de la taxe carbone en réévaluant les exonérations en vigueur et en alignant la tarification des émissions de CO_2 sur les niveaux de référence internationaux du coût climatique de ces émissions.
La Suisse pourrait mieux s'appuyer sur son secteur financier et son secteur des entreprises, tous deux compétitifs au niveau international, ainsi que sur son taux d'épargne élevé pour stimuler l'investissement vert et l'éco-innovation. Le secteur financier est encore fortement engagé dans l'extraction de pétrole et de charbon, et beaucoup moins dans les énergies renouvelables et l'électromobilité.	Continuer de renforcer la transparence en ce qui concerne la compatibilité climatique des portefeuilles financiers. Renforcer la publication d'informations sur les risques liés au climat auxquels sont exposés les grandes entreprises et le secteur financier.

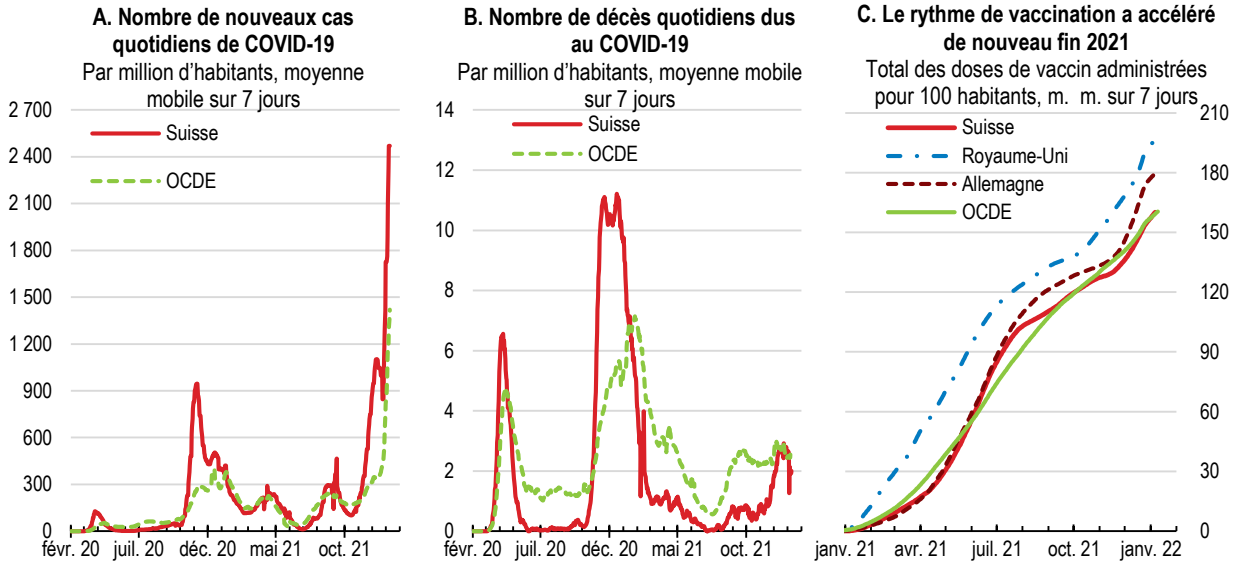
Améliorer le taux d'activité et l'inclusion	
La population vieillit rapidement. Le financement du premier pilier du système de retraite va être mis à rude épreuve, et les taux de remplacement assurés par le régime obligatoire de retraite devraient diminuer sensiblement.	Fixer l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes comme pour les femmes pour le lier à l'espérance de vie.
L'écart de rémunération entre hommes et femmes est considérable en Suisse, ce qui tient en partie à la forte incidence du travail à temps partiel parmi les femmes. Les interactions entre le système de prélèvements et de prestations et le coût élevé des services d'accueil des jeunes enfants se traduisent par un temps de travail plus court et des revenus d'activité plus faibles pour les femmes.	Continuer d'accroître l'offre de structures d'accueil de jeunes enfants et mettre à disposition des mesures ciblées (réductions tarifaires sous conditions de ressources, allocation d'éducation ou crédits d'impôt) afin de les rendre plus abordables. Réduire les contre-incitations au travail qui s'exercent sur les seconds apporteurs de revenu, en passant d'une imposition commune par famille à une imposition individualisée des revenus, ou en ajustant la fiscalité et en réduisant la dégressivité des prestations.
Par rapport aux autres, les élèves issus de milieux défavorisés ont une probabilité bien plus forte de ne pas avoir le niveau requis et moins de chances d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur.	Améliorer l'accès des ménages modestes aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

1 Principaux éclairages sur l'action publique

Introduction

La Suisse continue de faire face à des incertitudes et à des difficultés liées à la pandémie en cours (graphique 1.1). La forte hausse des contaminations et l'apparition d'un nouveau variant à la fin de 2021 ont assombri la perspective d'une sortie rapide de la pandémie. Cela étant, l'économie est sur la voie de la reprise. Les mesures d'endiguement et les restrictions imposées à la vie sociale et économique ont en grande partie été levées au cours de l'année 2021, stimulant l'activité économique. Après un repli de 2.5 % du PIB en 2020 (chiffre corrigé des effets de calendrier), l'économie est repartie vers la croissance et le PIB a renoué avec son niveau d'avant la pandémie déjà au deuxième trimestre de 2021.

Graphique 1.1. Des risques et des difficultés liés à la pandémie en cours persistent

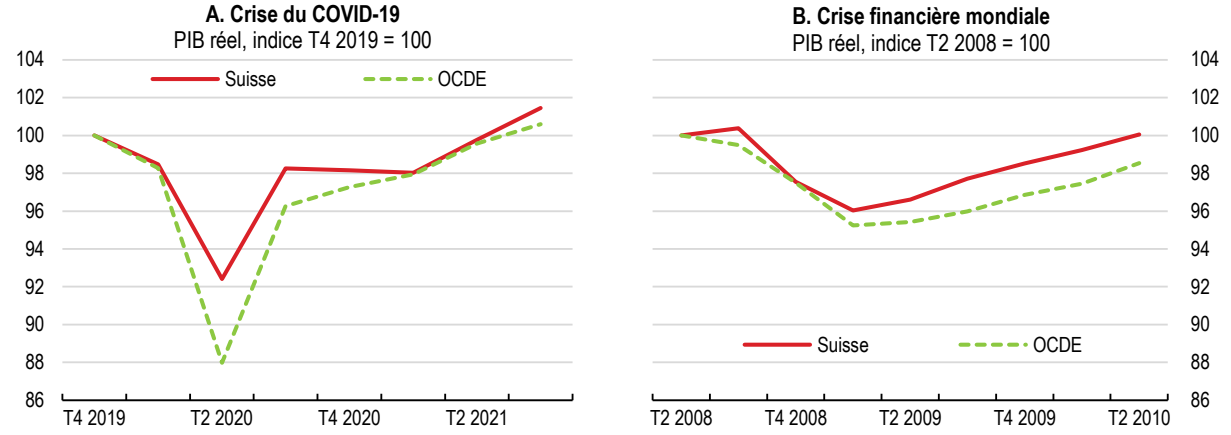


Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données Our World in Data.

StatLink https://stat.link/63pab0

L'économie suisse a, une fois encore, fait montre de résilience face à une crise de dimension mondiale (graphique 1.2), en dépit de la position qu'elle occupe dans les chaînes de valeur mondiales et de sa dépendance vis-à-vis de la demande extérieure. La stabilité de son environnement macroéconomique, une économie fortement basée sur les compétences, avec des industries et des entreprises compétitives à l'international, et le bon fonctionnement de ses marchés de produits et du travail sont autant de facteurs expliquant cette résilience. Sans compter que les mesures de confinement et d'endiguement décrétées à l'échelle nationale n'ont pas été aussi restrictives que dans d'autres économies de l'OCDE. De même, la riposte rapide et ciblée des pouvoirs publics pour maintenir les emplois et les revenus et soutenir les entreprises et la liquidité a permis de freiner la montée du chômage et d'éviter de nombreuses faillites.

Graphique 1.2. L'économie suisse a fait montre de résilience face à une crise de dimension mondiale

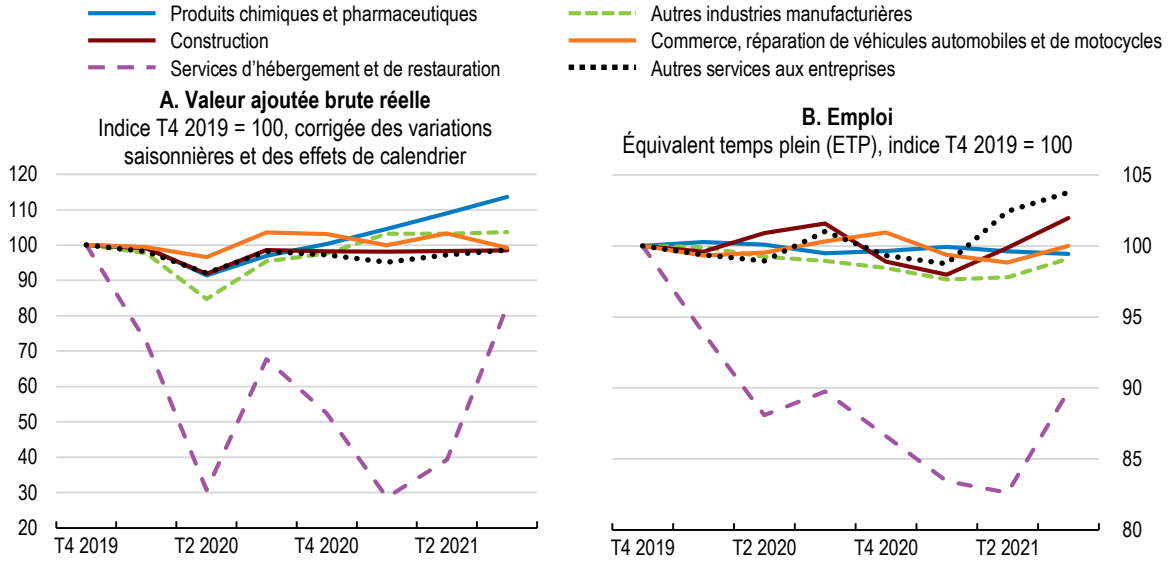


Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/vpzxlg

La solidité globale de l'économie masque néanmoins une certaine hétérogénéité selon les secteurs (graphique 1.3). Les secteurs moins concernés par les mesures de distanciation, tels que le secteur manufacturier, ou encore les services ayant pu s'adapter facilement aux possibilités offertes par l'accélération de la transformation numérique, se sont rétablis rapidement après la première vague. D'autres secteurs de services, reposant davantage sur des contacts physiques directs entre clientèle et producteurs de services, ont dû faire face à de sévères restrictions d'activité pendant près d'un an. Celles-ci ont eu des effets nettement plus lourds sur la main-d'œuvre peu rémunérée et peu qualifiée, les travailleurs indépendants et la main-d'œuvre étrangère, étant donné l'importance relative de ces secteurs pour leur emploi.

Graphique 1.3. La résilience globale de l'économie masque une forte hétérogénéité selon les secteurs



Source : Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ; Office fédéral de la statistique (OFS).

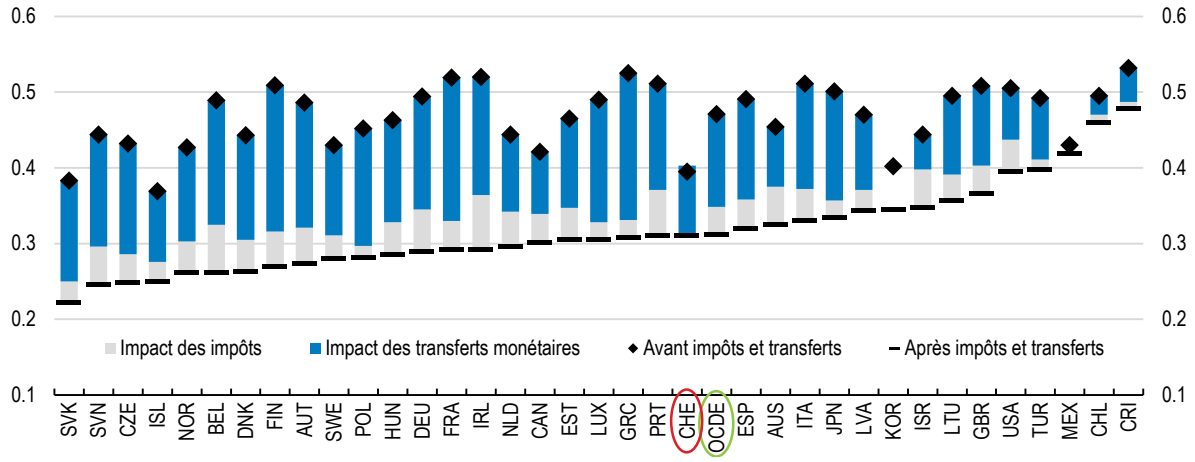
StatLink https://stat.link/vhwf2p

Pour certaines entreprises des secteurs les plus touchés, la reprise pourrait être difficile. En outre, les préférences des consommateurs risquent d'avoir changé et la demande de certains biens et services pourrait rester en berne plus durablement. Une fois les mesures de soutien public levées, les faillites d'entreprises, qui sont restées très limitées, vont sans doute se multiplier. Toute la difficulté désormais est de permettre les redéploiements de ressources en main-d'œuvre et en capital pour soutenir la croissance, tout en concentrant les aides sur les emplois et entreprises viables. Aider la main-d'œuvre et les groupes vulnérables est tout aussi difficile et important pour prévenir la pauvreté et le dénuement matériel.

La crise a frappé plus durement les ménages modestes. Dans l'ensemble, le niveau élevé des taux d'emploi et la faible dispersion des salaires sont les fondements d'un niveau de vie élevé et d'inégalités de revenu relativement faibles (graphique 1.4). Toutefois, certains éléments montrent que pendant la crise, les ménages situés dans les tranches de revenus supérieures ont moins perdu en revenus et leur situation s'est redressée plus rapidement lors de la reprise (graphique 1.5). Alors que tous les ménages ont réduit leurs dépenses, les raisons de le faire ont été différentes. Les ménages les plus pauvres ont moins dépensé en raison d'une perte de revenus et de perspectives incertaines. En revanche, les ménages plus aisés ont invoqué au premier chef des occasions de dépenser moins nombreuses. De surcroît, l'épargne des ménages pauvres a sensiblement diminué alors qu'elle a augmenté chez les ménages aisés, ce qui a eu des effets négatifs sur les inégalités de patrimoine (Martinez et al, 2021 ; SRG/Sotomo, 2021). Cela dit, l'aide publique avait été bien ciblée et les ménages modestes avaient été relativement plus aidés.

Graphique 1.4. Les Suisses bénéficient d'un niveau de vie élevé et d'inégalités de revenu relativement faibles

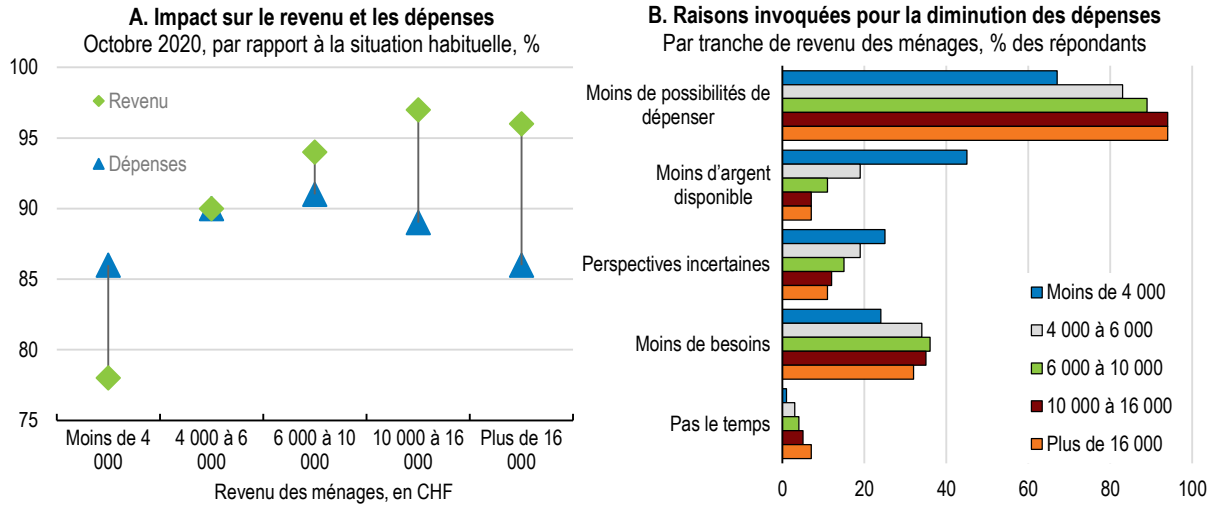
Distribution des revenus des ménages, coefficient de Gini[1], 2019 ou dernière année connue



1. Échelle variant de 0 (« égalité parfaite ») à 1 (« inégalité parfaite »).
Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus.

StatLink https://stat.link/6o3a7b

Graphique 1.5. La crise a frappé plus durement les ménages modestes



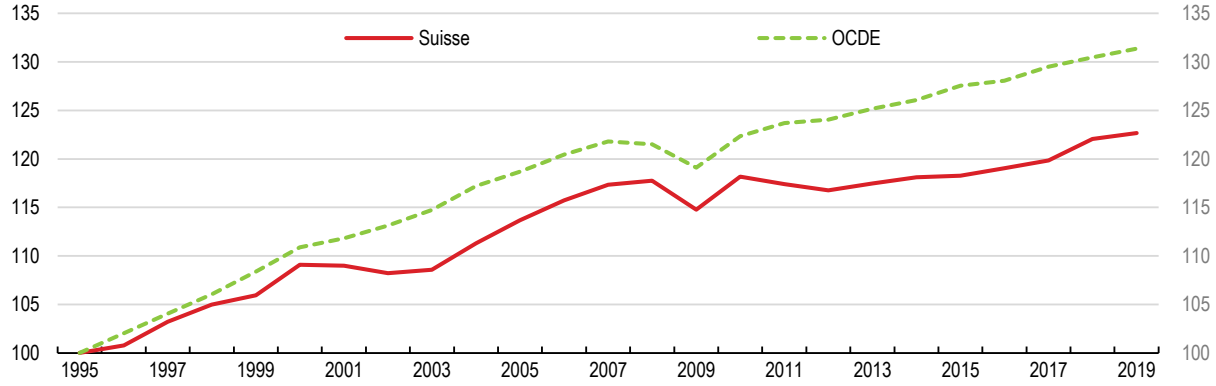
Source : SRG/Sotomo, 2021, https://sotomo.ch/site/wp-content/uploads/2021/03/7.-SRG-Corona-Monitor.pdf

StatLink https://stat.link/fsc1kb

Il est d'une importance cruciale de redynamiser la croissance de la productivité pour préserver à l'avenir des niveaux de vie élevés. Les taux d'emploi sont sous tension du fait du vieillissement rapide de la population, ce qui hypothèque la croissance économique future. La Suisse figure parmi les pays de l'OCDE les plus performants pour ce qui est de la productivité du travail, mais les gains en la matière sont faibles depuis les trois dernières décennies (graphique 1.6). Des obstacles à la concurrence subsistent sur le marché intérieur, notamment du fait de la position avantageuse qu'occupent de nombreuses entreprises publiques sur le marché. De même, certains secteurs restent protégés de la concurrence internationale, notamment l'agriculture et certains secteurs de services, ce qui est néfaste pour la productivité. La levée des obstacles aux échanges et à la concurrence et l'amélioration de l'environnement des entreprises pourraient stimuler la concurrence et favoriser des investissements qui aideraient à redonner de la vigueur à la productivité.

Graphique 1.6. La croissance de la productivité a ralenti

Productivité du travail (PIB réel par personne occupée), 1995 = 100



Source : OCDE, base de données sur la productivité.

StatLink https://stat.link/pazh7w

Une utilisation efficace et durable des ressources peut pérenniser une croissance plus forte et plus inclusive. La Suisse est parvenue à découpler sa croissance économique de ses émissions de gaz à effet de serre et de sa consommation intérieure de matières. Toutefois, des pressions continuent de peser sur l'environnement, dues notamment à des niveaux élevés de consommation et conséquent, à des niveaux

élevés d'émissions et d'utilisation de ressources dans les importations. Le système de retraite n'a pas été suffisamment réformé depuis des décennies et les travailleurs seniors devraient être mieux préparés à travailler plus longtemps. Le système de prélèvements et de prestations n'incite guère les seconds apporteurs de revenu à travailler et, allié au coût élevé des services de garde d'enfants, contribue à un écart hommes-femmes très marqué s'agissant des heures travaillées et des revenus du travail. Cibler l'offre de compétences - notamment numériques - sur les seniors et les bas salaires aiderait l'économie à se relever de la crise et la préparerait mieux aux défis du changement technologique.

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

- Les politiques budgétaire et monétaire devraient continuer de soutenir l'activité économique jusqu'à ce que la reprise soit fermement engagée. Toutefois, il faudrait cibler ce soutien sur les individus, plutôt que sur les emplois, en facilitant la recherche d'emploi et la montée en compétences, et en agissant en prévention de la pauvreté. Les mesures de soutien devraient également être dirigées vers les entreprises durement touchées mais viables, et viser à réduire le surendettement. Le renforcement des procédures en cas d'insolvabilité permettrait de faciliter la réaffectation du capital.
- Une économie plus dynamique, dressant moins d'obstacles à l'entrée des entreprises sur le marché et à leur sortie et allégeant les formalités administratives pesant sur les jeunes entreprises, pourrait stimuler la concurrence et les gains de productivité. La stabilité dans les accords internationaux et l'ouverture aux échanges et à l'investissement permettrait de soutenir l'accès aux marchés d'exportation et une exposition appréciable de l'économie suisse à la concurrence.
- L'élévation du taux d'activité dans tous les groupes de population et des politiques respectueuses de l'environnement seraient propices à une croissance plus inclusive et durable. La réforme du système de retraite et des mesures incitant davantage les mères de famille et les seniors à travailler seraient utiles à cet égard. Une meilleure sélectivité des formations qualifiantes en faveur des bas salaires leur permettrait de tirer profit de la transformation numérique. Enfin, des politiques visant à renforcer la durabilité environnementale de la consommation et de l'investissement, ainsi qu'à instaurer une tarification cohérente des externalités environnementales, seraient également facteurs de bien-être à long terme.

Les mesures de soutien public devraient cibler les entreprises les plus durement touchées et les groupes vulnérables

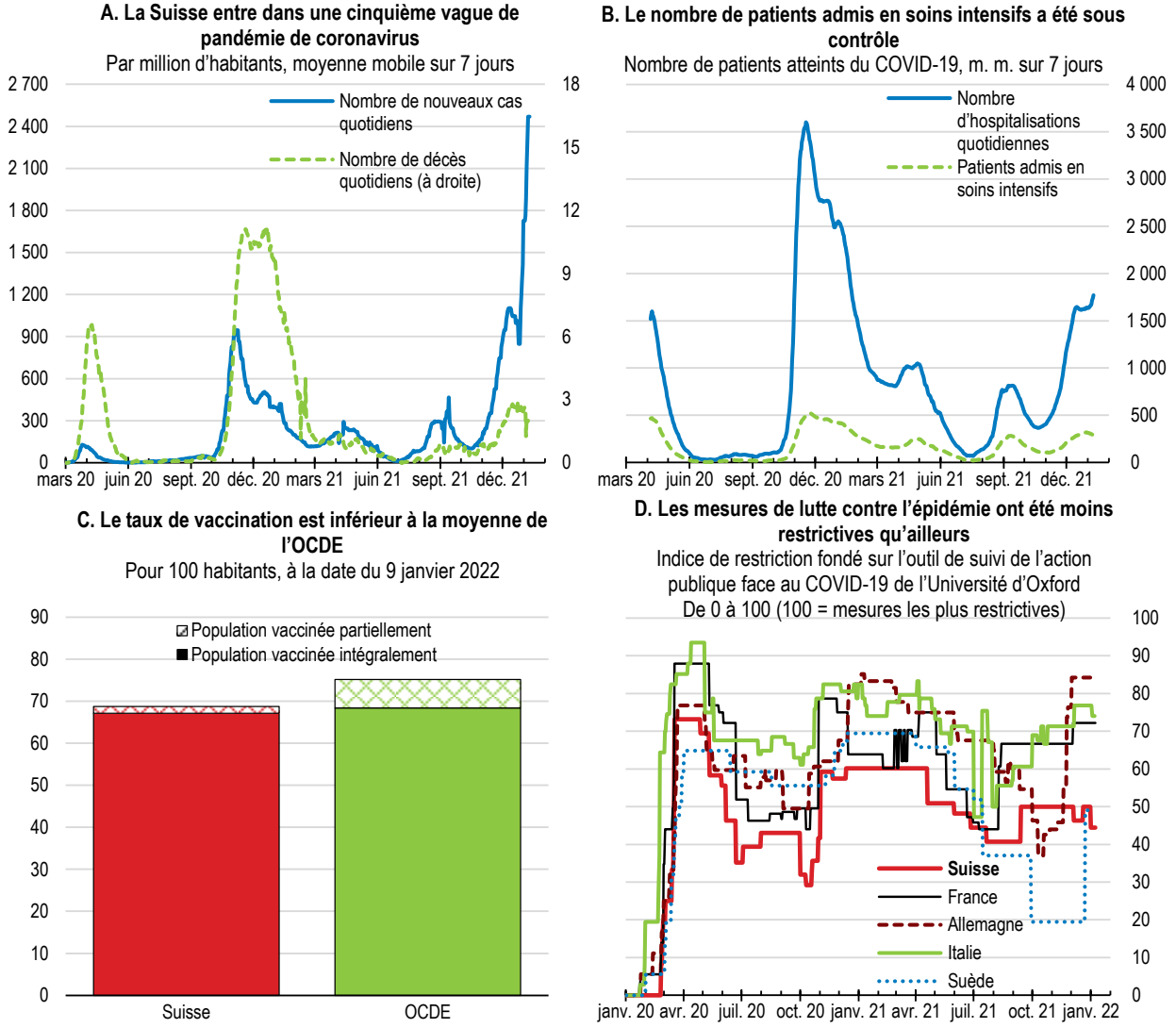
La pandémie de COVID-19 continue d'alimenter le climat d'incertitude

Le virus a commencé à se propager en février 2020 et le gouvernement a rapidement pris des mesures de lutte contre l'épidémie. Des mesures d'endiguement ont été déployées depuis lors, plus ou moins restrictives selon l'intensité des vagues d'infections successives (graphique 1.7). En mars 2021, au lendemain de la seconde vague, le gouvernement a amorcé une levée progressive des mesures les plus restrictives, alors que la campagne de vaccination s'accélérait et que le nombre d'infections et d'hospitalisations diminuait sensiblement. Toutefois, en novembre 2021, une cinquième vague de la pandémie s'est abattue sur la Suisse. Celle-ci a été caractérisée par une forte hausse des contaminations et des hospitalisations, ainsi que par l'apparition du variant Omicron. Ce nouveau variant a incité les autorités à réinstaurer des interdictions de voyager temporaires et ciblées, et à durcir encore les mesures sanitaires, notamment en étendant l'obligation de présenter un certificat COVID. Le risque qu'un durcissement des mesures nuise à l'activité économique a en outre sensiblement augmenté. Le rythme de vaccination, qui s'était essoufflé notablement au cours de l'été, s'est accéléré à la fin de 2021 sous l'effet des injections de rappel, mais la proportion de personnes vaccinées demeure inférieure à celle de nombreux pays comparables de l'OCDE.

Le principal objectif épidémiologique des autorités suisses consistait à éviter la pénurie de capacités dans le système de soins. Le nombre de patients en soins intensifs est resté sous contrôle tout au long de la

pandémie (graphique 1.7). Portées par une forte confiance de la population dans son système de santé national, les autorités suisses ont mis en place des mesures de lutte contre l'épidémie moins restrictives que dans de nombreux autres pays comparables de l'OCDE (graphique 1.7), en évitant de recourir à de longues périodes de confinement total. La récession économique s'en est trouvée moins sévère. L'une des priorités devrait être désormais de veiller à ce que toutes les ressources nécessaires soient utilisées pour déployer pleinement la vaccination (y compris l'injection de rappel) dans les meilleurs délais possible pour protéger des vies et limiter la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'endiguement préjudiciables à l'économie.

Graphique 1.7. La pandémie de COVID-19 doit encore être surmontée



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données Our World in Data ; Office fédéral de la santé publique (OFSP) ; Outil de suivi de l'action publique face au COVID-19 de l'Université d'Oxford (Oxford COVID-19 Government Response Tracker), Blavatnik School of Government, Université d'Oxford.

StatLink https://stat.link/4r7iop

Des mesures de soutien public sans précédent ont aidé à soutenir les revenus et l'emploi tout au long de la pandémie

Lorsque la première vague de la pandémie a déferlé, les mesures strictes prises pour l'endiguer ont abouti à des restrictions d'activité sévères dans divers secteurs, notamment dans les services reposant sur des

contacts étroits avec la clientèle (comme l'hébergement et le divertissement). La consommation privée s'est effondrée tandis qu'un climat de lourde incertitude bridait l'investissement privé.

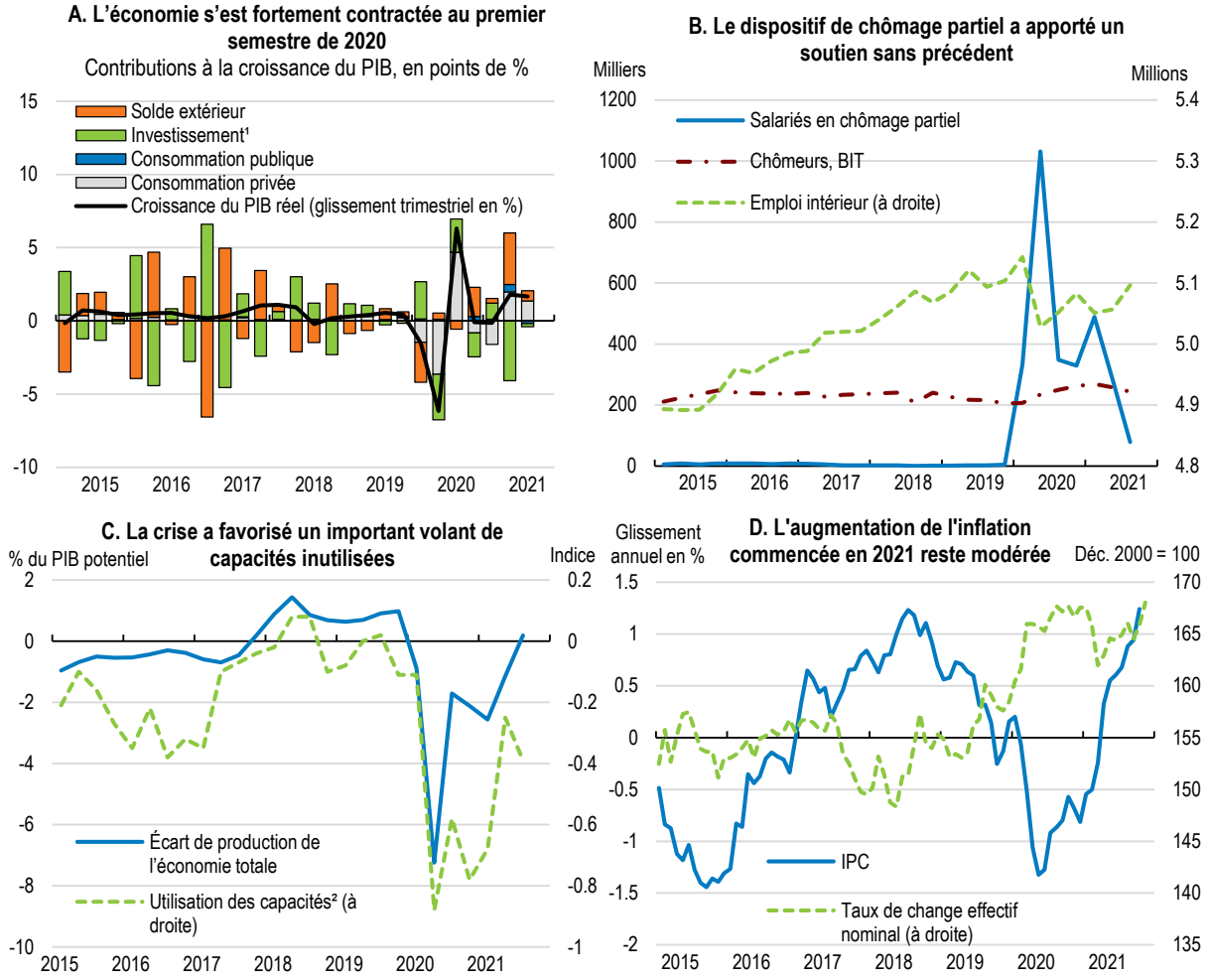
Le gouvernement fédéral a très rapidement accordé des aides généreuses pour soutenir les revenus et l'emploi. Il a notablement prolongé la durée du dispositif d'indemnisation du chômage partiel (réduction de l'horaire de travail, RHT), soutenu le revenu des travailleurs indépendants et des parents restant à la maison pour s'occuper de leurs enfants et accru la générosité des prestations de l'assurance chômage. Les autorités cantonales ont, elles aussi, rapidement proposé une aide financière aux secteurs et entreprises affectés par la pandémie. La politique monétaire est restée accommodante et l'État a émis des garanties sur les prêts commerciaux accordés aux entreprises pour soutenir leur accès aux liquidités. Lorsque la seconde vague de la pandémie est venue saper la reprise à partir du troisième trimestre de 2020, les autorités ont prolongé jusqu'en 2021 la plupart des mesures d'urgence et mis en place des aides, prêts et garanties supplémentaires. En ont fait partie l'aide « pour les cas de rigueur » destinée aux entreprises ayant subi une perte de 40 % de leur chiffre d'affaires en raison des mesures d'endiguement et des mesures d'aide ciblée aux entreprises des secteurs du sport, de la culture, du tourisme et du transport. En décembre 2021, la durée de validité de la base légale régissant la plupart des mesures exceptionnelles a été prolongée jusqu'à la fin de 2022.

Globalement, le PIB de la Suisse s'est contracté de 2.5 % (en termes réels, chiffre corrigé des effets de calendrier) en 2020, l'un des plus faibles taux de repli dans l'OCDE. Des confinements moins stricts et une moindre dépendance de l'économie à l'égard du secteur de l'hébergement n'y sont pas étrangers. L'ampleur massive du soutien budgétaire et monétaire a aidé à maintenir à flot le secteur des entreprises et contribué au fort rebond de l'activité économique au troisième trimestre de 2020, après la levée partielle des restrictions dictées par la pandémie. De même, aux deuxième et troisième trimestres de 2021, soit après la levée en nombre des restrictions imposées par les vagues de contaminations successives, l'économie a amorcé une reprise généralisée. En particulier, certains pans des secteurs de services (hébergement et divertissement, notamment), qui avaient connu des restrictions particulièrement draconiennes pendant très longtemps, ont vu leur activité se redresser fortement. La consommation privée a également vu s'opérer un ample renversement de tendance. Toutefois, au troisième trimestre de 2021, les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales ont commencé à peser sur certains segments du secteur manufacturier et sur l'investissement privé.

Le marché du travail se rétablit. Pendant la crise, le taux de chômage est monté à 5.2 % au quatrième trimestre de 2020, en hausse d'environ un point par rapport à la même période de l'année précédente. Grâce aux mesures de soutien public, ce chiffre a été bien inférieur à ce que pouvait laisser présager l'ampleur du volant de ressources inutilisées dans l'économie (graphique 1.8) (voir le chapitre 2 de cette *Étude*). Le nombre de chômeurs déclarés et de salariés en chômage partiel diminue régulièrement depuis le début de 2021.

L'inflation est restée en territoire négatif durant 2020, en raison des tensions exercées sur le franc suisse en tant que valeur refuge et de la faiblesse de l'inflation sous-jacente. Au début de 2021 toutefois, l'inflation globale s'est orientée à la hausse du fait du renchérissement des produits de base et de la dépréciation de la monnaie. Elle est repassée en territoire positif en avril 2021, pour la première fois depuis plus d'un an.

Graphique 1.8. Évolutions économiques



1. Y compris la variation des stocks.
2. Utilisation présente des capacités techniques / infrastructures d'entreprises comparée à un niveau normal. Une valeur d'indice (négative) dénote une utilisation supérieure (inférieure) à la normale.
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ; Centre de recherches conjoncturelles (KOF) ; Office fédéral de la statistique (OFS) ; Banque nationale suisse (BNS).

StatLink https://stat.link/tm1u04

La reprise économique se poursuivra, mais les incertitudes augmentent alors que la pandémie se prolonge

La levée graduelle des restrictions dictées par la pandémie, conjuguée au déploiement de la vaccination, a déclenché un rebond de l'activité à partir du second trimestre de 2021. Les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales et la cinquième vague de la pandémie ralentiront la reprise à la fin de 2021 et au début de 2022, mais aucune nouvelle mesure d'endiguement importante ne devrait être prise. Par la suite, l'embellie des perspectives et le faible coût du capital seront les piliers du redressement de l'investissement. Le rebond de la demande extérieure devrait stimuler les exportations. Le redressement du marché du travail et de la confiance des consommateurs, allié à la normalisation du niveau élevé de l'épargne des ménages, favorisera la consommation. Toutefois, tout nouveau repli du chômage ne devrait être que progressif, selon les prévisions, ce qui s'explique par la suppression *in fine* des aides publiques et par le rebond attendu des défaillances d'entreprises. L'inflation restera modérée. Les tensions temporaires sur l'inflation annuelle liées aux prix élevés de l'énergie et des matériaux devraient s'atténuer

au cours de l'année 2022. Quant au PIB réel de la Suisse, il a rattrapé ses niveaux d'avant la crise au deuxième trimestre de 2021, mais restera sensiblement inférieur à ce qui était prévu à la fin de 2019.

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Variation annuelle en pourcentage, en volume (prix de 2015)

	2018	2019	2020	Prévisions		
	En prix courants (milliards CHF)			2021	2022	2023
Produit intérieur brut (PIB)	**719.8**	**1.2**	**-2.5**	**3.5**	**3.0**	**1.8**
Consommation privée	372.2	1.4	-3.7	2.4	3.8	2.1
Consommation publique	79.9	0.7	3.5	6.0	0.4	-2.2
Formation brute de capital fixe	184	0.6	-1.7	2.9	3.0	1.9
Logement	22.7	-3.9	-6.5	0.0	-0.6	0.5
Entreprises	139.9	0.7	-2.0	3.2	3.9	2.3
Administrations publiques	21.4	4.3	4.7	3.7	0.7	0.9
Demande intérieure finale	636.1	1.1	-2.3	3.0	3.1	1.5
Variation des stocks[1]	-6.0	0.7	1.3	-3.7	-0.9	0.0
Demande intérieure totale	630.1	1.9	-0.8	-1.1	2.1	1.5
Exportations de biens et de services	476.6	-0.8	-6.4	9.5	4.6	5.0
Importations de biens et de services	387.0	-0.2	-4.4	2.5	3.5	5.4
Solde extérieur[1]	89.6	-0.4	-1.8	4.6	1.2	0.6
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf spécification contraire)						
PIB potentiel	. .	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3
Écart de production[2]	. .	0.8	-3.0	-0.9	0.8	1.3
Emploi	. .	0.7	-0.2	-0.2	1.0	0.4
Taux de chômage (en % de la population active)	. .	4.4	4.8	5.1	4.8	4.6
Déflateur du PIB	. .	-0.1	-0.5	1.4	1.4	1.0
Indice des prix à la consommation (IPC)	. .	0.4	-0.7	0.6	1.1	0.8
Indice des prix à la consommation sous-jacent[3]	. .	0.4	-0.3	0.3	0.7	0.8
Taux d'épargne net des ménages (% du revenu disponible)	. .	17.4	23.1	23.0	20.1	18.7
Solde des paiements courants (% du PIB)	. .	4.9	1.2	7.0	7.7	7.4
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)	. .	1.3	-2.8	-2.3	0.2	0.8
Solde budgétaire primaire sous-jacent des administrations publiques[2] (% du PIB)	. .	1.0	-1.3	-1.8	-0.1	0.3
Dette brute des administrations publiques (% du PIB)	. .	41.0	43.9	46.9	47.3	47.0
Dette nette des administrations publiques (% du PIB)	. .	-16.3	-17.2	-14.1	-13.7	-14.1
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	. .	-0.7	-0.7	-0.8	-0.8	-0.8
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne	. .	-0.5	-0.5	-0.2	-0.2	-0.2

Note : Cette série de prévisions a été préparée par l'OCDE à l'issue de la dernière actualisation des chiffres de PIB, sans révision des prévisions à l'échelle de l'OCDE. Par conséquent, le tableau est établi à partir de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 110, avec des chiffres révisés pour certaines variables.

1. Contribution aux variations du PIB réel.
2. En pourcentage du PIB potentiel.
3. Indice des prix à la consommation, hors alimentation et énergie.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Les prévisions sont entachées d'une grande incertitude. Une nouvelle montée en flèche des chiffres de contaminations, pourrait nécessiter que l'on prenne des mesures draconiennes et pèserait sur l'économie. Une efficacité potentiellement plus faible des vaccins sur les nouveaux variants aurait un effet comparable. La volonté de la population de se faire vacciner devient un facteur de plus en plus critique. À l'inverse, la vaccination pourrait encore progresser plus rapidement que dans le scénario retenu, ou la pandémie

pourrait céder du terrain plus vite que prévu. De même, une dépense plus rapide de l'épargne accumulée pourrait entraîner une hausse plus forte de la consommation et de l'activité. En tant qu'économie très ouverte, la Suisse pourrait être affectée plus durement par d'éventuels dysfonctionnements dans les échanges résultant de nouvelles vagues de propagation de la pandémie, de tensions géopolitiques ou de nouveaux obstacles aux échanges, y compris dans le commerce avec l'UE. Enfin, l'accumulation continue de déséquilibres sur le marché de l'immobilier suisse accroît les facteurs de vulnérabilité.

Tableau 1.2. Événements de faible probabilité qui pourraient modifier sensiblement les perspectives

Choc	Effets possibles
Nouvelle vague de propagation massive de la pandémie dans le monde, avec un variant du virus résistant aux vaccins existants	De nouvelles mesures d'endiguement en résulteraient, qui auraient un impact négatif sur les revenus et l'emploi. Les tensions sur les finances publiques pourraient entraîner des défauts de paiement à l'extérieur et se traduire par un durcissement des conditions de financement en Suisse, du fait des tensions exercées sur le franc en tant que valeur refuge et de l'augmentation des primes de risque.
Crise internationale de la dette des entreprises	Dans le contexte de niveaux élevés et allant croissant de la dette des entreprises au niveau mondial, un ralentissement de l'activité pourrait créer des difficultés aux entreprises fortement endettées pour assurer le service de la dette et déclencher une révision à la hausse des primes de risque, qui se répercuterait *via* les marchés financiers internationaux. L'afflux de capitaux à la recherche de « placements refuges » pourrait faire grimper le taux de change et entraîner de ce fait un ralentissement des exportations suisses, une érosion de la confiance et une intensification des risques de déflation. Les banques opérant à l'international pourraient également être exposées.
Intensification des tensions commerciales mondiales	En tant que petite économie ouverte, la Suisse serait durement touchée par une multiplication majeure des obstacles aux échanges et à la circulation des capitaux.
Correction majeure des prix des logements et hausses brutales des taux d'intérêt	Une correction d'ampleur des prix de l'immobilier, coïncidant avec un nouvel épisode de ralentissement de l'activité, pourrait mettre en évidence les facteurs de vulnérabilité du système financier, entraînant une crise dans le secteur qui pourrait se propager à l'économie réelle. En outre, une remontée brutale des taux d'intérêt grèverait lourdement le service de la dette des ménages et des investisseurs fortement endettés, augmentant ainsi le risque de défaut.

La politique monétaire reste accommodante

La politique monétaire est expansionniste depuis la crise financière mondiale. Le taux d'intérêt directeur est stable à -0.75 % depuis 2015, soit le taux le plus bas de tous les pays de l'OCDE (graphique 1.9). Toutefois, des taux d'intérêt négatifs pèsent sur les marges d'intérêts et sur la rentabilité des banques. Afin d'atténuer les tensions exercées sur le secteur bancaire, la Banque nationale suisse (BNS) a décidé, en mars 2020, d'augmenter le ratio d'exonération des réserves (en d'autres termes, la BNS a relevé le ratio de 25 à 30), réduisant ainsi la fraction des réserves sur lesquelles les banques sont rémunérées à un taux négatif. Grâce à cette mesure, la BNS peut continuer à maintenir les taux du marché monétaire à un niveau proche du taux directeur ciblé, sans pour autant pénaliser inutilement les banques (Maechler et Moser, 2020), renforçant leur rôle de fournisseurs de crédit pendant la crise. En outre, soucieux de faciliter plus encore l'activité de prêt des banques, le Conseil fédéral a décidé, en mars 2020, de désactiver le volant anticyclique de fonds propres appliqué aux prêts hypothécaires de financement de l'immobilier résidentiel (dont le taux était de 2%).

Afin d'aider les entreprises à combler leur déficit de trésorerie pendant la crise du COVID-19, le gouvernement a mis en place un programme de garantie des prêts (crédits COVID-19), opérationnel entre fin mars et fin juillet 2020. À titre complémentaire, la BNS a institué la Facilité de refinancement BNS-COVID-19 (FRC), qui permet aux banques d'accéder aux liquidités dont elles ont besoin au taux directeur de la BNS. On estime que ce programme, doté d'une enveloppe totale de 2.4 % du PIB, a profité à 20 % des entreprises suisses (Fuhrer et al., 2020). Qui plus est, il a pu bénéficier à de jeunes entreprises et à de petites entreprises, qui en règle générale se sont révélées financièrement plus fragiles en période de crise.

La BNS est intervenue massivement sur le marché des changes au premier semestre 2020 pour repousser les tensions à l'appréciation exercées sur le franc suisse du fait de l'afflux de capitaux à la recherche de placements refuges et les pressions déflationnistes en résultant. Les tensions sur le franc se sont ensuite

relâchées et les interventions ont diminué, mais globalement, la monnaie suisse a gagné 6 % environ entre décembre 2019 novembre 2021 (graphique 1.9).

La BNS reste prête à intervenir sur le marché des changes en cas de besoin. Compte tenu des taux d'intérêt négatifs et d'un marché obligataire suisse de taille relativement réduite (rétrécissant d'autant plus le périmètre des achats d'actifs), le taux de change est un instrument qui aide la banque centrale à orienter les conditions monétaires et à s'acquitter de son mandat de maintien de la stabilité des prix. Toutefois, la forte accumulation de ses réserves de change expose le bilan de la BNS à un risque de pertes de valorisation substantielles.

Encadré 1.1. Cadre de la politique monétaire

Selon l'article 99 de la Constitution fédérale et la loi fédérale sur la Banque nationale suisse (article 5, point 1), la BNS a pour mandat d'assurer la stabilité des prix, qui est son objectif premier, tout en tenant dûment compte de l'évolution de la conjoncture.

Sa stratégie de politique monétaire, en place depuis 2000, définit les modalités d'exécution de son mandat. La BNS assimile la stabilité des prix à une hausse annuelle inférieure à 2 %, qui doit cependant rester positive. La déflation, soit une baisse persistante du niveau des prix, est elle aussi contraire à l'objectif de stabilité des prix. LA BNS ne réagit pas mécaniquement aux écarts temporaires par rapport à l'objectif de stabilité des prix. Par exemple, si l'inflation est temporairement supérieure au plafond de 2 % en raison de facteurs exceptionnels, elle ne doit pas nécessairement ajuster sa politique monétaire. Cela vaut également en cas de pressions déflationnistes de courte durée.

Sa prévision d'inflation conditionnelle à trois ans sert de principal indicateur pour les décisions de politique monétaire. La BNS prend aussi en considération une série d'indicateurs des évolutions de la situation économique et financière.

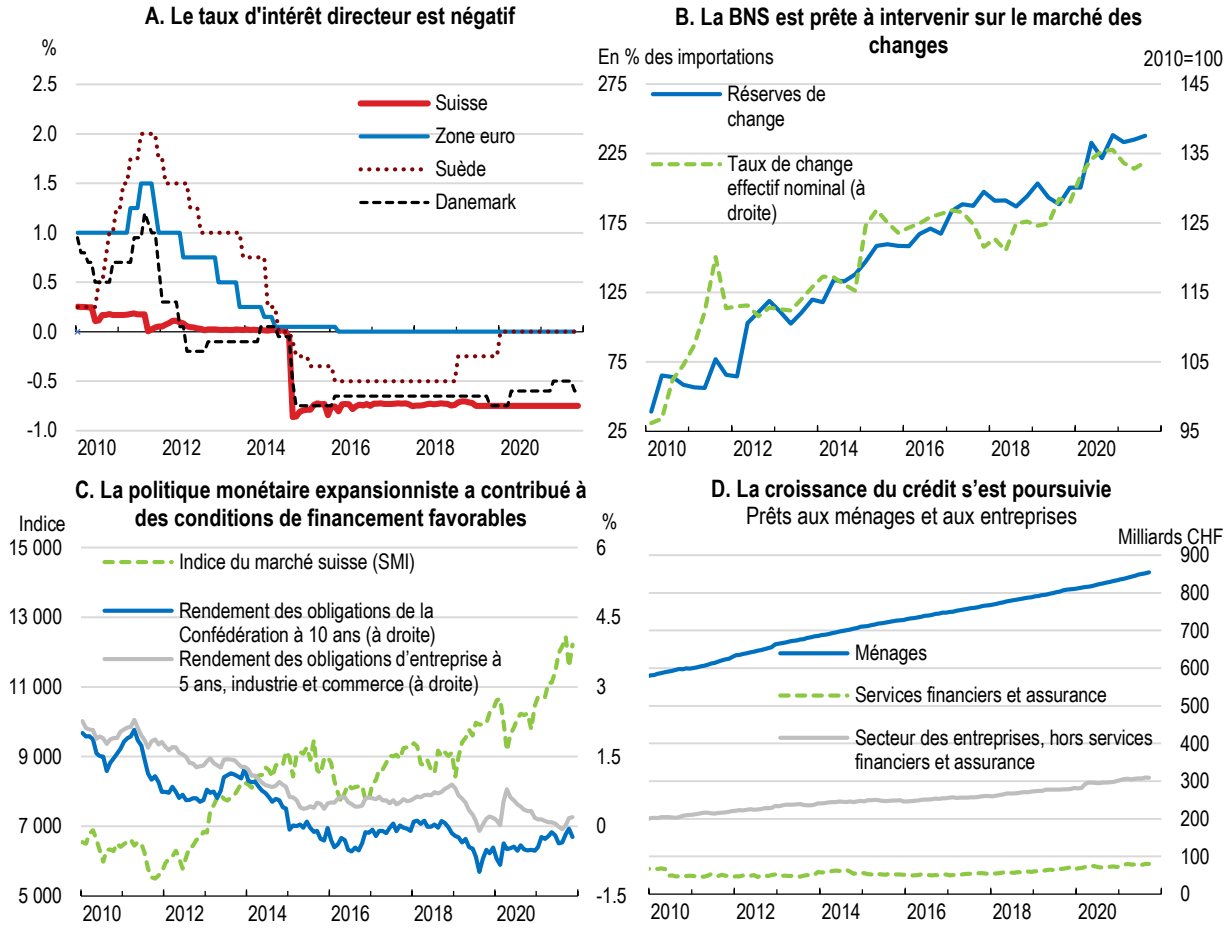
Elle fixe son propre taux directeur (taux directeur de la BNS) pour la mise en œuvre de sa politique monétaire. Elle vise, pour les taux d'intérêt à court terme du marché monétaire en francs suisses, un niveau proche de celui de son taux directeur. Dans l'environnement actuel de taux d'intérêt négatifs, elle y parvient en appliquant un intérêt négatif sur une partie des dépôts à vue détenus par les banques et autres institutions financières à la BNS. Étant donné que le taux directeur ne peut être abaissé indéfiniment, la BNS intervient également, au besoin, sur le marché des changes afin d'influer sur les conditions monétaires. Outre le taux négatif appliqué aux dépôts à vue et ses interventions sur le marché des changes, la BNS met en œuvre sa politique monétaire au moyen d'opérations d'open market (par exemple, des prises en pension) et de facilités permanentes.

L'orientation de sa politique monétaire est révisée chaque trimestre et les décisions de politique monétaire sont prises trimestriellement (ou plus fréquemment, si nécessaire) par la direction générale. Ces décisions sont annoncées par voie de presse. En juin et décembre, les membres de la direction générale expliquent en outre les décisions de politique monétaire lors d'une conférence de presse.

La politique monétaire expansionniste de la BNS a permis de proposer des conditions de financement favorables et a contribué à une offre abondante de crédit et de liquidités à l'économie. En dépit d'une chute marquée du PIB au premier semestre de 2020, le niveau de liquidité a été maintenu et la croissance annuelle de l'activité de prêt des banques est restée robuste, même après la clôture du programme de garantie sur les crédits COVID-19 (graphique 1.9). Les entreprises du secteur privé sondées aux premier et deuxième trimestres de 2021 ont déclaré n'avoir presque aucun retard de paiement à déplorer de la part de leurs clients, ni pertes sur débiteurs (BNS, 2021a et 2021b). Cela étant, les perspectives d'inflation demeurent modérées et les anticipations d'inflation à long terme sont toujours bien ancrées (BNS, 2021b), tandis que les risques et l'incertitude restent élevés. Aussi la politique monétaire devrait-elle conserver son

orientation accommodante jusqu'à ce que l'économie nationale soit fermement engagée sur une trajectoire de reprise durable.

Graphique 1.9. La politique monétaire reste accommodante



Note : Le 13 juin 2019, un nouveau taux directeur de la politique monétaire a été introduit et le SARON (Swiss Average Rate Overnight) est devenu le taux de référence. Avant cette date, la BNS fixait une fourchette cible pour le taux d'intérêt LIBOR franc suisse (CHF) à 3 mois, ce dernier étant alors utilisé comme taux directeur de référence (représenté dans la partie A du graphique).
Source : Refinitiv ; base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; BNS.

StatLink https://stat.link/9hqmsi

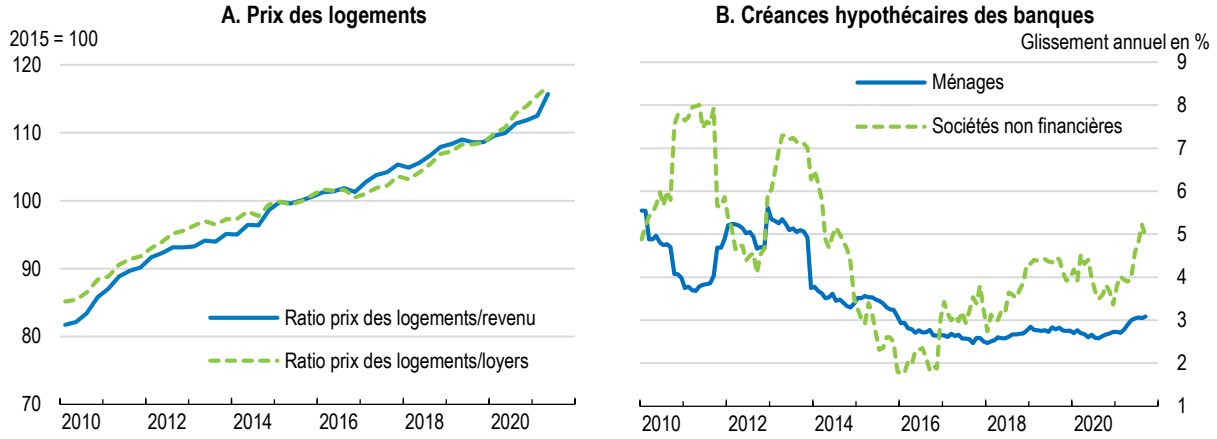
Les risques se sont accrus dans le secteur financier durant la crise, ainsi que le reconnaît également l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) dans son rapport de monitorage des risques (FINMA, 2021 et 2020a). Le système financier suisse a pu résister aux difficultés de la crise grâce à l'importance des volants de fonds propres et de liquidités qu'il a constitués. La part des créances douteuses et le niveau des créances dépréciées ont légèrement augmenté, mais demeurent modestes par rapport à leur évolution antérieure (BNS, 2021c). Cependant, des défauts de paiement et des corrections de marché pourraient se concrétiser plus tard seulement, lorsque les aides massives des pouvoirs publics en Suisse et à l'étranger auront été supprimées. Les tests de résistance menés par la BNS (2020a et 2021c) et par la FINMA (2020b) montrent que les acteurs du secteur seraient capables de gérer une nouvelle détérioration de la situation économique sans que leur capacité de prêt en soit gravement affectée. Un certain nombre d'institutions financières, toutefois, pourraient voir leurs fonds propres s'épuiser plus sérieusement dans une conjoncture défavorable (BNS, 2020a et 2021c).

Il conviendrait de continuer de surveiller de près les risques et l'adéquation des volants de fonds propres et de liquidités. Les autorités devraient envisager de réactiver le volant de fonds propres contracyclique

appliqué aux prêts hypothécaires résidentiels. Il conviendrait également de progresser dans la gestion des risques émanant des banques « trop grandes pour faire faillite ». Les pertes colossales subies par Crédit Suisse (plus de 5 milliards USD) et par UBS (plusieurs centaines de millions USD) sur les expositions que détenaient ces deux banques sur un fonds spéculatif américain (Archegos Capital Management) ont mis en évidence la manière dont des chocs majeurs pouvaient survenir, même en l'absence de choc macroéconomique ou financier systémique initial. Les trois grandes banques d'importance systémique actives sur le plan national n'ont pas encore élaboré de plans d'urgence efficaces, les deux banques d'importance systémique internationale (Crédit Suisse et UBS) y étant parvenues en 2019. Toutefois, il faut que ces deux dernières puissent être *in fine* intégralement « résolvables », c'est-à-dire que leur assainissement ou leur liquidation en cas de crise soit possible sans engendrer de risque pour la stabilité financière (FINMA, 2020c). Un examen récent a également abouti à la conclusion qu'il y aurait matière à renforcer les exigences de liquidités imposées aux banques d'importance systémique pour couvrir les besoins en cas d'urgence (Conseil fédéral, 2021a). Une vigilance permanente, une réglementation efficace et la surveillance des risques sont également nécessaires dans le secteur de la FinTech.

Les déséquilibres ont également continué de s'accumuler sur le marché de l'immobilier résidentiel, en partie en tant qu'effet collatéral de taux d'intérêt bas. La hausse des prix de l'immobilier et l'accroissement des prêts hypothécaires n'ont pour ainsi dire pas fléchi (graphique 1.10), en dépit du ralentissement de l'activité. Le ratio prêts hypothécaires/PIB est d'ores et déjà élevé par rapport à d'autres pays et n'a cessé d'augmenter, signe de vulnérabilités croissantes. S'agissant de l'investissement dans des immeubles résidentiels de rendement, les prix ont continué de grimper dans ce segment, en dépit du nombre élevé de logements vacants (BNS, 2020a et 2021c). Ces déséquilibres exposent les débiteurs et les créanciers à des chocs sur les taux d'intérêt ou à une nouvelle dégradation de l'économie, qui pourraient avoir des effets délétères sur les remboursements de dette et les loyers. D'après une évaluation menée par la FINMA (2021), une crise immobilière caractérisée par de fortes corrections de prix pourrait entraîner de lourdes pertes, et un certain nombre de banques verraient leurs fonds propres fondre sensiblement, ce qui aurait des conséquences négatives pour la stabilité financière.

Graphique 1.10. Les déséquilibres ont continué de s'accumuler sur le marché de l'immobilier résidentiel



Source : OCDE, base de données analytique, indicateurs des prix de l'immobilier ; BNS.

StatLink https://stat.link/pj4q6g

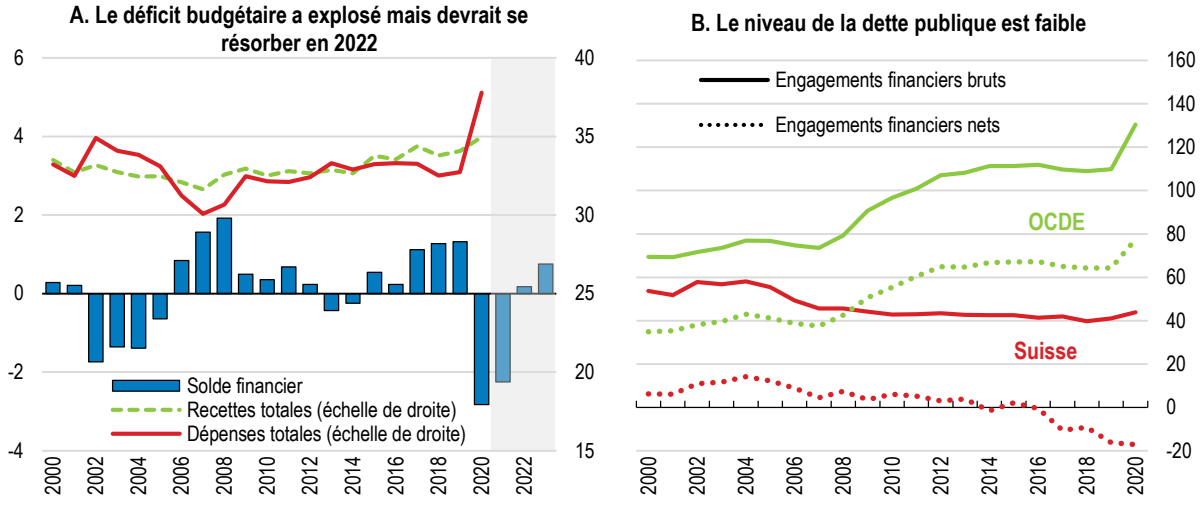
Soucieuse d'éviter une nouvelle accumulation de déséquilibres sur le marché immobilier, l'Association suisse des banquiers (ASB) a décidé de durcir, avec effet au 1er janvier 2020, ses dispositions d'autorégulation relatives aux prêts hypothécaires finançant l'acquisition d'immeubles de rendement, en revoyant à la hausse la part de fonds propres sur la valeur de nantissement et en accélérant le calendrier d'amortissement. Ces modifications ont été admises par la FINMA en tant que normes minimales contraignantes (FINMA, 2019). La Suisse aurait néanmoins à gagner d'une palette plus fournie d'outils

macroprudentiels prenant en compte l'accessibilité financière, et pourrait par exemple plafonner les ratios dette/revenu et service de la dette/revenu applicables aux prêts hypothécaires. En outre, et conformément aux recommandations formulées dans les *Études* précédentes (OCDE, 2017a et 2019a), il conviendrait de renforcer le cadre de fixation des règles macroprudentielles, notamment en donnant pour mandat clair et ferme à la BNS et à la FINMA de proposer des outils et de les calibrer. Actuellement, les règles sont fixées en accord avec l'Association suisse des banquiers, ce qui peut avoir un impact sur leur opportunité et leur sévérité (FMI, 2019).

Un resserrement prématuré de la politique budgétaire doit être évité

L'ampleur des crédits d'urgence et la baisse sensible des recettes budgétaires ont conduit à un déficit des finances publiques. Après cinq années consécutives d'excédents, le déficit des administrations publiques a atteint 2.8 % du PIB en 2020. Il devrait légèrement se résorber en 2021 pour s'établir à 2.3 % du PIB, et laisser la place à un excédent de 0.2 % du PIB en 2022 (graphique 1.11). Le coût total des mesures budgétaires exceptionnelles liées à la pandémie est estimé à 17 milliards CHF en 2020 et devrait se situer à un niveau légèrement plus élevé en 2021, pour représenter environ 2.4 % du PIB par an (AFF, 2021a). Le gouvernement fédéral a également accordé des garanties aux entreprises, pour un montant de 17.5 milliards CHF à la fin de 2020 (AFF, 2021b).

Graphique 1.11. Les crédits budgétaires d'urgence ont entraîné un déficit des finances publiques
Administrations publiques, % du PIB



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink https://stat.link/wz20xb

L'assouplissement de la politique budgétaire était justifié au vu de la gravité de la crise et de la marge de manœuvre budgétaire disponible. La dette brute des administrations publiques s'est élevée à 44 % du PIB en 2020, et reste faible par comparaison avec les autres pays (graphique 1.11). En outre, la dette nette est négative (en d'autres termes, les actifs financiers nets présentent un solde positif, à 17 % du PIB), et les taux d'intérêt sur les nouvelles émissions de titres de dette restent à des niveaux historiquement bas. Entre le milieu des années 2000 et 2019, la Suisse a vu sa dette publique nettement diminuer sous l'effet d'une politique de rigueur budgétaire, contrairement à la situation observée dans de nombreuses autres économies de l'OCDE (graphique 1.11). Cette baisse est intervenue dans le contexte de la règle fédérale de frein à l'endettement (ainsi que des règles budgétaires cantonales) qui vise à faire de la politique budgétaire un outil de stabilisation au cours d'un cycle économique, et à assurer la viabilité des finances publiques en maintenant la dette nominale à un niveau stable (diminution du ratio dette/PIB) (encadré 1.2).

Toutefois, la règle fédérale du frein à l'endettement, sous sa forme actuelle, risque de conduire à un resserrement prématuré de la politique budgétaire. Cette règle consiste à fixer un plafond annuel de

dépenses en fonction du montant attendu des recettes budgétaires ordinaires corrigé des facteurs conjoncturels, de manière à garantir la fonction contracyclique de la politique budgétaire. Si les dépenses effectives s'avèrent inférieures ou au contraire supérieures au plafond fixé dans le cadre du budget ordinaire, la différence est imputée ou créditée à un compte de compensation. L'excédent éventuel dû aux crédits non dépensés ne pourra être affecté qu'à la réduction de la dette. Davantage de flexibilité est permise dans des circonstances exceptionnelles par le biais des dépenses extraordinaires qui échappent aux contraintes du plafond de dépenses « ordinaires ». Les dépenses extraordinaires sont comptabilisées dans le compte dit d'« amortissement », dont le déficit devra être résorbé au cours des six exercices suivant la fin des circonstances exceptionnelles. Cela étant, le parlement peut prolonger cette durée. Les autorités ont estimé que le solde négatif du compte d'amortissement résultant des dépenses extraordinaires liées à la pandémie de COVID-19 pourrait atteindre 25 milliards CHF (3.5 % du PIB) d'ici à la fin de l'année 2021 (AFF, 2021c). Combler ce déficit en six ans nécessiterait un effort d'assainissement structurel équivalent à 0.6 point de pourcentage de PIB par an sur la période 2022-2027, qui viendrait s'ajouter aux mesures visant à limiter la croissance des dépenses ordinaires dans un contexte d'amélioration conjoncturelle progressive de l'économie, conformément à la règle de frein à l'endettement.

Encadré 1.2. La règle de frein à l'endettement

La règle du frein à l'endettement est un élément essentiel du cadre budgétaire suisse au niveau fédéral. Elle impose à la politique budgétaire de la Confédération une règle contraignante. Ses principes ont été approuvés en décembre 2001 par une votation populaire et ses dispositions fondamentales sont inscrites dans la Constitution de la Confédération suisse (article 126). Cette règle est présentée plus en détail dans la loi sur les finances de la Confédération.

Le frein à l'endettement a pour objet d'assurer la viabilité à long terme de la politique budgétaire en visant à maintenir la dette nominale à un niveau stable (diminution du ratio dette/PIB).

Cette règle prend aussi en compte le cycle conjoncturel afin de pouvoir lisser les fluctuations de la croissance. C'est une règle de déficit structurel qui plafonne les dépenses au montant des recettes structurelles (c'est à dire corrigées de facteurs conjoncturels). Pour tenir compte de la situation conjoncturelle, le frein à l'endettement exige un équilibre financier non sur une année, mais sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Au sein de ce mécanisme, les dépenses totales de l'administration fédérale sont relativement indépendantes de la conjoncture tandis que les recettes fiscales servent de stabilisateurs automatiques. Les écarts effectifs par rapport au plafond défini par la règle entrainent un crédit ou débit sur le « compte de compensation ». Les déficits de ce compte doivent être pris en compte lors de la détermination du nouveau plafond de dépenses de l'année d'après et éliminés au cours des années suivantes. En outre, en principe, l'excédent éventuel dû aux crédits non dépensés ne peut être affecté qu'à la réduction de la dette.

En cas d'événements extraordinaires (comme les graves récessions ou les catastrophes naturelles), le plafond des dépenses fixé par la règle peut être relevé à la majorité qualifiée des deux chambres du parlement, une règle contraignante s'appliquant alors à ce budget extraordinaire. Les dépenses extraordinaires encourues sont imputées à un compte d'amortissement, et les recettes extraordinaires y sont créditées et lorsque ce compte présente un découvert, ce dernier doit être compensé au cours des six exercices qui suivent par des excédents structurels du budget ordinaire. Dans certaines situations spéciales, le parlement a le pouvoir de prolonger ce délai.

Un resserrement budgétaire prématuré au lendemain de la crise pourrait compromettre la reprise, et devrait donc être évité. Une des solutions consisterait à utiliser exceptionnellement l'excédent du compte de compensation (résultant des crédits budgétaires non utilisés) pour résorber une partie du déficit du compte d'amortissement. On pourrait aussi envisager d'allonger la période de remboursement du compte d'amortissement, afin d'atténuer à court terme les pressions qui s'exercent en faveur d'un resserrement de la politique budgétaire. Compte tenu des défis qui s'annoncent pour la politique budgétaire à moyen terme, le parlement a chargé le Conseil fédéral de proposer un amendement qui permettrait de gérer la dette associée à la crise du coronavirus sans recourir à des coupes budgétaires et à des hausses d'impôts.

Au cours de l'été 2021, le Conseil fédéral a adopté un budget (fédéral) ordinaire à l'équilibre pour 2022, assorti de dépenses extraordinaires supplémentaires de 1.2 milliard CHF pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19. Celles-ci devraient toutefois être compensées par les bénéfices supplémentaires d'un montant maximum de 1.3 milliard CHF distribués par la Banque nationale suisse, et désormais comptabilisés au titre des recettes extraordinaires (AFF, 2021c). Sous réserve des conditions définies dans l'accord conclu entre le Département fédéral des finances et la BNS (à savoir l'existence de réserves disponibles suffisantes pour en permettre la distribution), une distribution supplémentaire de montants similaires (approximativement 0.2 % du PIB) aura également lieu de 2023 à 2025, ce qui contribuera à réduire la dette liée à la crise du COVID-19 (Conseil fédéral, 2021b).

En outre, à l'été 2021, le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation relative à la modification temporaire de la loi sur les finances afin d'aider à compenser la dette liée à la crise du COVID-19. Le Conseil fédéral a proposé deux solutions au choix : soit l'utilisation des excédents futurs du budget ordinaire (régulièrement enregistrés dans le passé grâce des crédits non dépensés limités) afin de réduire la dette à moyen terme, soit l'utilisation des excédents passés accumulés afin de réduire une partie de la dette. Début 2022, une fois que l'impact financier réel de la crise sera mieux connu, le Conseil fédéral décidera de la solution à présenter au parlement et la modification retenue pourrait donc entrer en vigueur début 2023.

Réviser la règle du frein à l'endettement permettra également d'en améliorer la mise en œuvre à l'avenir. Comme le précise l'*Étude* précédente (OCDE, 2019a), les recettes sont en général plus élevées que prévu, et on observe que la sous-utilisation des crédits budgétaires (par rapport aux plafonds de dépenses adoptés) est la norme. Pour illustrer ce point, il convient de rappeler que dans les circonstances exceptionnelles dues à la pandémie de COVID-19, un déficit conjoncturel/ordinaire de 2.9 milliards CHF aurait été autorisé au niveau fédéral, mais que dans les faits, le déficit ordinaire s'est élevé à 1.2 milliard CHF, se traduisant par un « excédent structurel » de 1.6 milliard CHF (0.2 % du PIB) (AFF, 2021b). Il en est résulté un crédit porté au compte de compensation qui, en principe, ne peut être transféré pour couvrir des dépenses extraordinaires (sauf si celles-ci ont été budgétées ex ante). Dans la conjoncture actuelle, exploiter davantage la marge de manœuvre budgétaire disponible permettrait d'accompagner la reprise économique, tout en allégeant la charge qui pèse sur la politique monétaire. Les pouvoirs publics disposeraient en outre d'une plus grande latitude pour engager des réformes structurelles, par exemple multiplier l'offre de services de garde d'enfants à un coût abordable, réduire les inégalités en matière d'éducation et de formation, et mettre en œuvre un programme d'investissement plus ambitieux dans les technologies et la R-D vertes.

Tableau 1.3. La situation budgétaire est saine

Administrations publiques, % du PIB

	2012	2013	2012	2014	2016	2017	2018	2019	2020
Total des recettes	**32.7**	**32.9**	**32.7**	**33.8**	**33.5**	**34.4**	**33.8**	**34.1**	**35.0**
Impôts et taxes	19.6	19.7	19.6	20.3	20.3	21.0	20.6	20.9	20.8
Cotisations sociales	6.5	6.6	6.5	6.6	6.6	6.6	6.4	6.5	7.0
Autres recettes	6.5	6.6	6.5	6.9	6.7	6.8	6.8	6.6	7.1
Total des dépenses	**32.4**	**33.3**	**32.9**	**33.2**	**33.3**	**33.3**	**32.5**	**32.8**	**37.8**
Protection sociale	12.5	13.3	13.0	13.1	13.3	13.2	12.9	12.9	..
Éducation et santé	7.3	7.4	7.4	7.5	7.6	7.5	7.4	7.6	..
Services généraux des administrations publiques	4.4	4.4	4.4	4.5	4.4	4.4	4.3	4.2	..
Affaires économiques	.0	.0	3.9	.0	3.9	3.9	3.9	3.9	..
Autres [1]	4.1	4.2	4.1	4.2	4.2	4.2	4.1	4.2	..
Capacité de financement	**0.2**	**-0.4**	**-0.2**	**0.5**	**0.2**	**1.1**	**1.3**	**1.3**	**-2.8**
Solde primaire	0.6	-0.2	0.0	0.8	0.4	1.3	1.4	1.4	-2.8
Dette brute	**43.4**	**42.6**	**42.6**	**42.5**	**41.3**	**42.0**	**39.8**	**41.0**	**43.9**
Dette nette	3.1	3.9	-1.6	2.2	-0.6	-10.5	-9.1	-16.3	-17.2

1. Défense ; ordre et sécurité publics ; logements et équipements collectifs ; loisirs, culture et cultes ; protection de l'environnement.
Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux ; Base de données des perspectives économiques.

Encadré 1.3. Impact potentiel de certaines réformes

Des réformes structurelles pourraient stimuler la croissance économique et les revenus. Le tableau 1.4 quantifie l'impact sur la croissance de certaines des réformes recommandées dans cette Étude (il n'est pas possible de se livrer à un chiffrage pour toutes les réformes) sur la base du modèle à long terme de l'OCDE et des estimations de l'OCDE portant sur le lien entre les réformes et la productivité totale des facteurs, l'accroissement de l'intensité capitalistique et l'emploi (Égert, 2017). L'analyse donne à penser que si la Suisse mettait en œuvre la sélection de réformes décrites ci-après, le PIB par habitant pourrait augmenter de 3 % environ en dix ans. Ces estimations sont fournies à titre indicatif.

Tableau 1.4. Impact potentiel de certaines réformes structurelles sur le PIB par habitant

	10 années
Améliorer le climat des affaires (moindre intervention de l'État, réduction des obstacles aux échanges et à l'investissement)	1.7%
Renforcer les politiques d'activation du marché du travail	0.9%
Continuer d'accroître l'offre de structures d'accueil des jeunes enfants abordables et de qualité.	0.3%
Réformer le régime de retraite (relèvement de l'âge de la retraite)	0.3%
Ensemble des réformes	**3.3%**

Note : Simulations fondées sur le modèle à long terme du Département des affaires économiques de l'OCDE. Le scénario de référence est celui de politiques inchangées. Les évolutions suivantes concernant les politiques publiques/leurs résultats sont retenues comme hypothèses. Les composantes de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) pour lesquelles la Suisse affiche des performances inférieures ont été ramenées au niveau de la moyenne de l'OCDE (réduction de la présence capitalistique de l'État, moindre réglementation dans les secteurs de réseau, et réduction des obstacles aux échanges et aux investissements). Les politiques actives du marché du travail sont renforcées pour atteindre le niveau de la moyenne des cinq pays les plus performants de l'OCDE (en % du PIB par habitant et par chômeur). Les prestations familiales en nature, mesurées en pourcentage du PIB, sont augmentées pour atteindre le niveau de la moyenne de l'OCDE. Réforme du régime de retraite : en premier lieu, alignement de l'âge de départ des hommes et des femmes à 65 ans, puis augmentation progressive de l'âge de départ à 67 ans en 2034, et de la moitié du gain d'espérance de vie attendu par la suite (pour atteindre 68 ans à l'horizon 2058).
Source : Calculs de l'OCDE.

Les estimations ci-après donnent un chiffrage de l'effet budgétaire direct de certaines des recommandations formulées dans cette *Étude*. Ces estimations sont fournies à titre indicatif.

Tableau 1.5. Estimation indicative de l'effet budgétaire direct de certaines des réformes recommandées

Réforme	Effet budgétaire [économies (+)/ coûts (-)] (en % du PIB)
Améliorer le climat des affaires (moindre intervention de l'État, réduction des obstacles aux échanges et à l'investissement)	Négligeable
Renforcer les politiques actives du marché du travail.	-0.2%
Continuer d'accroître l'offre de structures d'accueil des jeunes enfants abordables et de qualité.	-0.4%
Améliorer la mise en œuvre de la règle du frein à l'endettement (réduction de la sous-utilisation des crédits budgétaires)	*-0.4 % (peut permettre de financer les autres réformes énumérées ici)*
Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance	Réforme neutre d'un point de vue budgétaire
Réformer le régime de retraite (relèvement de l'âge de la retraite)	+1.1 % (d'ici à 2060)

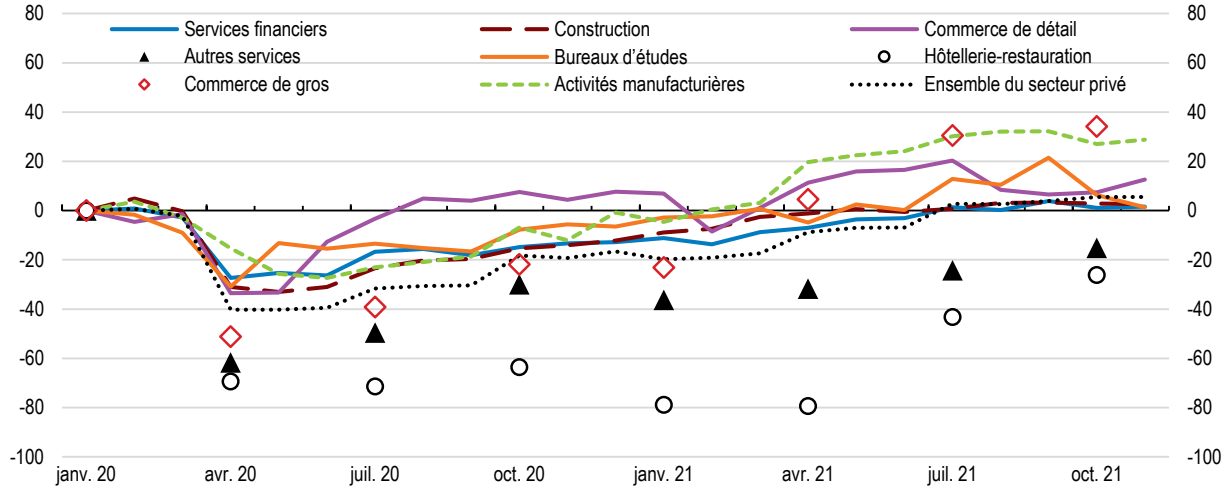
Note : Dans la précédente Étude économique de l'OCDE sur la Suisse (OCDE, 2019a), la marge de manœuvre budgétaire avait été estimée à 0.4 % du PIB en vertu de la règle du frein à l'endettement. La réforme fiscale prévoit les mesures suivantes : réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (pour les seconds apporteurs de revenu) financée par une hausse de la TVA et des impôts sur la propriété immobilière ; suppression progressive des exonérations et subventions fiscales préjudiciables à l'environnement ; suppression progressive de la déductibilité des intérêts de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et élargissement de l'assiette d'imposition des plus-values. Le bénéfice sur le plan budgétaire de la réforme du régime de retraite est calculé en faisant la différence entre l'augmentation des recettes publique nécessaire pour assurer la stabilité du ratio dette/PIB dans les scénarios de « référence » et de « réforme des retraites ». Voir également le graphique 1.24 ci-après. Sur la base des simulations du modèle à long terme du Département des affaires économiques de l'OCDE.
Source : Calculs de l'OCDE.

Soutenir les entreprises les plus durement touchées et faciliter les réallocations d'emplois

La crise a eu des répercussions différentes selon les secteurs et les catégories. Au premier trimestre de 2021, alors que près de 70 % des entreprises indiquaient que la crise avait eu des conséquences négatives sur leur activité, environ 15 % ont observé un impact positif (BNS, 2021a). Certains secteurs ont vu leurs activités se développer et ont embauché du personnel supplémentaire. En novembre 2020, le nombre d'offres d'emploi publiées dans les secteurs de la santé et des services sociaux ainsi que dans celui des technologies de l'information était supérieur au niveau auquel il s'établissait un an auparavant (X28-Novalytica). Par ailleurs, selon l'indicateur de la situation des affaires établi par le Centre de recherches conjoncturelles suisse (KOF ; graphique 1.12), certains secteurs, tels que l'industrie manufacturière et les activités liées à la construction, qui ont été en mesure de s'adapter à l'évolution des modalités de travail et des restrictions sanitaires, se sont progressivement redressés pour se rapprocher à la fin de 2020 des niveaux antérieurs à la crise. La situation des entreprises dans le secteur du commerce de détail, qui a été largement tributaire de la rigueur des mesures de confinement, s'est améliorée relativement vite après le printemps 2020, et de nouveau après l'hiver 2020-21. Les secteurs tels que l'hôtellerie-restauration, le transport aérien de passagers et le commerce de gros ont en revanche été très durement touchés pendant plus de douze mois. Dans les secteurs les plus durement touchés, le risque existe que les préférences des consommateurs aient changé et que la demande ne renoue pas avec son niveau d'avant la crise, même à plus long terme.

Graphique 1.12. La crise a eu des répercussions différentes selon les secteurs

KOF, indicateur de la situation des affaires, soldes désaisonnalisés, cumulés à partir de janvier 2020



Source : Centre de recherches conjoncturelles suisse (KOF, *Konjunkturforschungsstelle*).

StatLink https://stat.link/jy7wpq

Les financements par emprunt et les garanties de crédit ont permis d'alléger les contraintes financières immédiates pesant sur les entreprises et de juguler les tensions financières. Comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, le nombre de faillites d'entreprises a en fait baissé en 2020, de 6.6 % en glissement annuel (OFS, 2021). Cette diminution peut s'expliquer par les mesures de soutien public et l'assouplissement de la réglementation en matière de faillite pour les entreprises touchées par la pandémie de COVID-19. Il est toutefois probable que de nombreuses entreprises, notamment des PME, voient leur bilan se détériorer en raison de leur faible rentabilité et de leur endettement croissant (OCDE, 2021a, Chetty et al., 2020, Gourinchas et al., 2020, Diez et al., 2021). En juin 2021, le KOF (2021) a indiqué que les faillites d'entreprises commençaient à se multiplier dans certains secteurs, dont l'hôtellerie-restauration et les transports, mais sans atteindre des niveaux élevés.

Un retrait prématuré des aides risque de déclencher des faillites injustifiées et des réductions d'effectifs, et pourrait se traduire par des effets de stigmate et accroître la pauvreté. La suppression des mesures de soutien liées à la crise devrait être subordonnée à la levée des mesures de confinement qui limitent l'exercice des activités économiques dans les secteurs nécessitant de nombreux contacts. Le maintien des aides en faveur des ménages et des entreprises continue donc de se justifier dans certains secteurs, mais celles-ci doivent être judicieusement ciblées (OCDE, 2021a et 2021b).

Il est difficile de trouver un juste équilibre entre l'accompagnement d'entreprises viables et la suppression des aides aux autres. Les entreprises pourraient faire face à des difficultés financières accrues après le retrait des mesures de soutien. L'accumulation rapide de dettes qu'a entraînée la crise (notamment sous l'effet des mesures d'apport de liquidités) pourrait être source de risques pour la stabilité financière et se traduire par un surendettement, ce qui pèserait sur l'investissement privé et la croissance (OCDE, 2021a). Le maintien prolongé d'aides publiques trop généreuses risque de maintenir artificiellement en vie des entreprises non viables (entreprises « zombies ») et de priver celles qui le sont de ressources précieuses, entravant ainsi la hausse de la productivité et la reprise.

À court terme, les responsables de l'action publique pourraient décider de continuer d'apporter des liquidités aux entreprises les plus durement touchées ainsi qu'aux PME qui risquent de ne pas bénéficier directement de la reprise mondiale. Par ailleurs, les dispositifs de garantie des prêts pourraient être ajustés de façon à diminuer le risque d'aléa moral et d'antisélection en réduisant la fraction des prêts garantie par l'État ou en rendant plus coûteux l'accès à ces programmes. Pour éviter un surendettement, les responsables de l'action publique pourraient envisager d'utiliser des instruments non générateurs d'endettement pour soutenir le secteur des entreprises, par exemple en subordonnant le remboursement des prêts à la réalisation de bénéfices par les entreprises ou en convertissant les prêts publics en subventions (dans la limite d'un plafond donné et pour des coûts d'exploitation spécifiques). Il serait également utile d'instaurer des conditions propices à une restructuration précoce et ordonnée des dettes (Demmou et Franco, 2021 ; OCDE, 2021a).

Des procédures d'insolvabilité efficaces seront également d'une importance cruciale pour réduire au minimum les pertes de ressources et favoriser une réaffectation du capital propice aux gains de productivité (Adalet McGowan et al., 2017). La Suisse obtient des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE à l'aune de l'indice de solidité du cadre juridique de l'insolvabilité : le coût personnel d'une faillite pour l'entrepreneur est bas, les outils de prévention sont efficaces et les obstacles aux restructurations sont faibles (Adalet McGowan et Andrews, 2018). Mais dans les faits, des améliorations notables seraient possibles d'après les indicateurs de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale fondés sur un cas hypothétique d'insolvabilité. Le taux de recouvrement pour les créanciers, qui ne dépasse pas 50 %, s'avère sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui est de 70 % (Banque mondiale, 2020). De plus, une procédure d'insolvabilité dure en moyenne trois ans en Suisse, contre moins de deux ans en moyenne dans l'OCDE et moins de six mois dans les pays les plus performants (Irlande). Dans la mesure où le nombre de cas d'insolvabilité va probablement augmenter dans un avenir proche, il faudra doter le système de ressources suffisantes pour qu'il puisse fonctionner efficacement, notamment en recrutant et en formant du personnel.

Les effets de la crise sur les revenus et l'emploi ont aussi été très variables suivant les ménages et les catégories de travailleurs. Nombre de ménages ont vu leurs revenus baisser, soit en raison de pertes d'emploi, soit parce que la rémunération en chômage partiel était, pour la plupart des travailleurs, inférieure au salaire antérieur. Des données d'enquêtes mettent en évidence un plus large recours aux dispositifs de chômage partiel par les travailleurs peu à moyennement qualifiés et faiblement rémunérés, ce qui donne à penser que la crise a eu un impact beaucoup plus fort à l'extrémité inférieure de la distribution des salaires (voir le chapitre 2). Il ne fait toutefois nul doute que les effets négatifs sur les revenus et l'emploi auraient été plus marqués encore en l'absence du dispositif de chômage partiel et d'autres mesures de protection.

Un enjeu essentiel consiste à apporter un soutien suffisant aux emplois viables, tout en aidant les travailleurs licenciés à retrouver du travail dans d'autres secteurs ou d'autres lieux. Au chapitre 2 de la présente *Étude* sont abordées des solutions pour mieux cibler le dispositif de chômage partiel en faveur des entreprises les plus durement touchées, par exemple en demandant aux entreprises non soumises à des restrictions de supporter une partie croissante des coûts de ce dispositif. Les politiques actives du marché du travail devraient en outre être adaptées dans tous les cantons afin d'aider les travailleurs ayant perdu leur emploi à en retrouver un ou à acquérir de nouvelles compétences, tandis que les incitations à l'emploi destinées aux travailleurs les plus vulnérables pourraient être privilégiées encore davantage. À moyen terme, il pourrait aussi être utile, pour stimuler la croissance, de renforcer le taux d'activité des femmes et des seniors.

Encadré 1.4. Politique économique prévue pour favoriser la reprise consécutive à la crise

En mai 2021, le Conseil fédéral a exposé les prochaines étapes qui jalonneront la politique économique lorsque la plupart des restrictions liées à la pandémie auront été levées et que la situation économique sera revenue à la normale. Bien qu'une reprise économique rapide soit attendue, certaines entreprises et certains secteurs continueront de faire face à une demande atone. Le Conseil fédéral a décidé de suivre une stratégie de transition comprenant trois axes, à savoir la normalisation, l'accompagnement du changement structurel et la revitalisation de la croissance par des réformes structurelles.

Normalisation : le Conseil fédéral entend abandonner progressivement les mesures de stabilisation extraordinaires. Les indemnités de chômage partiel seront encore versées en 2022, mais une réduction progressive de l'ampleur des reconductions de ce dispositif liées à la crise a commencé en juillet 2021. Enfin, les allocations pour perte de gain liée au COVID-19 et les aides publiques destinées aux organisateurs de grandes manifestations seront maintenues jusqu'à la fin de 2022.

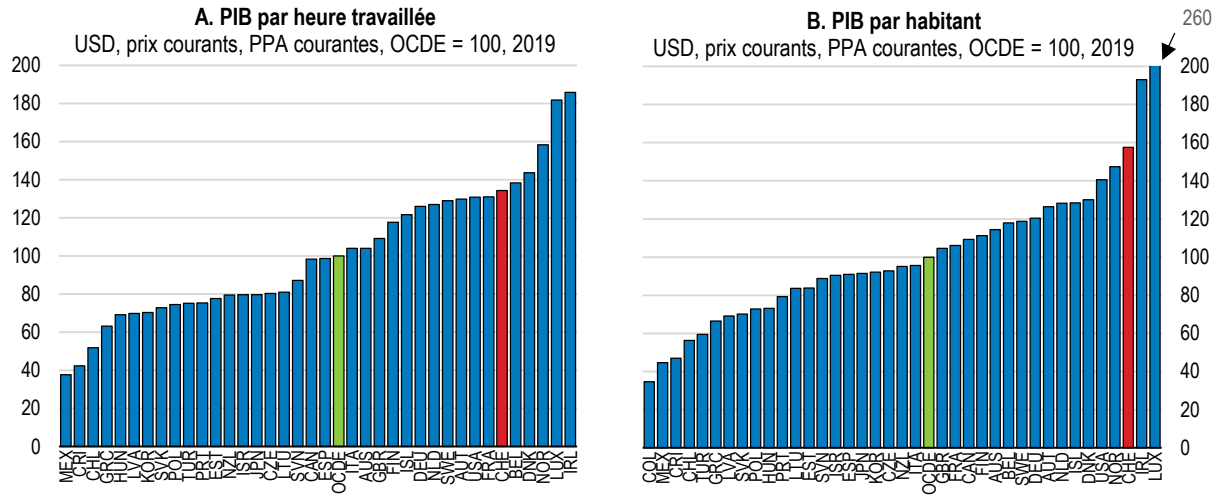
Accompagnement du changement structurel : pour aider les individus et les entreprises à s'adapter aux changements structurels, les autorités utiliseront un ensemble d'instruments conventionnels, notamment l'assurance chômage, la promotion de l'innovation, la politique du tourisme ou la politique régionale. Les instruments disponibles seront examinés et renforcés si nécessaire.

Revitalisation : diverses mesures ciblées pour renforcer les conditions-cadres de l'économie suisse et améliorer les perspectives de croissance ont été prises ou sont prévues. Il s'agit par exemple de la stratégie « Suisse numérique », de la promotion de la décarbonation, du financement continu d'investissements dans les infrastructures (infrastructure ferroviaire, routes, transport d'électricité) et de la réduction des obstacles administratifs aux échanges et à l'entrepreneuriat.

Renforcer la compétitivité pour rehausser la productivité et la croissance

La Suisse figure parmi les pays de l'OCDE les plus performants en matière de productivité du travail. Associé à des taux d'emploi élevés, ce statut se traduit par des niveaux de revenu très élevés (graphique 1.13). L'environnement macroéconomique stable, la main-d'œuvre hautement qualifiée et l'ouverture aux échanges soutiennent une économie à haute valeur ajoutée et compétitive à l'échelle mondiale. La productivité du travail est particulièrement forte dans l'industrie alimentaire et dans la production de médicaments, ainsi que dans un certain nombre de secteurs de services, y compris le commerce de gros et de détail, la finance et les services publics (administration publique, enseignement et santé) (graphique 1.14). La part des secteurs manufacturiers à haute technologie dans la valeur ajoutée manufacturière totale est la plus élevée de la zone OCDE, et la part des ouvriers et employés non qualifiés est l'une des plus faibles (graphique 1.15). Le secteur des entreprises rentable et le capital humain élevé contribuent à des investissements massifs des entreprises dans la R-D et à des résultats excellents en termes d'innovation.

Graphique 1.13. La Suisse est l'un des pays les plus performants en matière de productivité du travail et de PIB par habitant



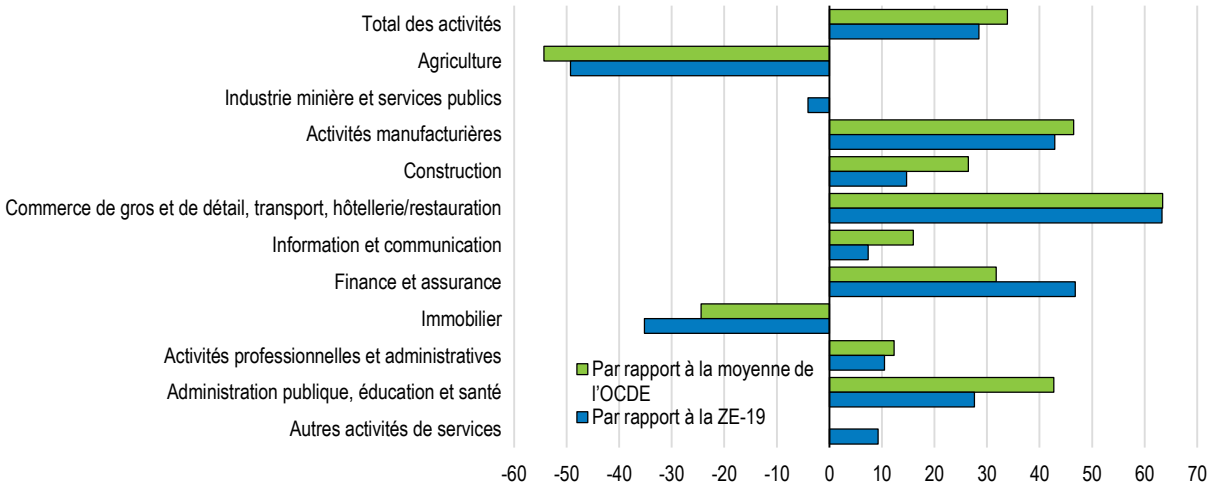
Source : base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink https://stat.link/9bsp8r

Alors que le vieillissement de la population pèse sur l'augmentation potentielle du PIB par habitant et freine la croissance de l'emploi, il est impératif d'accroître la productivité et de stimuler les dépenses en capital pour préserver le niveau de vie. Pourtant, la croissance de la productivité a fortement ralenti (graphique 1.16). Même si cette tendance est observée dans toute la zone OCDE, l'essoufflement a commencé plus tôt en Suisse, et la croissance de la productivité a été le plus souvent inférieure à celle des autres pays durant les deux dernières décennies (graphique 1.17). La levée des obstacles aux échanges et à la concurrence et l'amélioration du climat des affaires peuvent générer des investissements qui favoriseront les gains de productivité et contribueront à raviver la croissance économique. Comme l'expliquait la précédente Étude (OCDE, 2019a), promouvoir un climat des affaires plus dynamique peut aussi accélérer l'adoption des technologies numériques.

Graphique 1.14. La productivité est très élevée dans un certain nombre de secteurs

Différence en points de pourcentage de la productivité du travail (VAB par personne occupée), 2016

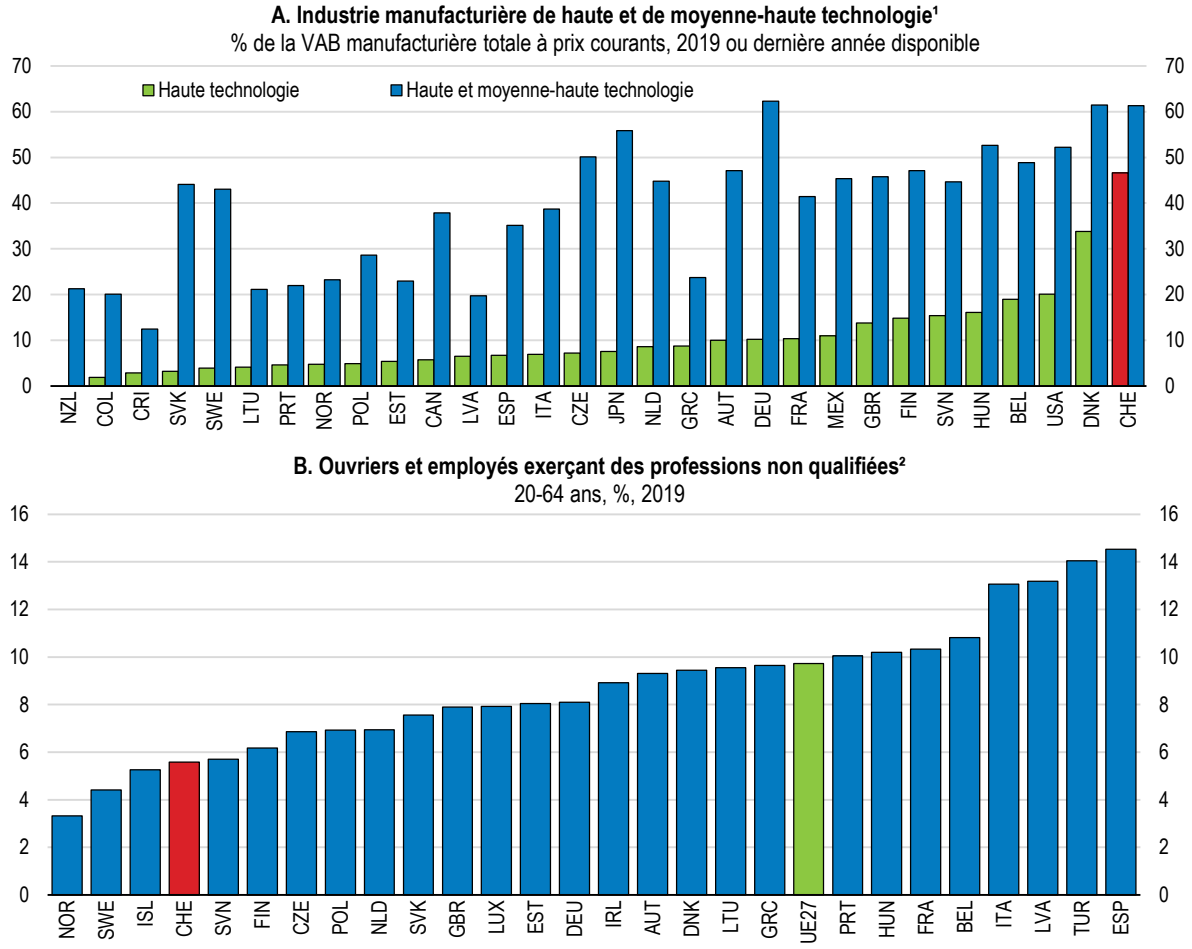


Note : La valeur ajoutée brute (VAB) correspond à la VAB à prix courants (USD courants à PPA). La moyenne de l'OCDE intègre 30 pays de l'OCDE.

Source : calculs de l'OCDE basés sur les statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

StatLink https://stat.link/hpr8xt

Graphique 1.15. L'économie compétitive à l'échelle mondiale et à haute valeur ajoutée s'appuie sur une main-d'œuvre hautement qualifiée

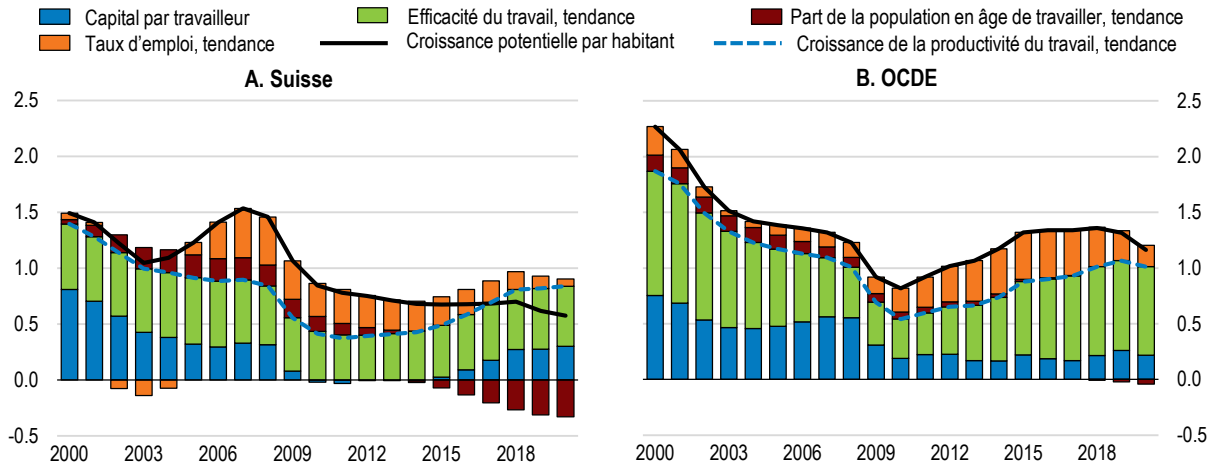


1. Fondé sur l'agrégation Eurostat des industries manufacturières en fonction du niveau de leur intensité technologique sur la base de la NACE Rév. 2, au niveau à 2 chiffres.
2. Les ouvriers et employés non qualifiés sont définis dans la Classification internationale type des professions (CITP). Les ouvriers et les employés non qualifiés exécutent des tâches simples et courantes qui exigent essentiellement l'utilisation d'outils à main et souvent un effort physique. Les compétences requises correspondent à l'enseignement primaire (cinq ans environ).
Source : OCDE, base de données sur les comptes nationaux ; base de données d'Eurostat [lfsa_eegais].

StatLink https://stat.link/t8f6ju

Graphique 1.16. Face au vieillissement, les gains de productivité seront indispensables pour préserver le niveau de vie

Contribution à la croissance de la production potentielle par habitant, en points de pourcentage

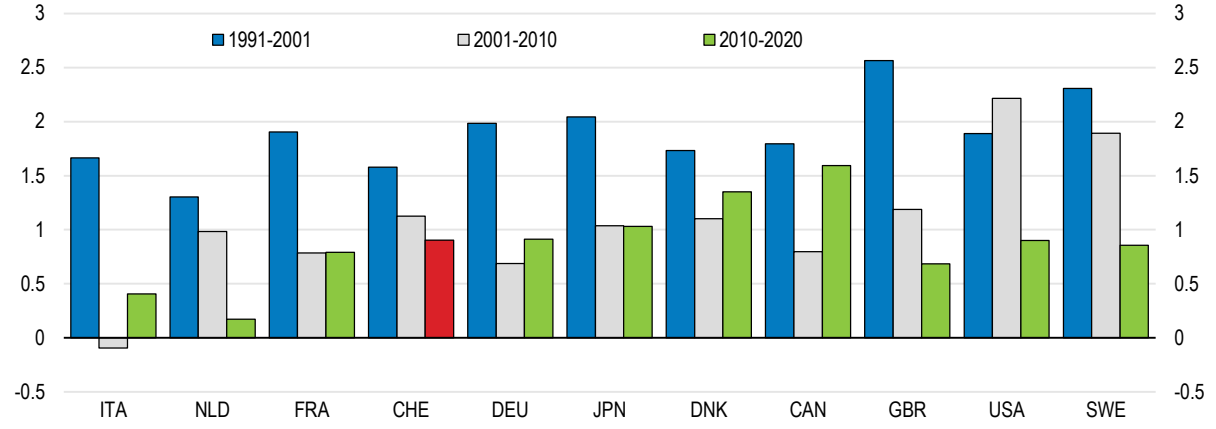


Source : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110.

StatLink https://stat.link/2j38az

Graphique 1.17. La croissance de la productivité a ralenti

PIB par heure travaillée, USD, prix constants, PPA constantes, variation annuelle moyenne en pourcentage



Note : le classement des pays est basé sur toute la période.
Source : base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink https://stat.link/avcd3h

Améliorer le cadre réglementaire

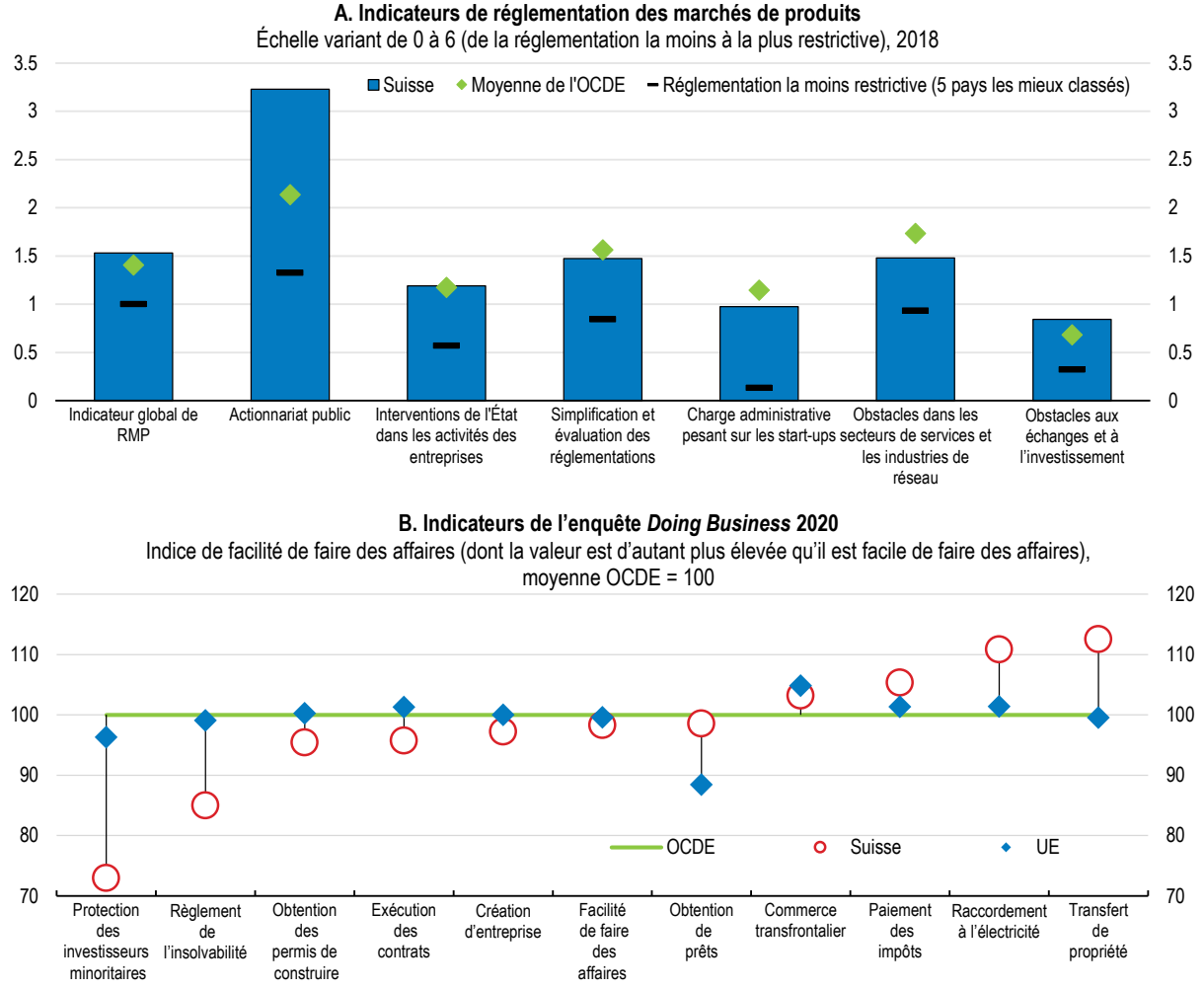
Il y a matière à améliorer le cadre réglementaire, comme le montrent les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) (graphique 1.18). La charge administrative qui pèse sur les start-ups est dans la moyenne de l'OCDE, mais plus élevée que dans les pays de l'OCDE les plus performants. Le nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise et le coût financier correspondant sont plus élevés que dans les pays de l'OCDE les plus performants, et le montant de capital minimum exigé pour les sociétés à responsabilité limitée est lui aussi relativement conséquent.

Les indicateurs de l'enquête Doing Business de la Banque mondiale (World Bank, 2020) pointent un certain nombre de faiblesses (graphique 1.18), notamment des procédures de création d'entreprise plus lourdes et plus chronophages que dans la plupart des autres économies de l'OCDE. En outre, le règlement des litiges commerciaux (« exécution des contrats ») est d'une durée supérieure à la moyenne de l'OCDE et il coûte plus cher aux entreprises. Par ailleurs, le processus de délivrance des permis de construire est

relativement lent et fastidieux. Ainsi, 13 démarches différentes sont nécessaires pour construire un entrepôt et il faut un peu plus de cinq mois pour les mener à bien, soit près d'un mois de plus que la moyenne de l'OCDE (Banque mondiale, 2020). De telles lenteurs dans la planification et la délivrance des permis de construire ont des répercussions sur l'économie dans son ensemble, car elles freinent les investissements en infrastructures et nuisent à la création d'entreprise.

Depuis 2017, un guichet unique (EasyGov.swiss) allège grandement les contraintes administratives pour les entreprises. Il a été constamment étoffé et continuera d'être étendu, notamment en assurant l'intégration des services publics cantonaux. La règle de consentement tacite pour la délivrance des autorisations, en vertu de laquelle les licences sont délivrées automatiquement en l'absence d'intervention de l'autorité compétente dans un délai donné, pourrait également simplifier les procédures, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays de l'OCDE.

Graphique 1.18. Il est possible d'améliorer le cadre réglementaire



Note : L'agrégat UE correspond à la moyenne simple des données relatives aux pays de l'Union européenne qui sont membres de l'OCDE.
Source : OCDE, édition 2018 de la Base de données sur la réglementation des marchés de produits (RMP) ; indicateurs de l'enquête Doing Business de la Banque mondiale 2020.

StatLink https://stat.link/cqy6xd

Malgré des améliorations constantes, la concurrence sur le marché intérieur reste entravée par des barrières cantonales (Commission de la concurrence, 2018). Selon la loi sur le marché intérieur, toute entreprise ou profession pouvant exercer une activité lucrative dans un canton doit être autorisée à le faire dans tous les autres cantons. Pour citer quelques exemples récents d'entraves potentielles à la concurrence intérieure (Commission de la concurrence, 2020), les cantons doivent reconnaître les certificats de capacité délivrés par d'autres cantons sans examen supplémentaire, mais des obstacles existent dans le secteur de la santé, par exemple. De même, certains cantons ont imposé le paiement de droits visant à protéger les secrets commerciaux en lien avec les appels d'offres. La Commission de la concurrence supervise la mise en œuvre de la loi sur le marché intérieur et veille en permanence à ce que les nouvelles réglementations nationales ou cantonales et les procédures de passation des marchés publics soient conformes à la loi et n'érigent pas d'obstacles inutiles. En outre, la Commission de la concurrence s'implique de plus en plus dans des campagnes de sensibilisation et publie des notes d'orientation (Commission de la concurrence, 2018, 2019 et 2020).

Le cadre de contrôle des fusions reste plus libéral que dans les États de l'UE, mais les tentatives de réforme marquent le pas. Au cours des quatre dernières années, moins de 10 % des notifications de fusion ont fait l'objet d'une enquête après examen préliminaire (Commission de la concurrence, 2018, 2019 et 2020), ce qui pourrait refléter une réglementation trop laxiste. Conformément aux recommandations des Études antérieures (OCDE, 2017a et 2019a) et à la demande de la Commission de la concurrence (2018), l'harmonisation avec le système de contrôle des fusions de l'Union européenne serait bénéfique. La Suisse devrait en particulier adopter le test de « l'obstacle significatif à une concurrence effective » (SIEC) pour déterminer l'existence d'une position dominante sur le marché, qui s'intéresse aux changements affectant la concurrence effective sur un marché après une fusion plutôt qu'au niveau absolu de pouvoir de marché (Röller et De La Mano, 2006 ; Jaag et al., 2017). Des études ont montré que la mise en place du test SIEC se traduirait par un renforcement de la concurrence et pourrait aider la Commission de la concurrence à agir à l'encontre des fusions anticoncurrentielles (Jaag et al., 2017 ; Vaterlaus et al., 2020). En outre, l'harmonisation avec l'UE simplifierait l'examen des fusions transfrontières.

La concurrence en Suisse pourrait aussi être stimulée en renforçant la loi sur les cartels de manière à dissuader davantage les pratiques illégales d'entente sur les prix et de soumissions concertées. Comme la Commission de la concurrence l'indiquait (2019), la loi actuelle prévoit que les victimes de restrictions illégales de la concurrence ont le droit de réclamer des dommages-intérêts, mais en pratique, ces actions civiles sont rares. En effet, les obstacles à surmonter pour faire valoir des réclamations liées aux cartels sont dissuasifs (Commission de la concurrence, 2019). Prouver une violation du droit de la concurrence et quantifier les dommages sont des procédures très complexes et il est difficile de réunir les preuves requises. En vertu des dispositions du droit administratif, la Commission de la concurrence peut recourir à des instruments d'enquête plus poussés (pouvoir de perquisitionner des logements et des locaux professionnels, par exemple) que les tribunaux civils. En outre, les réclamations relatives aux cartels portées devant des tribunaux civils font l'objet de délais de prescription courts, d'où la difficulté pour les victimes de former une réclamation correctement étayée en temps voulu.

La portée du droit civil sur les cartels pourrait être étendue afin que la possibilité d'agir devant les tribunaux civils, actuellement limitée aux concurrents, concerne toutes les parties affectées par les cartels. Cela permettrait à tous les clients finals et aux donneurs d'ouvrages publics, notamment aux cantons et aux municipalités, de faire valoir leurs droits devant des tribunaux civils. En outre, le délai de prescription prévu par la loi fédérale sur les cartels devrait être suspendu jusqu'à ce que l'autorité de la concurrence rende une décision juridiquement contraignante. Ces réformes ont été proposées par le Conseil fédéral en 2012, mais n'ont jamais été votées. Début 2020, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il présenterait au parlement une loi sur les cartels révisée, notamment dans l'intention de moderniser le contrôle des concentrations (en passant au test SIEC) et de renforcer le droit administratif de la concurrence.

La participation de l'État dans l'économie, selon les indicateurs de la RMP, est l'une des plus élevées de l'OCDE, surtout dans les industries de réseau (télécommunications et énergie) (graphique 1.18), et fausse

la concurrence. Les services généralement rendus par des entreprises privées dans de nombreux pays de l'OCDE, tels que la distribution de courriers et de paquets, les banques et services financiers, les transports et les médias, sont en grande partie assurés par des entreprises appartenant à la Confédération suisse, aux cantons et aux communes. Les exemples les plus emblématiques sont un grand prestataire de services de télécommunications (Swisscom, détenu à 51 % par l'État), la majorité des banques cantonales ainsi que des entreprises de production ou de distribution d'énergie (Adler, 2017).

Lorsque des entreprises publiques sont présentes sur des marchés concurrentiels, leur position spéciale peut leur octroyer des avantages indus. Par exemple, les garanties implicites de l'État peuvent faciliter l'accès aux financements. De même, les rentes de monopole issues d'activités réglementées peuvent servir à subventionner le segment concurrentiel d'activités commerciales, ce qui laisse aux entreprises publiques une certaine latitude pour mener une stratégie agressive sur le marché (OCDE, 2015a). En outre, le renflouement d'entreprises publiques peut être onéreux, comme plusieurs cantons en ont fait l'expérience pendant la crise immobilière des années 90, lorsqu'un certain nombre de banques cantonales ont dû être secourues (Jäggi, 2018).

L'égalité de traitement en matière réglementaire est en grande partie une réalité pour les entreprises publiques de la Confédération suisse. La péréquation systématique entre services monopolistiques et activités concurrentielles est interdite et les entreprises publiques ayant une position dominante doivent accorder un accès non discriminatoire aux infrastructures de réseau (Conseil fédéral, 2017 ; Jäggi, 2018). La Suisse a également adopté un certain nombre de directives de l'OCDE concernant la gouvernance des entreprises publiques (OCDE, 2015b), et elle garantit désormais que les entreprises publiques sont gérées en fonction d'objectifs stratégiques et selon un cadre de gouvernance transparent (OCDE, 2020a). Un examen récent (Lienhard et al., 2019) concluait que le système fonctionne bien, mais préconisait des améliorations supplémentaires, essentiellement dans le domaine de la transparence. Toutefois, assurer la neutralité réglementaire et concurrentielle est une tâche permanente car les marchés et la technologie évoluent sans cesse. Les pouvoirs dévolus aux instances de réglementation et aux autorités de la concurrence devraient être suffisants pour leur permettre d'appliquer des garde-fous en cas de distorsions du marché et d'assurer la mise en œuvre complète et impartiale de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires. En outre, la possibilité d'engager une action privée contre de telles distorsions de la concurrence pourrait dissuader l'utilisation abusive d'une position avantageuse.

La situation des entreprises publiques au niveau cantonal est moins claire, contrairement aux progrès accomplis au niveau fédéral. Le périmètre même d'une entreprise publique au niveau cantonal n'est pas simple à établir. Un rapport du Conseil fédéral (2017) constatait que la séparation des fonctions d'actionnariat, de gestion, de réglementation et de surveillance du marché ne va pas de soi pour de nombreuses entreprises publiques cantonales. Des responsables politiques siègent au conseil de surveillance de plusieurs entreprises publiques cantonales, tandis que d'autres sont directement contrôlées par le pouvoir exécutif. En outre, certaines réglementations, notamment dans le secteur hospitalier, favorisent les entreprises publiques et n'excluent pas totalement la possibilité d'une péréquation. Aligner les critères de gouvernance d'entreprise, de transparence et de neutralité réglementaire et concurrentielle applicables aux entreprises publiques cantonales sur celles en vigueur pour les entreprises publiques fédérales permettrait d'améliorer la concurrence et de réduire les risques induits par les garanties publiques implicites.

Maintenir l'ouverture internationale afin de mettre à profit les pressions concurrentielles

L'ouverture internationale et l'exposition à la concurrence étrangère sont essentielles à la croissance de la productivité et à l'innovation. Pour les économies dotées d'un marché intérieur relativement étroit, comme la Suisse, l'ouverture internationale favorise les économies d'échelle dans les secteurs exportateurs et la concurrence des importations renforce la concurrence sur le marché intérieur. Des éléments (SECO, 2019) montrent que le niveau de productivité sectorielle est fortement associé au taux

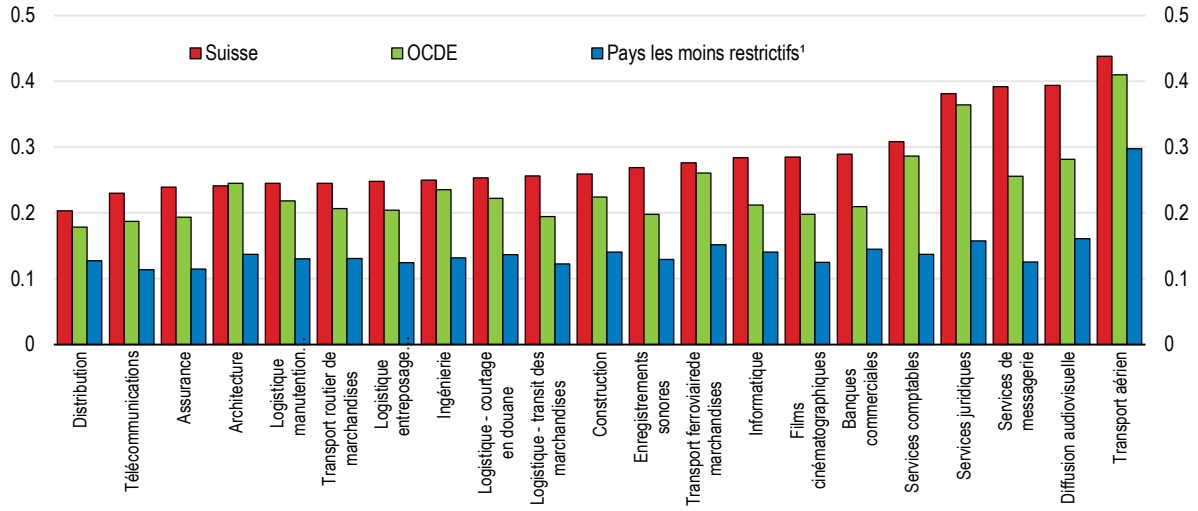
d'exportations dans un secteur donné, et notamment dans les industries manufacturières. La croissance de la productivité dans les secteurs axés sur le marché intérieur est faible, voire négative, contrairement à celle dans les secteurs exportateurs exposés à la concurrence internationale. Il est donc crucial que la Suisse reste une économie ouverte.

La Suisse devrait notamment s'employer à poursuivre son partenariat économique et commercial avec l'UE. Elle pourra ainsi maintenir son accès et son exposition à son principal partenaire commercial. À l'heure actuelle, la relation bilatérale entre la Suisse et l'UE est régie par un ensemble de conventions signées au fil des ans. Néanmoins, certaines d'entre elles pourraient devenir archaïques dans les années à venir, et l'UE s'est montrée réticente à les mettre à jour individuellement. En 2014, des négociations ont débuté à propos de l'accord cadre institutionnel avec l'UE dans le but de bâtir un socle juridique unifié pour l'avenir, mais en mai 2021 le Conseil fédéral a officiellement mis fin aux négociations sans parvenir à un accord. Faute de solution de rechange, l'érosion du partenariat entre la Suisse et l'UE générera des risques et des incertitudes qui pourraient pénaliser le commerce extérieur et la compétitivité de la Suisse.

Il est également possible de réduire davantage encore les obstacles aux échanges et à l'investissement direct étranger. En septembre 2021, la Suisse a unilatéralement supprimé les droits de douane à l'importation sur tous les produits industriels. En revanche, les obstacles aux échanges de services restent plus élevés que la moyenne de l'OCDE, ainsi que le révèle l'indice de restrictivité des échanges de services (IRES) de l'OCDE (graphique 1.19), et devraient être abaissés pour stimuler la concurrence. Malgré certains progrès en matière de libéralisation des échanges, des restrictions à la circulation des personnes persistent pour les prestataires de services indépendants. La restrictivité relativement élevée s'explique aussi par les contraintes réglementaires à l'échelle de l'ensemble de l'économie, comme mentionné précédemment, dues à des procédures assez fastidieuses pour enregistrer une entreprise et acquérir un terrain, et au rôle important de l'État dans l'économie. La marge d'amélioration est la plus élevée dans les services de messagerie, l'audiovisuel, l'industrie du cinéma et des enregistrements sonores, où la restrictivité relative est la plus forte (OCDE, 2020c).

Graphique 1.19. Les obstacles aux échanges de services sont plus élevés que dans la majorité des pays de l'OCDE

Indice de restrictivité des échanges de services (IRES), de 0 à 1 (degré de restriction le plus élevé), 2020



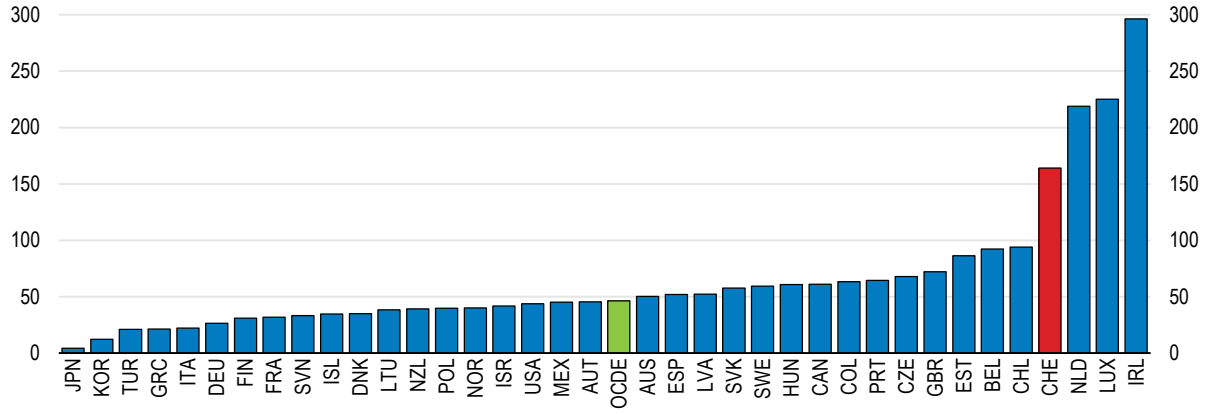
1. Les « pays les moins restrictifs » correspondent à la moyenne des 5 pays qui obtiennent le score le plus bas dans chaque catégorie.
Source : OCDE, base de données de l'Indice de restrictivité des échanges de services (IRES) de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/ducjrs

Selon l'indice OCDE de restrictivité de la réglementation de l'IDE, la Suisse impose également certaines restrictions aux investissements directs étrangers (IDE), principalement en matière de prises de participations. Réduire le coût induit par la réglementation régissant l'IDE a un effet positif sur le transfert de technologies, la propagation des connaissances et à terme la croissance de la productivité. De fait, la Suisse a beaucoup bénéficié de ces retombées, car le stock d'IDE entrant en pourcentage du PIB est l'un des plus élevés de la zone OCDE (graphique 1.20). Les obstacles à l'investissement étranger sont importants dans un petit nombre de secteurs protégés, dont l'électricité, la radiodiffusion et l'immobilier, tandis qu'ils sont le plus souvent inférieurs à la moyenne de l'OCDE dans les autres secteurs. En 2020, en vertu de l'initiative baptisée « Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements », le parlement suisse a chargé le gouvernement de créer des bases légales pour contrôler les investissements étrangers dans des entreprises suisses. L'objectif affiché est d'établir un contrôle des investissements ciblé, efficace et sans lourdeur administrative, mais la finalité et la portée de cette mesure sont encore floues. Les obstacles inutiles à l'IDE peuvent être préjudiciables à l'investissement et à la croissance de la productivité.

Graphique 1.20. La Suisse bénéficie d'importantes entrées d'IDE

Position d'investissement direct étranger entrant, % du PIB, 2019



Source : base de données de l'OCDE sur l'investissement direct international.

StatLink https://stat.link/ecbu38

L'agriculture reste très protégée de la concurrence étrangère du fait de droits de douane à l'importation élevés et d'autres obstacles commerciaux. En outre, l'agriculture suisse bénéficie d'aides directes élevées, de sorte que le soutien total à l'agriculture représente 150 % de la valeur ajoutée sectorielle, soit le niveau le plus élevé de l'OCDE (OCDE, 2020b). Par conséquent, la productivité de la main-d'œuvre qui travaille dans l'agriculture suisse est 50 % inférieure à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.14). Comme le recommandaient des Études antérieures (OCDE, 2017a, 2019a et 2020b), la levée des obstacles aux échanges et la réduction des aides directes généreraient des gains de productivité dans l'agriculture et pourraient aussi accroître sa durabilité environnementale (voir ci-dessous).

Tableau 1.6. Recommandations antérieures concernant l'abaissement des obstacles à la concurrence

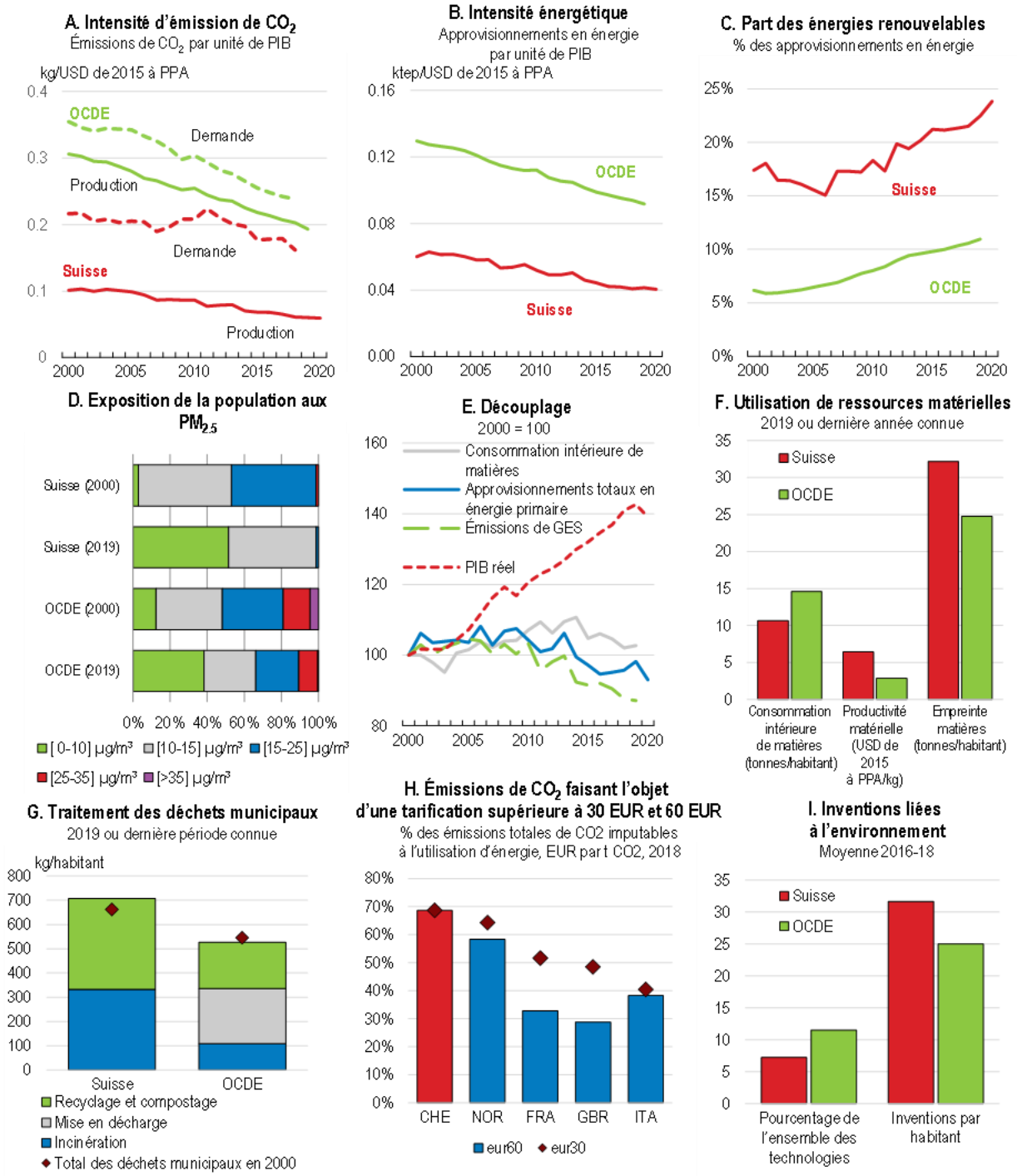
Recommandations figurant dans les Études précédentes	Mesures prises
Réduire les restrictions relatives aux échanges de biens et de services, notamment celles concernant les produits agricoles très protégés.	S'agissant des biens industriels, le Conseil fédéral a soumis au parlement une proposition de loi relative à la suppression unilatérale de l'ensemble des droits d'importation sur les produits industriels. En octobre 2021, les deux chambres ont voté la loi sur le principe. Le 1er mai 2019, le Conseil fédéral a décidé de reconduire une suspension temporaire des droits de douane sur les intrants textiles et les produits intermédiaires datant du 1er janvier 2016 et d'en étendre le champ d'application. Cette suspension devrait rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023 et couvre désormais 522 positions tarifaires différentes. Elle devrait permettre de réduire les droits d'importation d'environ 3 millions CHF par an. En engageant des négociations sur des accords de libre-échange, la Suisse contribue à abaisser les restrictions applicables aux échanges de produits agricoles. Le 1er novembre 2020, l'accord de partenariat économique global entre l'AELE et l'Équateur est entré en vigueur. De nouvelles concessions tarifaires pour les produits agricoles entreront en vigueur le 1er août 2021, conformément à un ALE mis à jour entre l'AELE et Israël et à un nouvel Accord sur les produits agricoles conclu entre Israël et la Suisse. Comme pour l'ALE mis à jour entre l'AELE et la Turquie et le nouvel Accord sur les produits agricoles conclu entre la Suisse et la Turquie, les procédures de ratification du nouvel accord de partenariat économique global entre l'AELE et l'Indonésie sont en cours et il n'est pas encore entré en vigueur. Ces accords sont respectivement entrés en vigueur le 1er novembre et le 1er octobre 2021. Les modifications de la loi fédérale sur l'importation de produits agricoles transformés, qui suppriment les subventions à l'exportation de produits agricoles transformés conformément à la décision correspondante prise par la 10e Conférence ministérielle de l'OMC en 2015, sont entrées en vigueur le 1er janvier 2019.
Réduire la présence capitalistique de l'État et lever les barrières à l'entrée, notamment les restrictions relatives au nombre de concurrents, dans l'énergie, les télécommunications et les transports. Supprimer les garanties explicites accordées par les autorités cantonales à leurs banques publiques.	Le Conseil fédéral prépare actuellement une révision de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité, qui prévoit la libéralisation complète du marché de l'électricité. Les débats parlementaires devraient débuter à l'automne 2021. Aucune mesure prise.
Moderniser le contrôle des concentrations et renforcer les pouvoirs des régulateurs sectoriels.	Le Conseil fédéral prépare actuellement une révision de la loi sur les cartels qui comporte une modernisation du cadre de contrôle des fusions (introduction du test SIEC).
Mettre fin à la présence de représentants d'associations économiques à la Commission de la concurrence.	Aucune mesure prise.

Assurer une utilisation efficace des ressources pour faire progresser le niveau de vie de tous et rendre la croissance plus durable

Les performances environnementales sont bonnes, mais les modes de consommation et l'utilisation de ressources continuent d'exercer des pressions sur l'environnement

La Suisse est parmi les pays de l'OCDE qui affichent les meilleurs résultats en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par unité de PIB, d'approvisionnements énergétiques par unité de PIB (graphique 1.21) et de PIB par unité de consommation intérieure de matières. Au cours des deux dernières décennies, elle a atteint l'objectif de découpler de la croissance économique ses émissions de GES, sa consommation d'énergie (graphique 1.21) et ses rejets de tous les principaux polluants atmosphériques. La faible intensité d'émission de carbone de son économie s'explique par le poids important des énergies renouvelables, la part du nucléaire dans le mix énergétique (qui sera progressivement ramenée à zéro) et la prépondérance des services dans l'économie (OCDE, 2017b, 2020d). Les combustibles fossiles représentent moins de la moitié des approvisionnements totaux en énergie primaire, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE de 79 % (AIE, World energy balances 2020).

Graphique 1.21. La Suisse a découplé sa croissance économique de ses émissions de gaz à effet de serre et de sa consommation intérieure de matières, mais des pressions continuent de s'exercer sur l'environnement



Source : 1.OCDE (2020), « Indicateurs de croissance verte », Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; OCDE, base de données des comptes nationaux ; Agence internationale de l'énergie (AIE) (2020), World Energy Statistics and Balances (base de données) ; OCDE (2020), « Exposition à la pollution de l'air », Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; OCDE (2021), Taux effectifs sur le carbone ; OCDE (2021), « Déchets municipaux », Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; OCDE (2020), « Instruments des politiques environnementales », Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; OCDE (2020), « Émissions de gaz à effet de serre », Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données) ; OCDE (2021), « Ressources matérielles », Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données).

StatLink https://stat.link/a6q8zf

Néanmoins, les pressions exercées sur l'environnement sont significatives du fait du niveau de vie élevé et des forts niveaux de consommation et d'utilisation de ressources qui en découlent. Par rapport aux indicateurs des effets imputables à la production, ceux des effets imputables à la demande (consommation) font apparaître des pressions plus importantes sur l'environnement (graphique 1.21) et des progrès plus lents dans la lutte contre les problèmes d'environnement. De plus, en tant que pays alpin, la Suisse est davantage touchée par les effets du changement climatique que d'autres pays. C'est ainsi que les températures annuelles moyennes ont augmenté d'environ 2 °C depuis le début des relevés en 1864, soit deux fois plus que la moyenne mondiale (Conseil fédéral, 2018). La limite des chutes de neige devrait remonter et les réserves de neige se formant l'hiver ainsi que le volume des glaciers continueront de baisser, ce qui aura des conséquences pour le tourisme, la gestion de l'eau et l'agriculture.

Les effets dommageables pour l'environnement de la consommation réalisée en Suisse s'exercent en grande partie à l'étranger. Selon les indicateurs d'empreinte portant par exemple sur la biodiversité et la consommation d'eau, l'empreinte de la Suisse augmente en réalité malgré les progrès réalisés au niveau national (Conseil fédéral, 2018). Comme les matières premières et les ressources énergétiques sont relativement peu abondantes dans le pays, les importations atteignent un niveau élevé. La consommation intérieure de matières par habitant est bien inférieure à la moyenne de l'OCDE, mais l'empreinte matérielle par habitant, qui comprend les matières entrant dans la production des produits importés, est supérieure à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.21). On estime qu'entre la moitié et les trois quarts de l'impact environnemental de la Suisse est incorporé dans les biens et services qu'elle importe, notamment en ce qui concerne la consommation alimentaire, le logement et la mobilité (Frischknecht et al., 2014 ; OCDE, 2017b). Dans le dernier Examen environnemental que lui a consacré l'OCDE (OCDE, 2017b), il a été recommandé à la Suisse de rechercher des modes de consommation plus durables pour continuer d'améliorer l'efficacité avec laquelle elle utilise les ressources dans le contexte des chaînes de valeur mondiales, comme cela est également envisagé dans la Stratégie de développement durable 2030 (Conseil fédéral, 2021c). Par ailleurs, le pays devrait davantage mettre en phase ses politiques commerciale et environnementale, notamment en rendant obligatoire l'évaluation de l'impact sur l'environnement des nouveaux accordscommerciaux. Ainsi l'administration suisse a déjà réalisé l'étude d'impact sur l'environnement de l'Accord de libre-échange AELE-MERCOSUR. Les études d'impact sur l'environnement sont désormais une pratique assez courante aux États-Unis, au Canada et dans l'UE (Moise et Rubinova, 2021).

Les modes de consommation se traduisent par une forte production de déchets municipaux. Avec 705 kg par habitant (en 2018), la Suisse est parmi les pays de l'OCDE qui en produisent le plus. En outre, le volume de ces déchets est plus élevé qu'il y a quinze ans, alors que plusieurs pays de l'OCDE, dont le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas, ont su le réduire sensiblement. La Suisse recycle la majeure partie des déchets municipaux et ne pratique pas leur mise en décharge (graphique 1.21), mais la production de ces déchets n'a pas été découplée de la consommation finale privée en dépit des redevances d'élimination perçues et des autres instruments appliqués par les pouvoirs publics. Il existe d'importantes possibilités d'amélioration de la situation en ce qui concerne les déchets municipaux résiduels et biodégradables (OCDE, 2017b). Une stratégie fédérale de prévention des déchets pourrait aider à faire baisser le volume de déchets municipaux et à découpler la production de déchets par rapport à la hausse de la consommation.

Le Conseil fédéral a fixé pour objectif de ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050 et adopté une ambitieuse stratégie climatique à long terme. Cette stratégie énonçait les principes directeurs de l'action climatique et définissait des objectifs stratégiques pour les secteurs clés. En outre, dans le cadre de l'Accord de Paris, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici à 2030 (par rapport à 1990). Pour concrétiser ces ambitions pour 2030, les pouvoirs publics ont misé sur les dispositions et les objectifs de la loi sur le CO_2 révisée, qui a été adoptée par le parlement en 2020, mais refusée lors de la votation populaire de juin 2021. D'après les estimations de l'Office fédéral de l'environnement, l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990

n'a pas été atteint en 2020 (OFEV, 2021). Des mesures plus rigoureuses sont par conséquent nécessaires pour éviter de passer à côté du prochain ensemble d'objectifs.

La Suisse applique une tarification élevée aux émissions de CO2 (graphique 1.21), et elle est d'ailleurs le pays de l'OCDE où cette tarification se rapproche le plus des niveaux de référence estimés du coût climatique de ces émissions (OCDE, 2018a ; 2019b ; 2021c). La proportion des émissions de CO_2 tarifées à plus de 60 EUR par tonne – estimation médiane du coût du carbone en 2020 – progresse, notamment dans le secteur du logement (OCDE, 2021c ; 2019a). En outre, si la cible de réduction n'est pas atteinte, la taxe carbone sera portée de 96 CHF à 120 CHF par tonne d'émissions en 2022. Les carburants routiers sont exonérés de taxe carbone, mais lourdement imposés par ailleurs par le biais des taxes sur les carburants et font l'objet d'un durcissement des cibles d'émissions de CO_2 applicables aux voitures particulières et véhicules utilitaires légers neufs. Depuis janvier 2020, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de la Suisse est couplé avec celui de l'UE, et le prix des quotas a depuis bondi pour se rapprocher de ceux de l'UE (Hintermann et Zarkovic, 2020). Il était prévu de relever à nouveau la taxe carbone et d'instaurer une taxe sur les billets d'avion, mais ces projets sont à présent au point mort (après le rejet de la loi sur le CO_2 révisée lors de la récente votation populaire). Dans les temps à venir, la Suisse devrait poursuivre ses efforts afin de réduire concrètement ses émissions de GES. Les exonérations nuisent à l'efficacité de la taxe carbone. Les entreprises grosses émettrices de GES (non soumises au SEQE) peuvent être exonérées de celle-ci – pour des motifs de compétitivité – si elles s'engagent à réduire de façon ininterrompue leurs émissions. Dans le dernier Examen environnemental publié par l'OCDE (OCDE, 2017b), il a toutefois été noté que les critères à remplir étaient peu contraignants, les candidats proposant eux-mêmes les objectifs sur la base d'un « potentiel de réduction économiquement viable ». En outre, jusqu'en 2021, les entreprises dépassantnettement les objectifs convenus pouvaient prétendre à des certificats qu'elles pouvaient vendre à un fonds public (autrement dit, en réalité, à des subventions). Le manque à gagner fiscal, les subventions et la surveillance exercée par l'Office fédéral de l'environnement font de cette mesure un dispositif coûteux, dont on peut se demander si les avantages l'emportent sur les coûts. Il ressort des données que les entreprises exonérées de taxe carbone n'ont pas réduit leurs émissions dans des proportions plus importantes que celles qui la payent ou sont soumises au SEQE (Hintermann et Zarkovic, 2020). Une évaluation approfondie du dispositif (Office fédéral de l'énergie, 2016) a montré qu'il n'avait pas contribué à une baisse significative des émissions dans les grandes entreprises par rapport aux réductions déjà programmées, mais qu'il y avait quelque peu contribué dans les petites entreprises. Cette situation montre la nécessité d'ajuster ce mécanisme pour abaisser plus efficacement les émissions sans qu'il soit source de lourdeurs administratives. Du point de vue de la politique climatique, les exonérations de taxe carbone devraient être progressivement supprimées à mesure que la tarification du CO_2 progresse au niveau international.

La réévaluation et, à terme, l'arrêt d'un certain nombre de subventions et d'exonérations dommageables pour l'environnement rendrait le système de tarification et d'incitation plus cohérent entre les secteurs et enverrait un signal de marché plus clair quant aux coûts de différentes activités pour la collectivité. Les subventions et exonérations fiscales profitent traditionnellement à des secteurs comme l'agriculture, la sylviculture et les transports publics (OCDE, 2017b), et leur suppression s'est révélée difficile d'un point de vue politique. Le soutien à l'agriculture, notamment, est parmi les plus élevés de l'OCDE, et la mise en phase des objectifs de la politique agricole et de la politique de l'environnement est lente. Comme recommandé dans le dernier Examen environnemental de la Suisse (OCDE, 2017b), le pays devrait mettre explicitement le soutien à l'agriculture au service de la réalisation d'objectifs agro-environnementaux, y compris en supprimant les exonérations et réductions fiscales qui restent consenties dans le secteur, par exemple sur la consommation de produits pétroliers et les émissions de méthane.

Stimuler l'investissement vert et l'éco-innovation

La Suisse devrait continuer de s'appuyer sur son secteur financier et son secteur des entreprises, tous deux compétitifs au niveau international, ainsi que sur son taux d'épargne élevé pour stimuler l'investissement vert et l'éco-innovation. L'adoption de nouvelles mesures pour promouvoir la prise en

compte des considérations environnementales et climatiques dans les décisions des entreprises et des investisseurs, de même que pour mobiliser le secteur privé au service de l'investissement vert pourrait avoir des retombées très bénéfiques sur l'environnement aux niveaux national et international. Cela pourrait aussi contribuer à redynamiser la croissance économique.

Comme l'a montré un test volontaire de compatibilité climatique mené auprès d'un large échantillon représentatif du secteur financier suisse, en 2020, le copieux portefeuille d'investissements de ce secteur n'était pas compatible avec les objectifs climatiques du pays ni avec son ambition de devenir l'un des principaux centres de la finance durable. Au total, 179 établissements financiers, dont des banques, des caisses de pensions et des institutions de gestion d'actifs, ont pris part à ce test mené par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) selon une méthodologie comparable au niveau international. Les résultats montrent que le secteur est toujours très présent dans l'extraction de pétrole et de charbon, et beaucoup moins dans les énergies renouvelables et l'électromobilité (Spuler et al., 2020). En outre, si beaucoup d'établissements ont adopté des stratégies d'investissement en rapport avec le climat, il y a un déficit de mise en œuvre. Des progrès ont néanmoins été faits, et les données indiquent que l'investissement durable augmente fortement en Suisse (Swiss Sustainable Finance, 2020). La comparaison avec les résultats du test de compatibilité climatique similaire réalisé en 2017 montre que les avancées en matière de transparence et de sensibilisation ont été profitables aux établissements participants, dont beaucoup ont adopté des initiatives concrètes en rapport avec le climat après le premier test.

Les portefeuilles et sociétés d'investissement sont aussi exposés à des risques liés au climat qui découlent de la transition vers une économie bas carbone durable, ainsi que de la fréquence et de la gravité accrues des catastrophes naturelles en rapport avec le climat. L'information sur ces risques est primordiale pour que les investisseurs et les responsables publics comprennent cette exposition. Les autorités se préparent à rendre obligatoire la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail sur la publication d'informations financières relatives au climat (TCFD) par les grandes entreprises suisses dans tous les secteurs de l'économie. Les entreprises seront ainsi tenues d'indiquer comment elles s'emploient à maîtriser les risques climatiques dans le cadre de la gouvernance, de la stratégie et de la gestion des risques, ainsi que de montrer les indicateurs et les objectifs chiffrés qu'elles utilisent. Cette obligation est imposée depuis juillet 2021 aux grandes banques et compagnies d'assurance par la FINMA. Le Conseil fédéral recommande aux établissements financiers de publier les méthodes et stratégies qu'ils emploient pour prendre en compte les risques climatiques et environnementaux dans l'exécution de leurs fonctions de gestion d'actifs. Il a par ailleurs chargé le Département fédéral des finances de préparer d'ici à l'été 2022 une proposition pour obliger les grandes entreprises, les banques et les assureurs de rendre compte des risques et impacts climatiques de leurs activités. Il conviendrait d'encourager davantage la publication d'informations sur les risques liés au climat comme l'ont fait d'autres pays de l'OCDE.

Une action plus ambitieuse en faveur des technologies et de la R-D vertes pourrait être bénéfique à l'environnement ainsi qu'à la croissance économique. La Suisse est mal classée parmi les pays de l'OCDE pour ce qui est de la part du soutien public direct à la recherche-développement (R-D) qu'elle consacre aux activités en rapport avec l'environnement. Les dépenses totales, qui comprennent les financements indirects par le biais des programmes de recherche et d'innovation des organismes financés sur fonds publics (dont le Fonds national suisse et Innosuisse) ainsi que les dépenses des établissements de recherche et d'innovation liés aux universités suisses sont toutefois bien supérieures. La proportion des brevets se rapportant à l'environnement est faible, mais le nombre de ces brevets par habitant dépasse la moyenne de l'OCDE du fait du niveau élevé de l'activité d'innovation en général. D'après les estimations, les dépenses privées de R-D concernant l'énergie sont environ quatre fois supérieures aux dépenses publiques (AIE, 2015) et consacrées principalement à des projets pilotes ou de démonstration relatifs à l'efficacité énergétique.

La loi sur le CO_2 révisée jetait les bases d'un fonds pour le climat doté de ressources publiques nettement revues à la hausse dans le but de soutenir les technologies environnementales. Ce fonds devait réunir

des instruments existants, dont le Programme Bâtiments, tourné vers l'efficacité énergétique, et le fonds de technologie, qui fournit des garanties de prêts aux entreprises développant des produits et procédés verts innovants. Les moyens financiers du Programme Bâtiments devaient augmenter de plus de 50 % et ceux consacrés aux technologies vertes et à l'éco-innovation devaient plus que doubler grâce au rendement accru de la taxe sur le CO_2 révisée, à la nouvelle taxe sur les billets d'avion et à d'autres recettes (vente aux enchères de quotas d'émission et sanctions). Le rejet de la loi sur le CO_2 révisée a mis un terme à ces projets sous cette forme, mais les efforts visant à soutenir les investissements au service de l'efficacité énergétique et à augmenter les fonds publics alloués à la R-D liée à l'environnement devraient être poursuivis.

Relever les défis du vieillissement démographique

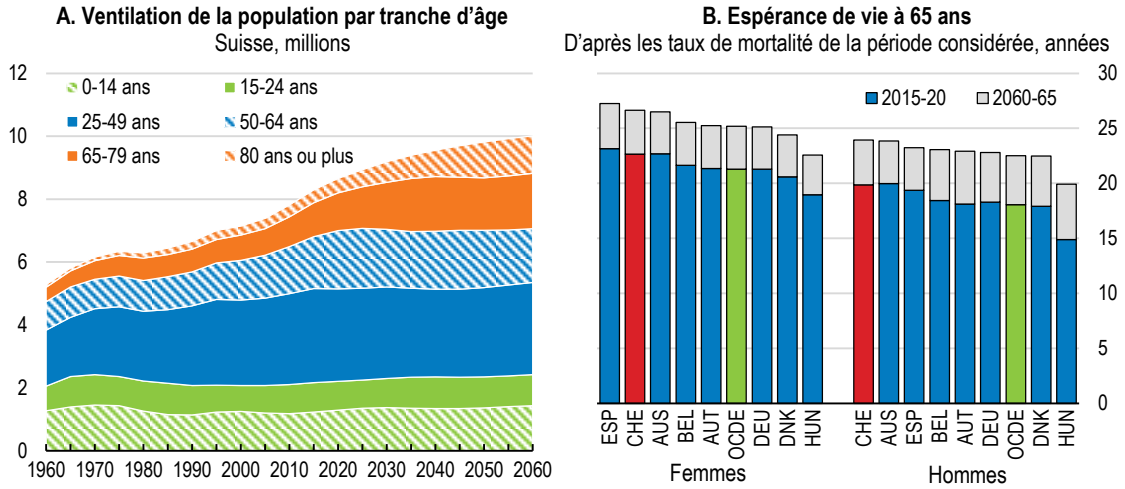
Une réforme en profondeur des retraites est souhaitable depuis longtemps, l'OCDE préconisant déjà cette mesure dans sa précédente *Étude économique*, dont le chapitre thématique traitait du vieillissement de la population (OCDE, 2019a). L'âge légal de départ est resté fixé à 65 ans pour les hommes depuis son introduction en 1948 et ce, en dépit d'une situation démographique totalement différente et de perspectives de croissance beaucoup moins engageantes qu'alors. En outre, la Suisse est l'un des quatre derniers pays de l'OCDE à n'avoir pas encore harmonisé l'âge de départ des hommes et celui des femmes, qui est toujours de 64 ans. En décembre 2021, le parlement a adopté une réforme du premier pilier du régime de retraite, qui fixe l'âge légal de départ à la retraite des femmes à 65 ans, mais cette loi fera probablement l'objet d'un référendum.

La plupart des actifs quittent le marché du travail aux alentours de 65 ans et jouissent d'une retraite de plus en plus longue (graphique 1.22). L'espérance de vie à cet âge, aujourd'hui proche de 23 ans pour les femmes et de 20 ans pour les hommes, devrait, d'après les projections, avoir gagné quatre années supplémentaires à l'horizon 2060-65 (graphique 1.22 ; OCDE, 2019c). La population de 80 ans et plus va largement doubler d'ici 2045. Avec le cadre actuellement en place, le ratio retraités-salariés ne peut que s'envoler.

La démographie peut avoir une incidence néfaste sur la croissance, la productivité et le marché du travail lorsque divers facteurs dissuasifs et obstacles contribuent à un départ à la retraite précoce et à une faible participation des travailleurs âgés à la vie active. Au-delà de 65 ans, le taux d'emploi élevé qui caractérise la Suisse diminue fortement – jusqu'à passer en dessous de la moyenne OCDE (graphique 1.23). Le chapitre 2 de la présente *Étude* passera en revue les aspects du vieillissement démographique qui intéressent le marché du travail.

Le vieillissement de la population est aussi cause de tensions budgétaires, car il entraîne une diminution des recettes et une augmentation des coûts liés aux pensions, aux soins et à la dépendance. Une hausse sensible des recettes serait nécessaire pour faire face au surcroît de dépenses, eu égard aux contraintes imposées par la règle du frein à l'endettement. Le principal facteur responsable de la progression des dépenses est l'accroissement de la population âgée. Des scénarios à long terme définis sur la base de Guillemette et Turner (2018, 2021) montrent qu'il faudrait que le ratio recettes publiques/PIB progresse de 3 points de pourcentage environ d'ici 2060 pour que le ratio dette/PIB demeure constant (graphique 1.24), en partant du principe que les dépenses réelles par habitant consacrées aux services non liés au vieillissement restent au même niveau. La réforme des retraites peut neutraliser une bonne part de l'augmentation attendue. Une autre solution consisterait à abandonner d'autres programmes de dépenses, au risque de pénaliser la productivité et l'équité.

Graphique 1.22. La population vieillit rapidement

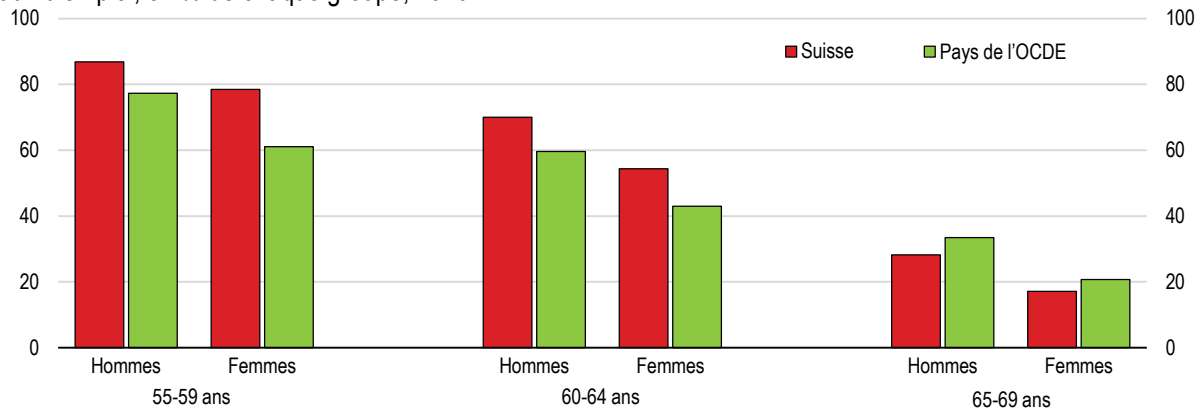


Note : dans la partie A du graphique, les jeunes sont représentés en vert, les personnes âgées de 25 à 64 ans en bleu, et les seniors en orange. Après 2020, les données correspondent à la « variante moyenne » des scénarios d'évolution démographique des Nations Unies.
Source : Nations Unies (2019), *World Population Prospects : The 2019 Revision*, Édition en ligne.

StatLink https://stat.link/rcn5vq

Graphique 1.23. Le taux d'emploi se contracte fortement après 65 ans

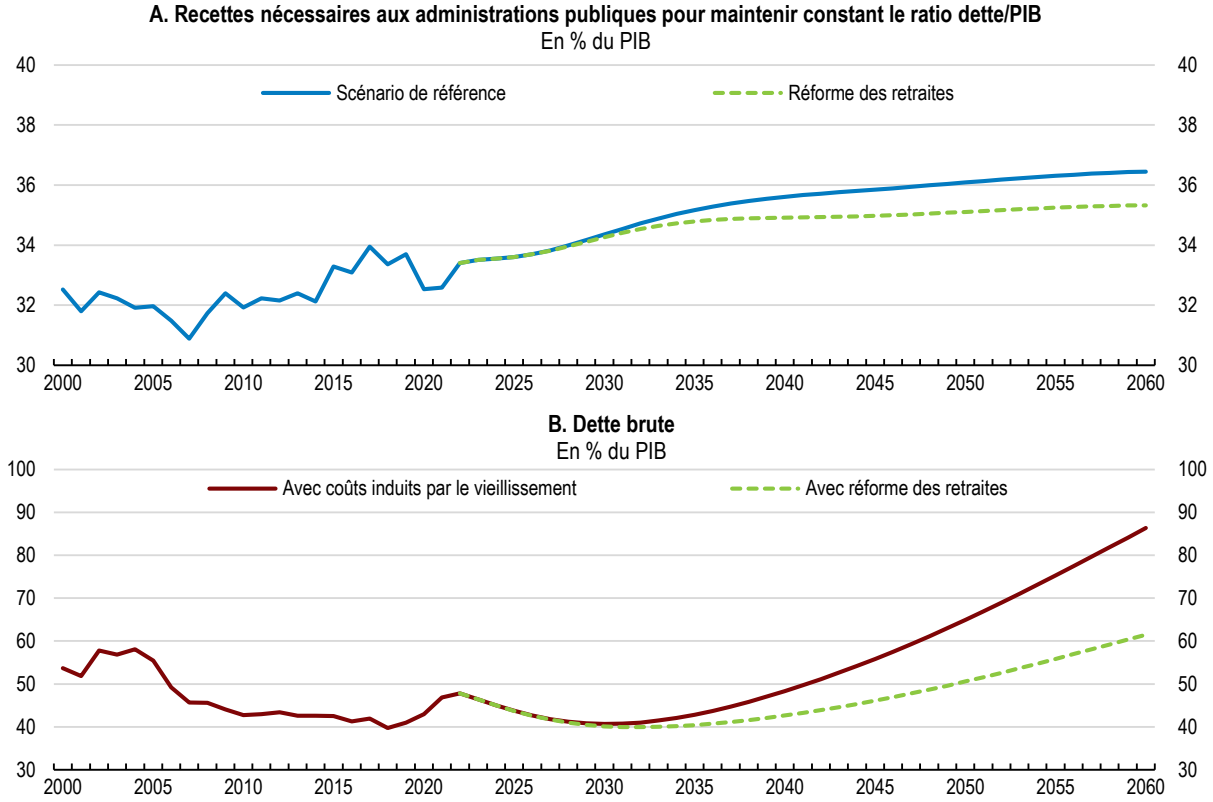
Taux d'emploi, en % de chaque groupe, 2020



Source : Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail (base de données).

StatLink https://stat.link/i2fx5k

Graphique 1.24. Le vieillissement démographique crée des tensions budgétaires



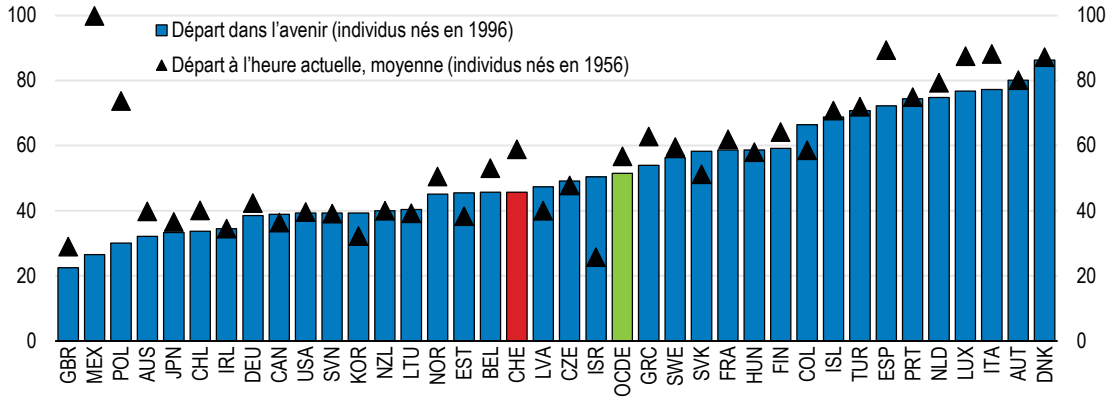
Note : les projections sont données à titre indicatif et diffèrent de celles établies à l'échelon national. Le modèle économique de long terme de l'OCDE tient compte de la démographie, mais aussi de l'effet Baumol – l'augmentation tendancielle du coût relatif des services. Il est aussi pris pour hypothèse que les autres dépenses primaires (hors santé et pensions) subissent l'influence du vieillissement. On part du principe que les pouvoirs publics chercheront à assurer un niveau de services constant en termes réels par habitant. D'où un surcroît de tension budgétaire lorsque le ratio emploi/population diminue. Cet élément ajoute environ 2 points de pourcentage du PIB à l'horizon 2060 (voir encadré 1.1 et graphique 1.13 *in* Guillemette et Turner, 2021) Il est en outre pris pour hypothèse, dans les scénarios établis, que les pensions progressent à un rythme moitié moindre que les salaires, conformément à la législation suisse en vigueur. La partie A du graphique donne à voir le supplément de recettes nécessaire pour maintenir le rapport dette/PIB à un niveau constant malgré l'alourdissement des coûts liés au vieillissement. La partie B correspond à un scénario dans lequel l'augmentation des coûts liés au vieillissement est financée par le déficit (en supposant un solde primaire nul). Dans les deux cas de figure, la réforme des retraites implique ce qui suit : dans un premier temps, l'harmonisation à 65 ans de l'âge de départ des hommes et des femmes suivie de son report par paliers à 67 ans en 2034 puis jusqu'à la moitié du gain d'espérance de vie attendu par la suite (pour atteindre 68 ans à l'horizon 2058).
Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/q3kat2

Les taux de remplacement des pensions servies par le système de retraite obligatoire (premier pilier et partie obligatoire du deuxième pilier), actuellement élevés, vont diminuer considérablement pour les travailleurs rémunérés au salaire moyen (graphique 1.25). En outre, comme on l'a vu dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2019a), le financement du premier pilier est particulièrement tendu. Le fonds de compensation chargé d'en gérer les actifs et passifs est en effet déficitaire (hors produit des placements) depuis 2014 (Office fédéral des assurances sociales, 2020).

Graphique 1.25. Le taux de remplacement des régimes de retraite obligatoires devrait chuter

Taux de remplacement brut des régimes obligatoires, en %



Note : taux de remplacement obtenu au terme d'une carrière complète par les hommes rémunérés au salaire moyen prenant leur retraite à l'âge normal prévu pour leur cohorte.

Source : OCDE (2019), « Will future pensioners work for longer and retire on less? », *Policy Brief on Pensions*, Éditions OCDE, Paris. www.oecd.org/els/public-pensions/OECD-Policy-Brief-Future-Pensioners-2019.pdf

StatLink https://stat.link/ij4b6c

Réformer le système s'avère difficile : par le passé, de nombreuses tentatives en ce sens ont été rejetées par referendum. Une réforme récente, qui a pris effet à compter de 2020, doit relever le taux de cotisation de 0.3 point de pourcentage, augmenter de 0.2 point de pourcentage la part des recettes de TVA consacrées au financement du premier pilier et porter la contribution de la Confédération de 19.55 à 20.2 % du total des dépenses. Cette réforme accroît considérablement les recettes du système de retraite, et retarde de quatre ans le moment où la valeur nette du fonds de compensation passera en territoire négatif (Office fédéral des assurances sociales, 2019). Elle ne suffit pas pour autant à résoudre durablement le problème. Relever l'âge légal de la retraite tout en l'arrimant à l'allongement de l'espérance de vie et rendre plus efficaces les incitations à travailler au-delà de cet âge sont deux réformes essentielles qui augmenteraient les recettes, soulageraient les tensions sur les dépenses et contribueraient à soutenir la croissance. Elles auraient aussi une incidence positive sur les taux de remplacement des pensions du deuxième pilier. D'autres pays de l'OCDE, comme le Danemark et les Pays-Bas, par exemple, ont d'ores et déjà introduit des réformes à l'effet de reporter l'âge légal de la retraite puis de le lier à l'espérance de vie.

La part obligatoire du deuxième pilier est soumise à des tensions dues à des taux minimums de conversion intenables qui compromettent la viabilité du système et l'équité entre les générations. Il s'agit d'un système hybride (et non pas d'un système à cotisations définies pur et dur), et le taux auquel le capital accumulé est converti en pension annuelle est défini par la loi. Ce taux est le même depuis 2004, malgré l'allongement de l'espérance de vie et la moindre rentabilité des investissements. Il a été fixé à 6.8 %, ce qui est nettement au-dessus du taux réaliste sur le plan actuariel, qui se trouverait entre 4.5 et 5 %, en fonction des rendements escomptés et de l'âge de départ (Helvetia, 2020). En conséquence, les fonds de pension rognent les rendements cumulés pour les cotisants actuels, ce qui donne lieu à d'importants transferts entre générations, transferts qui augmentent avec le temps (Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, 2019 et 2020). Il faut compter également avec ceux, nombreux, qui diminuent les taux de conversion effectifs en tirant vers le bas ceux applicables à la partie facultative du deuxième pilier. Afin de réduire leurs engagements, des fonds encouragent les assurés à récupérer une part importante de leur patrimoine-retraite sous forme de capital au moment de leur départ (OCDE, 2019a). Certains fonds reposant en grande partie sur le régime obligatoire pourraient même devenir insolvables.

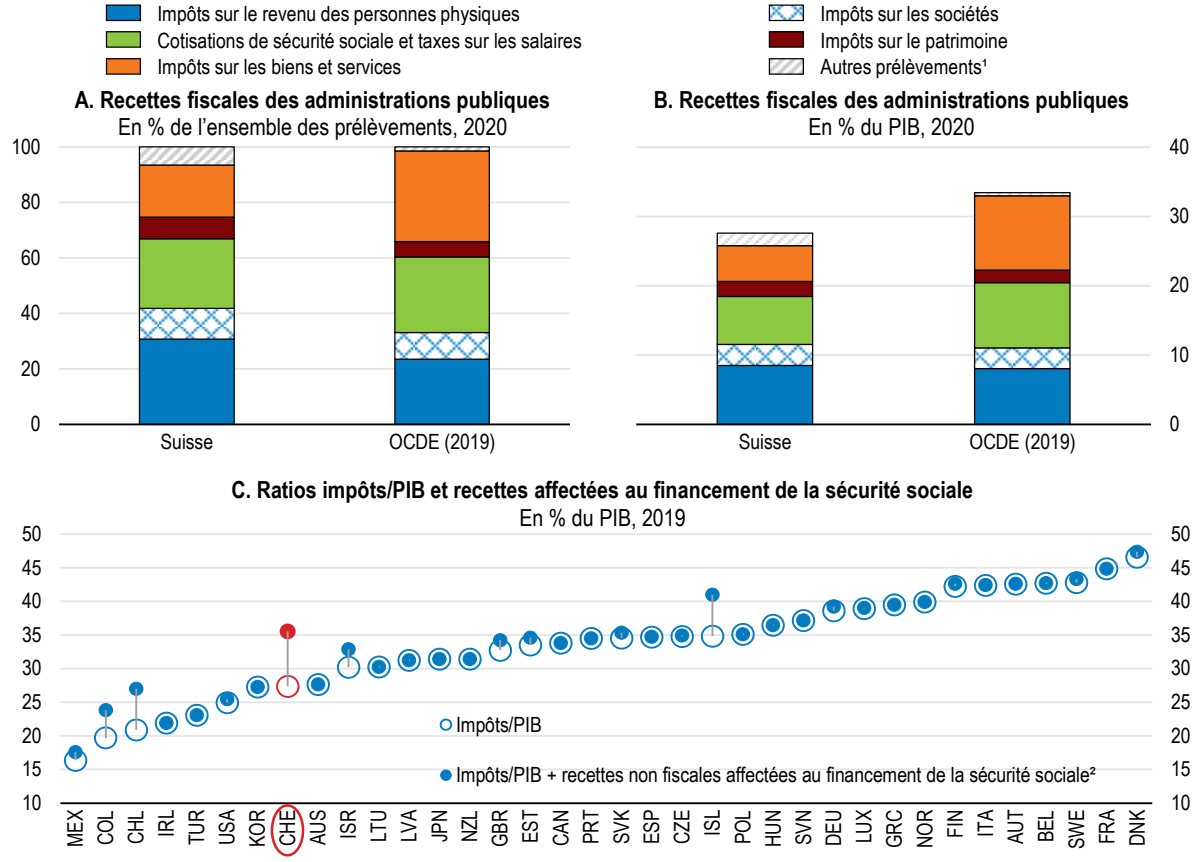
Sur proposition des partenaires sociaux, le Conseil fédéral a présenté, en 2020, un projet de réforme visant à abaisser de 6.8 à 6 % le taux de conversion, ainsi que diverses mesures destinées à accompagner la

transition et à protéger les travailleurs modestes de la diminution du montant des pensions qui s'ensuivrait. Il est indispensable d'abaisser le taux minimum de conversion et d'en faire un paramètre plus souple (et non plus défini par la loi comme aujourd'hui) pour préserver la viabilité du deuxième pilier. L'allongement de la période de cotisation – afin qu'elle débute avant l'âge de 25 ans (défini actuellement par la loi) et s'étende au-delà de 65 ans – contribuerait à maintenir un niveau de prestations adéquat tout en garantissant la viabilité du système de retraites.

Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance

Délaisser la fiscalité du revenu des personnes physiques au profit de la fiscalité indirecte – notamment des taxes environnementales – en conservant un niveau de recettes identique pourrait favoriser durablement la croissance et rendre les finances publiques moins sensibles au vieillissement de la population. Les recettes fiscales, exprimées en pourcentage du PIB, sont relativement faibles en Suisse (graphique 1.26). Il en a été abondamment question dans un chapitre sur la fiscalité de l'Étude de 2011 (OCDE, 2012) : la Suisse a recours à la fiscalité directe – impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur le bénéfice des entreprises et cotisations de sécurité sociale versées à l'administration publique (ainsi qu'à des fonds du secteur privé) – bien plus que la plupart des autres pays de l'OCDE. Les taxes sur les biens et services sont, au contraire, sensiblement plus faibles qu'ailleurs (graphique 1.26). Une telle structure fiscale a des effets de distorsion relativement marqués et porte préjudice à la croissance dans la mesure où la fiscalité du travail tend à décourager l'exercice d'une activité professionnelle (Akgun, Cournède et Fournier, 2017 ; Arnold et al., 2011).

Graphique 1.26. La Suisse tire une très grande part de ses recettes de la fiscalité directe



1. Comprend les recettes qui ne relèvent ni de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ni de l'impôt sur le bénéfice des entreprises.
2. Les recettes non fiscales affectées au financement de la sécurité sociale comprennent les cotisations volontaires aux régimes publics et les contributions obligatoires aux régimes du secteur privé.
Source : OCDE, base de données des *Statistiques des recettes publiques*.

StatLink https://stat.link/tk5owr

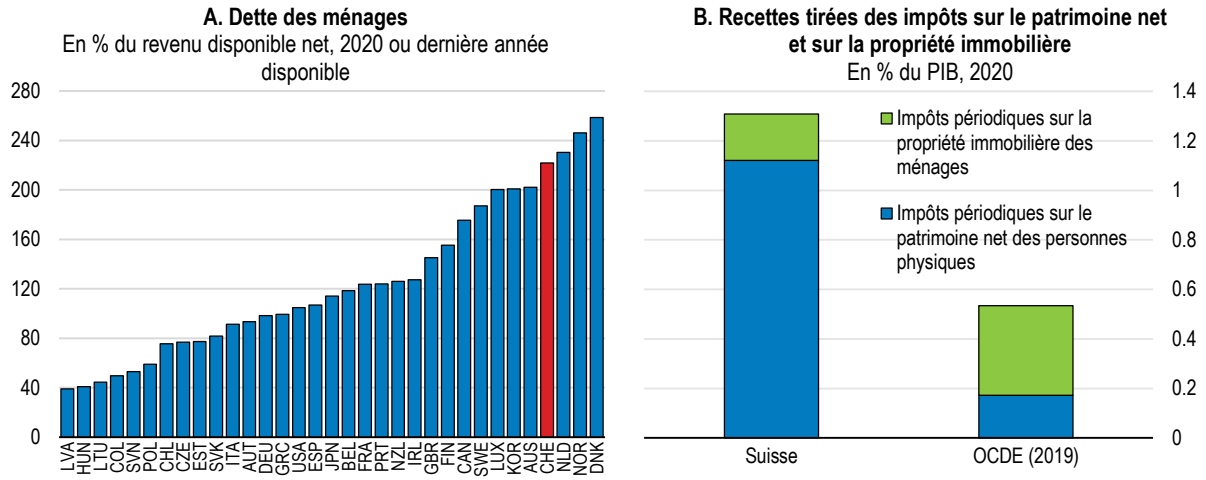
Les interactions entre le système de prélèvements et de prestations se traduisent par des contre-incitations au travail, en particulier pour les seconds apporteurs de revenu – et concourt – avec le coût élevé des services d'accueil des jeunes enfants – à amoindrir la durée de travail et le revenu d'activité des femmes. Ces questions sont examinées dans le détail au chapitre 2 de la présente *Étude*. Il est possible d'alléger l'imposition du revenu des personnes physiques, notamment dans le cas des ménages modestes et des seconds apporteurs de revenu, et de limiter la progressivité des cotisations de sécurité sociale en fonction de l'âge des cotisants.

D'autre part, le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques incite les ménages à faire jouer l'effet de levier. Leurs intérêts d'emprunt sont en effet déductibles des impôts, avec des plafonds peu contraignants. À titre d'exemple, les intérêts d'emprunt hypothécaire et dépenses d'entretien déductibles des impôts peuvent excéder le montant du loyer imputé. À cela s'ajoute qu'une large part des plus-values réalisées par les ménages sont exonérées d'impôt, ce qui incite également à faire jouer l'effet de levier. Les ménages suisses comptent parmi les plus endettés de l'OCDE (graphique 1.27), malgré un faible taux d'accession à la propriété. Limiter la déductibilité des intérêts d'emprunt et élargir l'assiette de l'impôt sur les plus-values favoriserait l'équité – dans la mesure où le régime actuel profite avant tout aux plus riches – et contribuerait à alléger la charge fiscale qui pèse sur le travail ou à financer le coût toujours plus lourd du vieillissement démographique et des mesures d'atténuation des effets du changement climatique.

La Suisse tire des recettes importantes de l'impôt sur le patrimoine net (graphique 1.27), grâce à une large assiette fiscale et à une proportion relativement importante de personnes aisées parmi sa population. Si la plupart des cantons ont aboli les droits de succession et de donation vis-à-vis des descendants directs, le seuil d'assujettissement à la fiscalité sur le patrimoine, relativement plus bas que dans d'autres pays (puisqu'une partie de la classe moyenne en est redevable), peut être considéré dans une certaine mesure comme un substitut à ces prélèvements. La Suisse pourrait évaluer l'intérêt d'élargir l'assiette de l'impôt sur les plus-values et de réintroduire les droits de succession et de donation, puisqu'il a été démontré que ces instruments sont plus efficients et ont des effets redistributifs plus élevés (OCDE, 2018b et 2021d). Il faut ajouter que les prélèvements sur le patrimoine net encouragent l'optimisation fiscale et renforcent les incitations à emprunter (et à investir dans des actifs tels que des logements en tant que propriétaire-occupant ou dans des entreprises en tant que propriétaire-dirigeant), le montant des crédits étant intégralement déductible de l'assiette retenue pour le calcul de l'impôt sur le patrimoine net. Une réforme de cet impôt serait à envisager afin de le rendre moins régressif ou plus progressif, limiter la déductibilité des emprunts et améliorer la coordination entre les cantons

Il serait également possible d'augmenter les recettes tirées de l'impôt sur la propriété immobilière, relativement faible en comparaison internationale (graphique 1.27), quoique celui-ci induise moins de distorsions que la plupart des autres prélèvements (Arnold et al., 2011). Le relèvement de cet impôt à l'échelon local peut d'autre part contribuer à rendre les recettes fiscales des administrations infranationales moins sensibles aux chocs économiques et au vieillissement de la population (Kim et Vammalle, 2012 ; Colin et Brys, 2019).

Graphique 1.27. Le système de prélèvements n'est pas étranger au fort endettement des ménages suisses, tandis que l'imposition de la propriété immobilière est peu utilisée



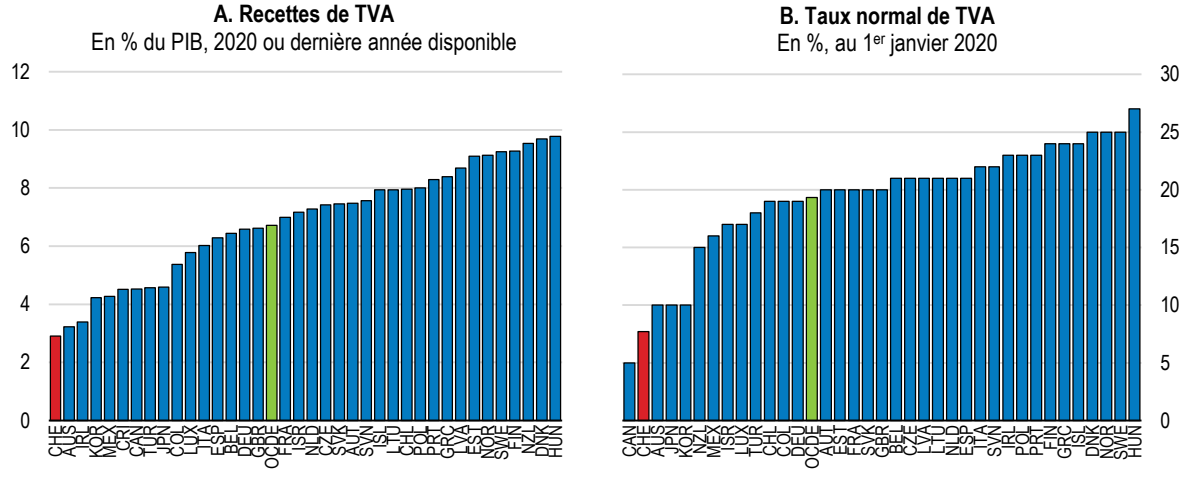
Source : base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; base de données des *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/5ty8lw

Il est possible également de relever le taux normal de TVA et d'élargir l'assiette de celle-ci. Ce taux (7.7 %), de même que les recettes générées, exprimées en proportion du PIB, sont, en Suisse, parmi les plus faibles de l'OCDE (OCDE, 2020e) (graphique 1.28). Des taux réduits (2.5 % et 3.7 %) sont appliqués à diverses catégories de biens et de services : services d'hébergement, restauration, fournitures agricoles, eau, livres et journaux, médicaments, manifestations culturelles et sportives, etc. Si l'on se réfère au ratio des recettes de TVA (OCDE, 2020f), il apparaît que la Suisse abandonne une moindre part de ses recettes potentielles que la moyenne des pays de l'OCDE (31 % contre 44 %) du fait des exonérations, des taux réduits, des fraudes et du non-respect des obligations fiscales. Le champ d'application des taux réduits de TVA pourrait cependant être plus restreint, notamment en considération de la faiblesse du taux normal. Il ressort d'observations faites à l'échelle internationale que ces taux réduits sont mal ciblés, dans la mesure où ils profitent davantage, proportionnellement parlant, aux ménages aisés (OCDE, 2020e). Dans le cas des pesticides et des engrais, qui plus est, ils peuvent encourager une surconsommation susceptible d'être préjudiciable à l'environnement.

Un élargissement de l'assiette de la TVA et un relèvement de son taux normal – alliés à une diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – permettraient des gains d'efficience et stimuleraient la croissance, ainsi qu'il était recommandé dans de précédentes *Études* (OCDE, 2012 et 2019a). Les problèmes de redistribution pourraient trouver une solution moyennant une baisse de l'impôt sur le revenu ou des transferts ciblés aux ménages modestes.

Graphique 1.28. Le taux et les recettes de TVA sont, en Suisse, parmi les plus faibles de l'OCDE



Source : OCDE, base de données des Statistiques des recettes publiques ; OCDE (2020), Tendances des impôts sur la consommation 2020 : TVA/TPS et droits d'accise – Taux, tendances et questions stratégiques, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/152def2d-en.

StatLink https://stat.link/hb2swf

Dernièrement, une réforme de l'impôt sur le bénéfice des entreprises, approuvée par referendum et entrée en vigueur en janvier 2020, a aboli les régimes fiscaux préférentiels appliqués par les cantons et introduit un nouvel ensemble de règles acceptées au niveau international dans le droit fil du projet BEPS de l'OCDE et du G20. Cette réforme a entraîné la suppression des privilèges fiscaux accordés aux sociétés à statut particulier (holdings, sociétés mixtes, société auxiliaires – ou sociétés de domicile) jusque-là partiellement (ou totalement) exonérées d'impôts au niveau cantonal (OCDE, 2021e). Elle introduit les boîtes à brevets et offre aux cantons la possibilité d'appliquer des déductions supplémentaires pour les dépenses de R-D. Les bénéfices nets issus des brevets pourront être exclus de la base imposable à hauteur de 90 %, à la discrétion des cantons. Ces derniers ont en outre la possibilité d'appliquer, à titre d'incitation à la R-D, une déduction supplémentaire pouvant aller jusqu'à 50 % des dépenses effectives répondant aux critères établis (en plus de la déduction de base de 100 %). La valeur des éventuels abattements fiscaux dépendra du taux de l'impôt cantonal sur le bénéfice des entreprises, lui aussi à la discrétion de chaque canton.

La Suisse devrait rester compétitive sur la scène internationale après la mise en place de cette réforme, avec des taux effectifs de l'impôt sur le bénéfice des entreprises nettement inférieurs à la moyenne OCDE. Comme suite à cette réforme, les cantons ont abaissé ces taux de 2 à 3 points de pourcentage en moyenne, et certains les abaisseront encore dans les années à venir (Portmann et Staubli, 2020). En termes statiques, les recettes fiscales totales vont diminuer (FDF, 2018). À plus long terme cependant, les effets dynamiques seront probablement positifs (Daepp et Staubli, 2018) et dépendront de la réaction des entreprises en termes d'implantation, d'investissement et de recrutement ainsi que du degré de concurrence fiscale internationale pris pour hypothèse. À court et moyen termes, la réforme va occasionner par conséquent une baisse de recettes de l'ordre de 0.3 % du PIB au maximum chaque année (Daepp et Staubli, 2018), ce qui entraînera des tensions sur les finances publiques (le manque à gagner potentiel pour les cantons sera en partie compensé par la redistribution d'une part plus importante du produit de l'impôt fédéral direct). D'autre part, les mesures d'incitation à l'innovation fondées sur les bénéfices, comme les boîtes à brevets, récompensent les brevets existants davantage que la prise de risque en R-D pour un bénéfice ultérieur incertain. Elles tendent donc à profiter aux grandes entreprises multinationales, au détriment des jeunes pousses innovantes qui ont plus de chances d'être déficitaires et soumises à des contraintes de crédit (Appelt et al., 2016). La réforme n'en constitue pas moins un pas dans la bonne direction, dans la mesure où elle élimine des avantages fiscaux indus accordés à des entreprises actives sur le plan international et introduit des incitations explicites à la R-D qui n'existaient pas jusque-là en Suisse.

Lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux

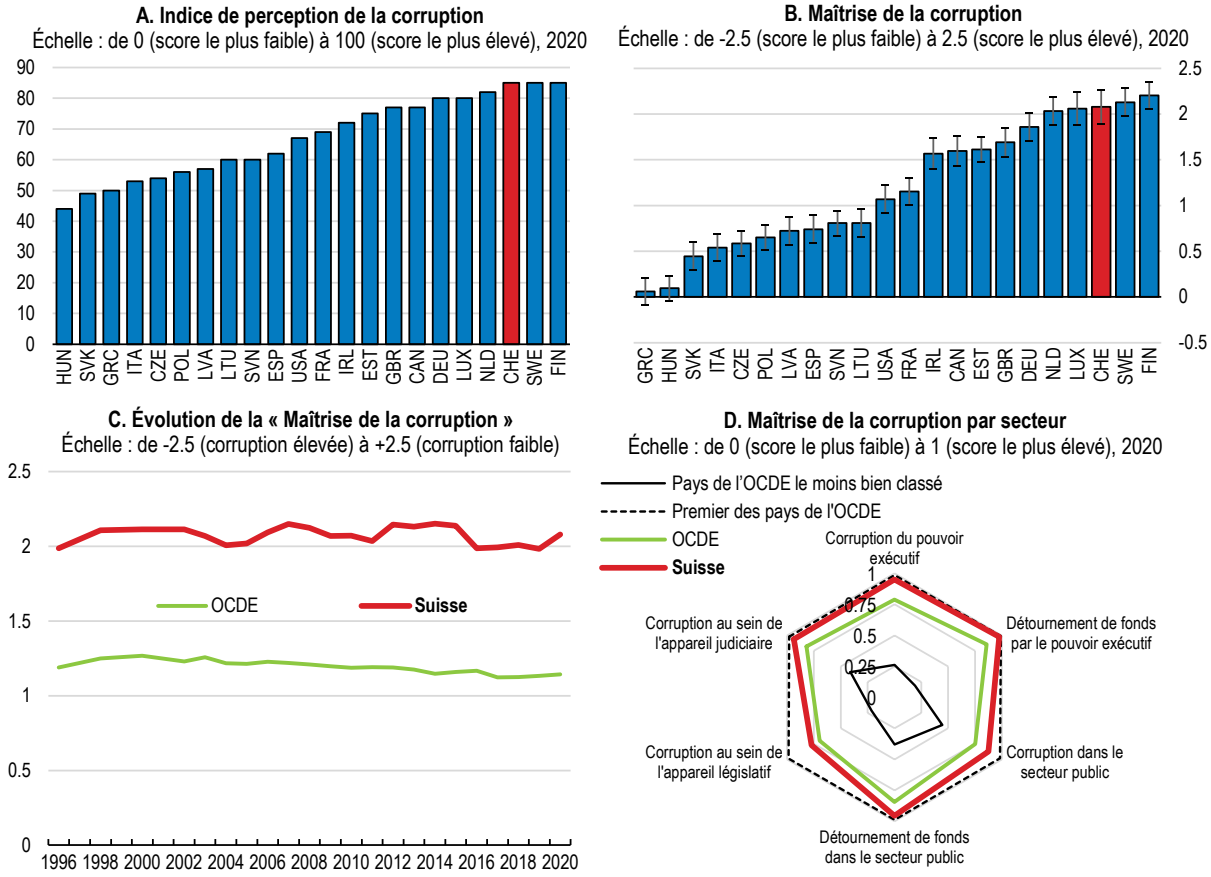
Les indicateurs de maîtrise de la corruption et de perception du risque de corruption dans le secteur public montrent que la Suisse se situe systématiquement parmi les pays de l'OCDE les mieux classés (graphique 1.29). Lors de son quatrième cycle d'évaluation, l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe, à savoir le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), avait adressé douze recommandations à la Suisse l'invitant à prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et à améliorer l'intégrité publique dans ces cercles (Conseil de l'Europe, 2017). Deux ans après, le GRECO avait constaté que la Suisse avait mis en œuvre ses recommandations de manière satisfaisante (Conseil de l'Europe, 2019). Il avait notamment fait état de progrès satisfaisants s'agissant des procureurs et salué l'engagement pris par l'Assemblée fédérale de regrouper dans un seul document l'ensemble des droits et obligations des parlementaires. Il avait aussi indiqué que la Suisse avait également bien progressé en imposant aux députés de communiquer plus de précisions sur leurs activités professionnelles dans leurs déclarations d'intérêts, tout en regrettant qu'elle n'ait pas donné suite à la recommandation qu'il lui avait adressée d'inclure des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés. La Suisse n'a pas non plus pris de mesures pour renforcer la qualité et l'objectivité du processus de recrutement des juges et pour élaborer des règles déontologiques applicables à ceux-ci.

La Suisse s'est récemment efforcée de consolider son approche stratégique de l'intégrité publique et de la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale par le biais de sa Stratégie anticorruption pour 2021-24. Adoptée en novembre 2020, la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption définit des objectifs de haut niveau en matière de prévention de la corruption et de poursuite pénale dans le but de préserver la réputation de la place économique suisse, reconnue dans le monde entier pour son intégrité (Conseil fédéral, 2020).

Cela étant, occupant une position internationale de premier plan et étant très orientée vers les exportations, la Suisse est exposée à un risque relativement élevé de corruption transnationale. Elle a l'un des taux les plus élevés au monde d'entreprises multinationales par habitant et celles-ci exercent leurs activités dans des secteurs très exposés à la corruption transnationale, tels que l'industrie pharmaceutique et les échanges de produits de base comme les produits agricoles, les pierres et métaux et les produits énergétiques. De plus, le statut international de la place financière suisse et l'importance de ses activités de gestion de fortune représentent des risques accrus d'utilisation à des fins criminelles, notamment à travers le blanchiment de capitaux, y compris le blanchiment des produits de la corruption transnationale (OCDE, 2018c).

Les autorités suisses sont conscientes de ces risques et les indicateurs montrent que les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux qu'elles ont prises sont pour la plupart relativement efficaces (graphique 1.30). Selon le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, la Suisse est toujours l'un des pays les plus actifs pour ce qui est de la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale en raison de l'action menée sans relâche en ce sens par le ministère public (OCDE, 2018c et 2020g). La Suisse a en outre augmenté les ressources allouées à son Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, comme cela lui avait été recommandé.

Graphique 1.29. La Suisse est bien placée en ce qui concerne la maîtrise de la corruption

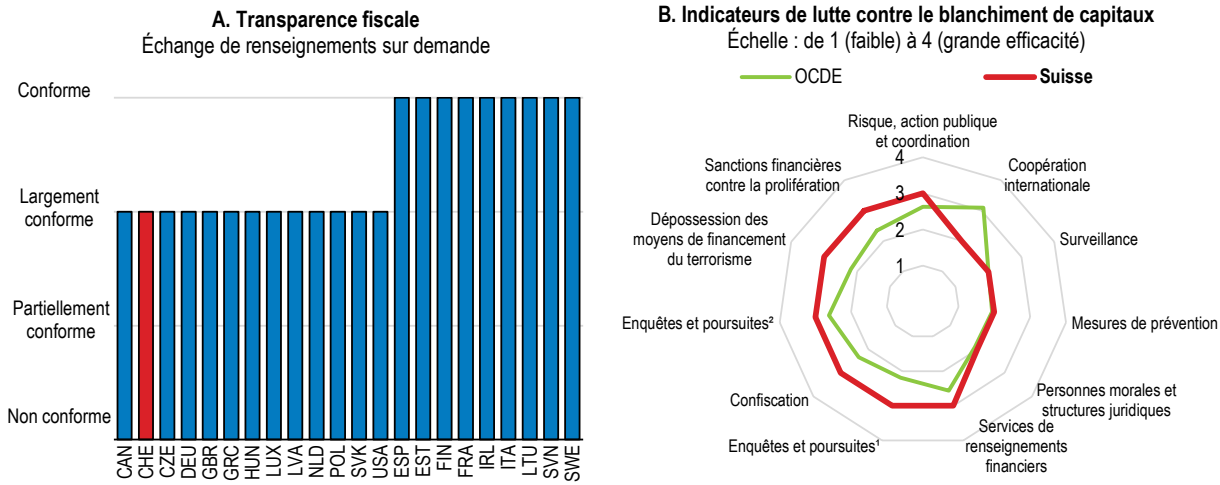


Note : La partie B indique l'estimation ponctuelle et la marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du projet V-Dem (Varieties of Democracy).

Source : Panel A : Transparency International ; panels B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; panel D : Projet Varieties of Democracy, base de données V-Dem (Varieties of Democracy) v11.

StatLink https://stat.link/iezh13

Graphique 1.30. Les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux sont pour la plupart efficaces



Note : La partie A résume l'évaluation globale de la pratique de l'échange de renseignements telle qu'elle ressort des examens mutuels menés par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Les examens par les pairs ont pour but d'évaluer la capacité des tribunaux compétents à vérifier la transparence de leurs entités et mécanismes juridiques et à coopérer avec les autres unités d'administration fiscale dans le cadre des normes internationales. Le graphique illustre les résultats du premier cycle ; un deuxième cycle est en cours. La partie B fait apparaître les notations issues des évaluations mutuelles de chaque membre du GAFI pour évaluer le degré d'application des Recommandations du GAFI. La notation attribuée montre dans quelle mesure les mesures prises par un pays sont efficaces au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites¹ » : se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites² » : se rapporte au financement du terrorisme.
Source : Calculs du secrétariat de l'OCDE basés sur les informations du forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et Groupe d'Action Financière (GAFI) de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/6hdmvy

Néanmoins, dans sa dernière évaluation d'octobre 2020 (OCDE, 2020g), le Groupe de travail de l'OCDE a instamment prié la Suisse de s'attaquer à certaines lacunes. Les autorités suisses doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que les sanctions imposées dans les affaires de corruption transnationale sont effectives, proportionnées et dissuasives. Par exemple, il n'existe aucun projet de loi prévoyant un relèvement de l'amende légale maximale applicable aux personnes morales, ainsi que l'OCDE l'avait recommandé (OCDE, 2020g et 2018c). Il a par ailleurs été noté que la situation n'avait guère progressé sur le front de la protection des lanceurs d'alerte. Des mesures devraient être prises en vue de renforcer le dispositif en place de protection des lanceurs d'alerte du secteur public fédéral et étendre le cadre de protection juridique aux agents publics cantonaux. Dans le secteur privé, les lanceurs d'alerte continuent de s'exposer à des poursuites pénales après avoir signalé des faits de corruption nationale et transnationale. Or, le parlement a rejeté en mars 2020, un projet de loi visant à les protéger. L'examen par le parlement d'une initiative parlementaire à cet égard est en instance, mais les retombées de celle-ci et le calendrier restent incertains (OCDE, 2020g).

Tableau 1.7. Recommandations précédentes sur les moyens d'assurer une croissance durable et inclusive

Recommandations formulées dans des Études antérieures	Mesures prises
Renforcer le lien entre les taxes cantonales annuelles sur les véhicules et les polluants.	Les taxes sur les véhicules relèvent de la responsabilité des cantons. La première chambre du parlement a voté une motion pour demander une plus grande harmonisation des taxes cantonales sur les véhicules. Divers cantons promeuvent les véhicules électriques et les véhicules à piles à combustible en allégeant fortement les taxes sur les véhicules à moteur de ce type et, dans certains cas, ces véhicules sont complètement exonérés. En outre divers cantons promeuvent les véhicules électriques à l'aide de primes à l'achat et d'une aide financière octroyée pour l'extension de l'infrastructure de recharge.
Limiter la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt hypothécaire de façon à ce que ceux-ci, ajoutés aux dépenses d'entretien, ne puissent pas dépasser le montant du loyer imputé déclaré.	Un débat parlementaire est en cours sur une réforme visant à supprimer la taxation de la valeur locative imputée. Dans sa version actuelle, telle qu'elle a été votée par le Conseil des États, cette réforme s'accompagnerait d'une mesure limitant la déductibilité des intérêts sur la dette privée à 70 % du revenu imposable du capital.
Renforcer les incitations financières à travailler plus longtemps.	Le 17 décembre 2021, le parlement a adopté une réforme du premier pilier du système de retraite (réforme AVS 21). Réforme en cours des régimes de retraite professionnels (deuxième pilier) : le Conseil fédéral a soumis un projet de réforme au parlement le 25 novembre 2020. Cette proposition prévoit, parmi d'autres mesures comme l'abaissement à 6.0 % du taux de conversion ou des mesures compensatoires, une réduction des différences de cotisations entre les assurés jeunes et les plus âgés. Il s'agit de réduire les coûts salariaux pour les travailleurs âgés.
Promouvoir des programmes en faveur d'un allongement de la vie active en bonne santé, notamment des programmes de prévention sanitaire.	Aucune mesure prise.

Recommandations

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Aider l'économie à sortir de la crise	
La pandémie de COVID-19 reste une source d'incertitudes et d'enjeux. Le rythme de la vaccination s'est essoufflé notablement au cours de l'été 2021.	Prendre les mesures appropriées pour accélérer la vaccination.
L'inflation devrait rester faible tandis que l'économie se redresse, sur fond d'incertitude et de risques importants.	**La politique monétaire devrait conserver une orientation accommodante jusqu'à ce que la reprise soit fermement engagée.**
Le système financier suisse dispose de volants de fonds propres et de liquidité adéquats. Néanmoins, des défaillances de crédits et des corrections du marché pourraient se matérialiser avec un décalage dans le temps.	**Envisager de réactiver le volant de fonds propres contracyclique axé sur les prêts hypothécaires résidentiels.** **Réaliser de nouveaux progrès concernant la gestion des risques inhérents aux banques « trop grandes pour faire faillite », notamment en renforçant les exigences de liquidité et les plans de résolution et d'urgence.**
Les déséquilibres ont continué de s'accumuler sur le marché de l'immobilier résidentiel, exposant les débiteurs et les créanciers à des risques de taux d'intérêt et de crédit.	Envisager d'élargir la palette d'outils macroprudentiels prenant en compte l'accessibilité financière (par exemple plafonner les ratios dette/revenu et service de la dette/revenu applicables aux prêts hypothécaires). Donner à la BNS et à la FINMA un mandat clair et ferme pour proposer et calibrer les outils macroprudentiels.
Le déficit a augmenté, mais la dette brute des administrations publiques demeure faible en comparaison internationale et leur dette nette est négative (position créditrice nette). Les taux d'intérêt des nouvelles émissions de dette restent historiquement bas.	**Utiliser la flexibilité existante au sein du dispositif budgétaire (à savoir la règle de frein à l'endettement) pour mettre en œuvre des ajustements temporaires et éviter un durcissement trop rapide de la politique budgétaire.**
La crise a eu des répercussions différentes selon les secteurs. Un retrait prématuré des aides pourrait déclencher des faillites injustifiées et des réductions d'effectifs, et pourrait se traduire par des effets de stigmate et accroître la pauvreté. L'un des enjeux majeurs consiste à apporter un soutien suffisant aux travailleurs et aux entreprises durement touchés, tout en facilitant le redéploiement des ressources. Les entreprises pourraient faire face à des difficultés accrues après le retrait des mesures de soutien. L'accumulation rapide de dettes qui en résulterait pourrait être source de risques pour la stabilité financière, tandis que dans le secteur des entreprises, le surendettement pèserait sur l'investissement privé et la croissance. Cela étant, le maintien prolongé d'aides publiques trop généreuses risque de maintenir artificiellement en vie des entreprises non viables (entreprises « zombies »). Des procédures d'insolvabilité efficaces seront également d'une importance cruciale pour réduire au minimum les pertes de ressources et favoriser une réaffectation du capital propice aux gains de productivité (Adalet McGowan et al., 2017). La Suisse se classe bien en ce qui concerne son cadre de l'insolvabilité mais des améliorations notables seraient possibles dans la pratique.	**Continuer de réduire le champ d'application des aides publiques aux secteurs les plus durement touchés et aux groupes vulnérables.** À court terme, continuer d'apporter des liquidités aux entreprises les plus durement touchées, au besoin, et parallèlement, réduire la fraction des prêts garantie par l'État ou rendre plus coûteux l'accès à ces programmes. Renforcer les procédures en cas d'insolvabilité en améliorant l'accès des débiteurs et des créanciers à des procédures rapides économiquement rationnelles et en mobilisant des ressources adéquates en ce sens, notamment en recrutant et en formant du personnel..
Renforcer la compétitivité pour rehausser la productivité et la croissance	
La concurrence reste entravée sur le marché intérieur par l'existence de frontières entre les cantons. Le cadre de contrôle des fusions demeure trop permissif, et les actions civiles contre les ententes sont rares, compte tenu de la complexité des procédures et de la brièveté des délais de prescription.	**Appliquer pleinement la loi sur le marché intérieur pour garantir une égalité d'accès aux marchés dans tous les cantons.** **Harmoniser le cadre de contrôle des concentrations avec celui de l'Union européenne (UE) et renforcer le droit civil relatif aux ententes.**
Les charges administratives pesant sur la création d'entreprises sont plus élevées que dans les pays les plus performants, et la durée ainsi que le coût du règlement des litiges commerciaux sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE.	**Réduire les charges administratives sur la création d'entreprises. Mettre en place des règles de « consentement tacite » pour la délivrance d'autorisations.** **Élargir le périmètre du guichet unique mis en place par les pouvoirs publics (EasyGov.swiss) en y intégrant les services des administrations cantonales.**
La participation de l'État dans l'économie est parmi les plus élevées de l'OCDE, notamment dans les industries de réseaux (télécommunications et énergie). Sur les marchés concurrentiels, les entreprises publiques peuvent jouir d'avantages indus, ce qui fausse la concurrence. La séparation des fonctions d'actionnariat, de gestion, de réglementation et de surveillance du marché ne va pas de soi pour de nombreuses entreprises publiques cantonales. Certaines réglementations favorisent les entreprises publiques, et on ne peut exclure l'existence de subventions croisées.	Diminuer l'actionnariat public et continuer de réduire les distorsions de concurrence dues à la participation de l'État. Aligner les critères de gouvernance d'entreprise, de transparence et de neutralité réglementaire et concurrentielle applicables aux entreprises publiques cantonales sur celles qui s'appliquent aux entreprises publiques fédérale.

Les obstacles aux échanges de services sont plus élevés que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La Suisse limite par ailleurs les entrées d'investissement direct étranger (IDE), essentiellement sous la forme de restrictions aux prises de participations. L'agriculture est fortement protégée de la concurrence étrangère et reçoit des versements importants sous forme d'aides directes.	**Réduire les restrictions relatives aux échanges de biens et de services, notamment dans le secteur agricole. Supprimer les obstacles à l'IDE, le cas échéant et, en tout état de cause, les maintenir à un faible niveau.**
Garantir une utilisation efficace des ressources pour renforcer la durabilité	
Le niveau des déchets municipaux par habitant est supérieur à la moyenne de l'OCDE et n'a pas diminué depuis 15 ans, malgré le recours à divers instruments d'action en vue de le réduire.	**Préparer une stratégie fédérale de prévention de la production de déchets incluant des objectifs indicatifs de réduction des déchets municipaux.**
Il existe des subventions et exonérations fiscales dommageables pour l'environnement qui réduisent l'efficacité des politiques environnementales, notamment dans l'agriculture, la sylviculture et les transports publics. **Les dispositions et les objectifs proposés dans la loi sur le CO_2 révisée auraient défini d'importantes étapes du processus à suivre pour atteindre l'objectif consistant à ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Néanmoins, les projets de nouvelle hausse de la taxe carbone et de mise en place d'une taxe sur les billets d'avion ont été récemment suspendus (après le rejet par votation populaire de la loi sur le CO_2 révisée). Les exonérations nuisent à l'efficacité de la taxe carbone.**	Réévaluer et supprimer les subventions et exonérations dommageables pour l'environnement, y compris dans l'agriculture, pour rendre le système de tarification et d'incitation plus cohérent entre les secteurs. **Poursuivre les efforts déployés pour élargir la base de la taxe carbone en réévaluant les exonérations et en alignant la tarification des émissions de CO_2 sur les références internationales du coût climatique.**
La Suisse pourrait mieux s'appuyer sur son secteur financier et son secteur des entreprises, tous deux compétitifs au niveau international, ainsi que sur son taux d'épargne élevé, pour stimuler l'investissement vert et l'éco-innovation. Le secteur financier est encore fortement engagé dans l'extraction de pétrole et de charbon, et beaucoup moins dans les énergies renouvelables et l'électromobilité. Une action plus ambitieuse en faveur des technologies et de la R-D vertes pourrait être bénéfique à l'environnement ainsi qu'à la croissance économique. Les projets visant à développer le soutien public en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments et de l'innovation verte sous la forme d'un fonds pour le climat ont été interrompus.	**Continuer de renforcer la transparence en ce qui concerne la compatibilité climatique des portefeuilles financiers. Renforcer la publication d'informations sur les risques liés au climat auxquels sont exposés les grandes entreprises et le secteur financier.** Continuer de promouvoir les investissements visant à accroître l'efficacité énergétique et augmenter les fonds publics en faveur de la R-D écologique et de l'innovation verte.
La population vieillit rapidement. Le financement du premier pilier du système de retraite va être mis à rude épreuve, et les taux de remplacement assurés par le régime obligatoire de retraite devraient diminuer sensiblement.	**Fixer l'âge de la retraite à 65 ans et le lier à l'espérance de vie.**
Dans le deuxième pilier, le taux de conversion en pension des actifs accumulés est fixé par la loi. Ce taux est trop élevé, ce qui aboutit à une redistribution substantielle, au sein du deuxième pilier, des travailleurs les plus jeunes vers les travailleurs âgés et les retraités. Certains fonds de pension pourraient devenir insolvables.	Abaisser le paramètre utilisé pour calculer les annuités (« taux de conversion minimum ») et en faire un paramètre technique plus flexible fixé par ordonnance. Abaisser l'âge de participation aux régimes de retraite professionnels (deuxième pilier).
La Suisse a beaucoup plus recours à la fiscalité directe, notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques, que la plupart des autres pays de l'OCDE. Les recettes de la TVA au taux standard y sont parmi les plus faibles de l'OCDE Les recettes tirées des impôts sur la propriété immobilière sont peu importantes.	Renforcer les incitations à travailler en réduisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, notamment les seconds apporteurs de revenu. Relever la TVA et les impôts sur la propriété immobilière, tout en trouvant une solution aux effets négatifs de ces hausses sur la redistribution.
Le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la conception de l'impôt sur le patrimoine net incitent les ménages à faire jouer l'effet de levier. Le poids de l'impôt sur le patrimoine net est important, alors que les plus-values sont en grande partie exonérées.	Limiter la déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires de l'impôt sur le revenu et élargir la base d'imposition des plus-values. Envisager de réformer l'impôt sur le patrimoine net afin de le rendre plus progressif, limiter la déductibilité des emprunts et améliorer la coordination entre les cantons.
La Suisse est fortement tournée vers les exportations et sert de plaque tournante internationale aux entreprises, notamment dans des secteurs à haut risque de corruption transnationale comme le commerce de matières premières ou de produits pharmaceutiques et la gestion d'actifs internationaux. Dans le secteur privé, les lanceurs d'alerte continuent de s'exposer à des poursuites pénales après avoir signalé des faits de corruption nationale et transnationale.	Relever l'amende légale maximale pour les personnes morales dans les affaires de corruption transnationale pour garantir que les sanctions imposées soient efficaces, proportionnées et dissuasives. Renforcer l'arsenal existant de protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public comme dans le secteur privé, y compris au niveau cantonal.

Références

Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2018), « Design of insolvency regimes across countries », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE,* n° 1504, Éditions OCDE, https://ideas.repec.org/p/oec/ecoaaa/1504-en.html.

Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « Insolvency Regimes, Zombie Firms and Capital Reallocation », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1399, Éditions OCDE, Paris.

Adler, T. (2017), « Privatisation et libéralisation : ouvrons le débat ! (1/2) », *Avenir Suisse,* https://www.avenir-suisse.ch/fr/privatisation-et-liberalisation-ouvrons-le-debat-12/.

AFF (2021a), « Finances publiques: redressement rapide après les déficits élevés dus au COVID-19 », Administration fédérale des finances, *Communiqué de presse*, 31.08.2021, https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/aktuell/nsb-news_list.msg-id-84907.html.

AFF (2021b), Compte d'État : 2020, Administration fédérale des finances, https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2020/rg1-2020.pdf.download.pdf/RG1-f.pdf.

AFF (2021c), Aperçu des finances fédérales | Budget 2022, Administration fédérale des finances, https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/bundeshaushalt_ueb.html.

AIE (2015), *Energy Technology Perspectives 2015*, Agence internationale de l'énergie, Paris, www.iea.org/etp/etp2015.

Akgun, O., D. Bartolini et B. Cournède (2017), « The capacity of governments to raise taxes », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1407, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/6bee2df9-en.

Appelt, S. et al. (2016), « R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 32, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlr8fldqk7j-en.

Arnold, J. et al. (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, vol. 121, n° 550, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/50575/1/619013052.pdf.

Banque mondiale (2020), *Doing business 2020, Economy profile: Switzerland*, https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/switzerland/CHE.pdf.

BNS (2021a), Bulletin trimestriel 1/2021, mars, Banque nationale suisse, https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/quartbul_2021_1_komplett/source/quartbul_2021_1_komplett.fr.pdf.

BNS (2021b), Bulletin trimestriel 2/2021, juin, Banque nationale suisse, https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/quartbul_2021_2_komplett/source/quartbul_2021_2_komplett.fr.pdf.

BNS (2021c), Financial Stability Report 2021, Banque nationale suisse, https://www.snb.ch/n/mmr/reference/stabrep_2021/source/stabrep_2021.n.pdf.

BNS (2020a), Rapport sur la stabilité financière 2020, Banque nationale suisse, https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/stabrep_2020/source/stabrep_2020.fr.pdf.

Chetty, R. et al. (2020), « The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data », *NBER Working Paper*, n° 27431, juin, https://www.nber.org/papers/w27431.

CHS PP (2020), Conférence de presse annuelle, Berne, le 12 mai 2020, Dossier de presse, Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2020/Dossier_de_presse_12.05.2020.pdf.

CHS PP (2019), Rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance en 2018, Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Erhebung_finanzielle_Lage/2018/Bericht_finanzielle_Lage_der_VE_2018_f.pdf.

Colin, C. et B. Brys (2019), « Population ageing and sub-central governments: Long-term fiscal challenges », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 30, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/00db7ac4-en.

ComCo (2020), Rapport annuel 2019 de la Commission fédérale de la concurrence, https://www.weko.admin.ch/dam/weko/fr/dokumente/2020/jahresbericht_2019.pdf.download.pdf/Annual%20Report%202019.pdf.

ComCo (2019), Rapport annuel 2018 de la Commission fédérale de la concurrence, https://www.weko.admin.ch/weko/fr/home/praxis/rapports-annuels.html.

ComCo (2018), Rapport annuel 2017 de la Commission fédérale de la concurrence, https://www.weko.admin.ch/weko/fr/home/praxis/rapports-annuels.html.

Conseil de l'Europe (2019), Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport de conformité : Suisse, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/168094e861.

Conseil de l'Europe (2017), Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation : Suisse, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fcedb.

Conseil fédéral (2021a), Rapport du Conseil fédéral sur les banques d'importance systémique : Examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques, juin 2021, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/66983.pdf.

Conseil fédéral (2021b), Retour à la normalité budgétaire: le Conseil fédéral adopte un budget équilibré pour 2022, *Communiqué de presse*, 30.06.2021, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-84276.html.

Conseil fédéral (2021c), Stratégie pour le développement durable 2030, 23 juin 2021. https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/nachhaltige_entwicklung/publikationen/sne2030.pdf.download.pdf/sne2030.pdf

Conseil fédéral (2020), Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024, https://www.bundesreisezentrale.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/201125_Strategie_gegen_Korruption_FR.pdf.

Conseil fédéral (2018), Environnement Suisse 2018 : Rapport du Conseil fédéral, https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/etat/publications-etat-de-l-environnement/environnement-suisse-2018.html.

Conseil fédéral (2017), État et concurrence : Impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels, Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 12.4172 du Groupe libéral-radical du 13.12.2012 et 15.3880 Schilliger du 22.09.2015, Berne, le 8 décembre 2017, \\main.oecd.org\Homedir4\Sila_U\Urban Sila\Switzerland\Literature\Rapport__Etat_et_concurrence__2017.pdf.

Daepp, M. et D. Staubli (2018), Estimation Dynamique des Conséquences du Projet Fiscal 17 sur les Recettes Fiscales, Département fédéral des finances, Berne, https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Zahlen_fakten/botschaften/steuervorlage17/Studie-Dynamische-Effekte-SV17.pdf.download.pdf/Studie-Dynamische-Effekte-

SV17_f.pdf.

Demmou, L. et G. Franco (2021), « From hibernation to reallocation: COVID-19, productivity and public loan guarantees », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).

DFF (2021). « 2021 report on the long-term sustainability of public finances in Switzerland: COVID-19 crisis, demographics and climate change », Département federal des finances, Berne (à paraître, novembre 2021)

DFF (2018), Conséquences financières statiques de la décision du Parlement sur la RFFA, du message sur le PF 17 et du projet sur la RIE III soumis au vote (plans cantonaux de mise en œuvre compris) par rapport au droit en vigueur, Département fédéral des finances, Berne, https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/finanzielle-auswirkungen-staf-2018-09-f.pdf.

Diez et al. (2021), « Insolvency Prospects Among Small and Medium Enterprises in Advanced Economies: Assessment and Policy Options », *IMF Staff Discussion Note*, avril 2021, https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/SDN/2021/English/SDNEA2021002.ashx.

Égert, B. (2017), « The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1442, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en.

FINMA (2020a), *Monitorage FINMA des risques 2020*, Autorité fédérale suisse de surveillance des marchés financiers, https://finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapports/risikomonitor/.

FINMA (2020b), Rapport annuel 2020, Autorité fédérale suisse de surveillance des marchés financiers (FINMA), https://finma.ch/fr/~/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/finma-publikationen/geschaeftsbericht/20200325-finma-jahresbericht-2020.pdf?la=fr&hash=58430AB0AC532055EF950743479AB24659F3B1F0.

FINMA (2020c), Rapport sur la résolution 2020, https://finma.ch/fr/~/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/finma-publikationen/resolution-bericht/20200225-resolution-bericht-2020.pdf?la=fr.

FINMA (2019), « Hypothèques pour immeubles de rendement: la FINMA reconnaît une autorégulation modifiée », *Communiqué de presse*, 28 août 2019, https://www.finma.ch/fr/news/2019/08/20190828-mm-selbstregulierung/.

FMI (2019), « Switzerland - Financial Sector Assessment Program », *IMF Country Report*, n° 19/183, https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1CHEEA2019003.ashx.

Frischknecht, R. et al. (2014), Évolution de l'impact environnemental de la Suisse dans le monde, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/wirtschaft-konsum/uw-umwelt-wissen/entwicklung_der_weltweitenumweltauswirkungenderschweiz.1.pdf.dow.

Fuhrer, L.M., M. Ramelet et J. Tenhofen (2020), « Firms' participation in the COVID-19 loan programme », *SNB Working Papers*, 25/2020, https://www.snb.ch/n/mmr/reference/working_paper_2020_25/source/working_paper_2020_25.n.pdf.

Gourinchas, P.-O. et al. (2020), « COVID-19 and SME Failures », *NBER Working Paper*, n° 27877, https://www.nber.org/papers/w27877.

Guillemette, Y. et D. Turner (2021), « The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reform », *OECD Economic Policy Papers*, n° 29 (à paraître).

Guillemette, Y. et D. Turner (2018), « The long view: scenarios for the world economy to 2060 », *OECD Economic Policy Papers*, n° 22, Éditions OCDE, Paris.

Helvetia (2020), « Le Taux de Conversion », *Helvetia Prévoyance professionnelle*, https://www.helvetia.com/content/dam/os/ch/web/documents/corporate-customers/occupational-benefit-scheme/news-saeule-2/fr/taux-de-conversion-brochure.pdf.

Hintermann, B. et M. Zarkovic (2020), « Carbon Pricing in Switzerland: A Fusion of Taxes, Command-

and-Control, and Permit Markets », *Ifo DICE Report*, I/2020 Spring, volume 18, https://www.ifo.de/DocDL/ifo-dice-2020-1-Hintermann-Zarkovic-Carbon-Pricing-in-Switzerland-A-Fusion-of-Taxes,Command-and-Control,and-Permit-Markets-spring.pdf.

Jaag, C., S. Rutz et N. Jacober (2017), Einführung des SIEC-Tests Auswirkungen auf die Schweizer Fusionskontrolle [Effets de l'introduction du test SIEC sur le contrôle des concentrations en Suisse], *Swiss economics*, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Wettbewerb/Kartellgesetz/studie_siec_2017.pdf.download.pdf/Studie%20SIEC%202017.pdf.

Jäggi, S. (2018), « Les entreprises publiques faussent la concurrence », Thématique: Le secteur public concurrence le privé, *La Vie économique*, n° 5/2018, https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2018/04/05_Jaeggi_FR.pdf.

Kim, J. et C. Vammalle (dir. pub.) (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264167001-en.

KOF Centre de recherches conjoncturelles (2021), Konjunkturanalyse: Prognose 2021 / 2022 Der Aufschwung ist dafrüher und stärker als erwartet [Analyse conjoncturelle : Prévisions pour 2021/2022 – Le redressement est plus rapide et plus fort que prévu], juin 2021, https://doi.org/10.3929/ethz-b-000491261.

Lienhard, A. et al. (2019), Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises, Rapport à l'intention de l'Administration fédérale des finances, Berne, Lucerne, Saint-Gall, Lausanne, https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/CorpGov_Gesamtbericht.pdf.download.pdf/B_CorpGov_Gesamtbericht_2019_06_21_f.pdf.

Maechler, A.M. et T. Moser (2020), Mise en œuvre de la politique monétaire: comment piloter les taux d'intérêt dans la zone négative Apéritif « Marché monétaire » virtuel, discours, Banque nationale suisse, Webcast, 5 novembre 2020, https://www.snb.ch/fr/mmr/speeches/id/ref_20201105_amrtmo/source/ref_20201105_amrtmo.fr.pdf.

Martinez, I. Z. et al. (2021), « Corona und Ungleichheit in der Schweiz, Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen derCovid-19-Pandemie » [Coronavirus et inégalités en Suisse, Première analyse des effets redistributifs de la pandémie de COVID-19], *KOF Studien*, n° 161, février 2021, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/Medienmitteilungen/Sonstige/Studie%20Ungleichheit%20final.pdf.

Moise, E. et Rubinova, S. (2021), « A critical review of methodologies for ex ante sustainability impact assessments of Free Trade Agreements », OCDE, Direction des échanges et de l'agriculture, Groupe de travail du Comité des échanges.

Novalytica/x28 (2020), Durchwachsene Trends in Schweizer Stellenmarkt [Évolution mitigée du marché de l'emploi suisse], *Novalytica AG & x28 AG press release*, 11 novembre 2020, https://www.x28.ch/wp-content/uploads/Novalytica-x28_Pressemitteilung_Arbeitsmarkt_November2020.docx.pdf.

OCDE (2021a), *Perspectives économiques de l'OCDE No. 109*, juin 2021, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5fae8085-fr.

OCDE (2021b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021* (à paraître), Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/40fac915-fr.

OCDE (2021c), *Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en.

OCDE (2021d), *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE* (à paraître), Études de politique fiscale de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/33d40568-fr.

OCDE (2021e), *Harmful Tax Practices – Peer Review Results: Inclusive Framework On BEPS: Action 5 Update* (as of August 2021), https://www.oecd.org/tax/beps/harmful-tax-practices-peer-review-results-on-preferential-regimes.pdf.

OCDE (2020a), *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en.

OCDE (2020b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/928181a8-en.

OCDE (2020c), OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI), Switzerland – 2020, http://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-country-note-che.pdf.

OCDE (2020d), *Environment at a Glance Indicators*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ac4b8b89-en.

OCDE (2020e), *Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/7af51916-en.

OCDE (2020f), *Tendances des impôts sur la consommation 2020 : TVA/TPS et droits d'accises – taux, tendances et questions stratégiques*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/152def2d-en.

OCDE (2020g), *Implementing the OECD Anti-bribery Convention - Phase 4 Two-Year Follow-up Report: Switzerland*, https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Switzerland-phase-4-follow-up-report-ENG.pdf.

OCDE (2019a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1848adb9-fr.

OCDE (2019b), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/058ca239-en.

OCDE (2019c), *Panorama des pensions 2019 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b88511bc-fr.

OCDE (2018a), *Effective Carbon Rates 2018: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305304-en.

OCDE (2018b), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 26, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264290303-en.

OCDE (2018c), La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, Rapport de Phase 4: Suisse, https://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/Suisse-Rapport-Phase-4-FR.pdf.

OCDE (2017a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2017-fr.

OCDE (2017b), *Examens environnementaux de l'OCDE: Suisse 2017*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279698-fr.

OCDE (2015a), Discussion sur la neutralité concurrentielle - Note du Secrétariat, 27-28 octobre 2015, https://one.oecd.org/official-document/DAF/COMP(2015)8/FINAL/fr.

OCDE (2015b), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, édition 2015, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264244221-fr.

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2011*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2011-fr.

OFAS (2020), Statistiques des Assurances Sociales 2020, Office fédéral des assurances sociales, Berne, https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/themenuebergreifend/statistiken/SVS_DE_2020.pdf.download.pdf/Statistique%20des%20assurances%20sociales%20suisses%202020.pdf.

OFAS (2019), Le Besoin Financier de l'AVS après l'Acceptation de la RFFA, Office fédéral des

assurances sociales, Berne.

OFEN (2016), Externe Evaluation der Zielvereinbarungen Umsetzung, Wirkung, Effizienz und Weiterentwicklung [Évaluation externe des conventions d'objectifs. Mise en œuvre, impact, efficience et développement futur] *Ecoplan AG*, novembre 2016, Office fédéral de l'énergie, https://www.bfe.admin.ch/bfe/en/home/news-und-medien/evaluationen.exturl.html/aHR0cHM6Ly9wdWJkYi5iZmUuYWRtaW4uY2gvZGUvcHVibGljYX/Rpb24vZG93bmxvYWQvODU4Ng==.html.

OFEV (2021), « Très faible recul des émissions de gaz à effet de serre en Suisse en 2019 », Office fédéral de l'environnement, Communiqué de presse, 12.04.2021, https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/communique/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-83046.html.

OFS (2021), Statistique des poursuites et des faillites 2020, Office fédéral de la statistique, https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services.assetdetail.16564158.html.

Portmann, M. et D. Staubli (2020), Entwicklung der Unternehmenssteuerbelastung in der Schweiz von 2003 bis 2020: Analyse auf Gemeindeebene [Évolution de la charge fiscale des entreprises en Suisse de 2003 à 2020 : analyse au niveau des communes], Bericht, Département fédéral des finances, https://eur02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.estv.admin.ch%2Fdam%2Festv%2Fde%2Fdokumente%2Fallgemein%2FDokumentation%2FZahlen_fakten%2Fberichte%2F2020%2Fbericht-steuerbelastung-2020.pdf.download.pdf%2FBericht-Steuerbelastung-2020.pdf&data=04%7C01%7CUrban.SILA%40oecd.org%7Cd98b0295bd56401e3df408d8bd3855b9%7Cac41c7d41f61460db0f4fc925a2b471c%7C0%7C0%7C637467396940380316%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C1000&sdata=Y8PVwAr4qx5Mp0M1xIpsS0bGSZ%2FT9f1gytUYA34RgS0%3D&reserved=0.

Röller, L. et M. De La Mano (2006), « The Impact of the New Substantive Test in European Merger Control », *European Competition Journal*, vol. 2, n° 1, https://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/merger_control_test.pdf.

SECO (2019), « Évolution de la productivité du travail 2008-2018 », *document de travail*, décembre 2019, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), Secrétariat d'État à l'économie (SECO), https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum/entwicklung_arbeitsproduktivitaet_2008-2018.pdf.download.pdf/evolution_de_la_productivit%C3%A9_du_travail_2008-2018.pdf

Spuler, F., J. Thomä et R. Frey (2020), *Bridging the Gap: Measuring Progress on the Climate Goal Alignment and Climate Actions of Swiss Financial Institutions*, rapport novembre 2020, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/63672.pdf.

SRG/Sotomo (2021), « 7. SRG Corona-Monitor », *Studienbericht*, 18.03.2021, https://sotomo.ch/site/wp-content/uploads/2021/03/7.-SRG-Corona-Monitor.pdf.

Swiss Sustainable Finance (2020), Swiss Sustainable Investment Market Study 2020, https://www.sustainablefinance.ch/en/swiss-sustainable-investment-market-study-2020-_content---1--3037--35722.html.

Vaterlaus, S. et al. (2020), Juristisch-ökonomisches Gutachten zum Einfluss des SIEC-Tests auf die Fusionspraxis der Wettbewerbsbehörden [Rapport juridique et économique sur l'influence du test SIEC sur les pratiques des autorités de la concurrence en matière de concentrations], *Grundlagen für die Wirt-schaftspolitik,* n° 7, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/en/dokumente/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Wettbewerb/Kartellgesetz/studie_siec_2020.pdf.download.pdf/Studie%20SIEC%202020.pdf

2 Tonifier le marché du travail pour favoriser la reprise et asseoir la croissance

Véronique Salins et Urban Sila

Le marché du travail suisse fonctionne bien et se caractérise par un taux dechômage faible, une main-d'œuvre très qualifiée et des emplois bien rémunérés. Il a su résister à la crise du COVID-19, en partie grâce au soutien important que les pouvoirs publics ont apporté à l'emploi et aux revenus. Avec la reprise de l'activité, les autorités doivent relever le défi consistant à adapter les mesures d'aide de façon à ne pas faire obstacle au redéploiement de l'emploi et à la croissance de la productivité, tout en garantissant un accompagnement adéquat aux entreprises et aux travailleurs vulnérables. La pandémie a par ailleurs accentué certains problèmes préexistants. L'écart de salaire entre hommes et femmes, déjà considérable, risque de se creuser encore, et les travailleurs âgés sont plus exposés qu'auparavant au chômage de longue durée. Rendre le marché du travail plus inclusif faciliterait la reprise et améliorerait la productivité. L'économie suisse gagnerait à ce que les groupes sous-représentés soient plus efficacement intégrés sur le marché du travail. Le développement des compétences et la correction des inégalités dans l'enseignement et la formation seront d'autre part indispensables pour fluidifier les transitions professionnelles et permettre aux travailleurs et aux entreprises de recueillir les fruits du progrès technologique et de la transformation numérique.

Introduction

La Suisse possède un marché du travail qui fonctionne correctement, avec un taux de chômage faible , un taux d'activité élevé et des emplois bien rémunérés. Grâce à une législation offrant une grande souplesse de recrutement et de licenciement, et à une main-d'œuvre très qualifiée, elle est en mesure de s'adapter aux chocs économiques de même qu'aux changements structurels induits par le progrès technologique. Il n'en reste pas moins que le vieillissement démographique freine l'augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre et que le pays doit faire face à des pénuries de travailleurs très qualifiés.

Par ailleurs, la pandémie de COVID-19 a soulevé des difficultés sans précédent pour le fonctionnement du marché suisse du travail. Les mesures de confinement ont contraint beaucoup d'entreprises à suspendre leurs activités de manière prolongée, en particulier dans le secteur des services, tandis que la fermeture temporaire des frontières et les goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement ont pénalisé le secteur manufacturier. De nombreuses entreprises ont vu leur chiffre d'affaires chuter et leurs perspectives devenir plus incertaines, ce qui s'est traduit par un excès temporaire de main-d'œuvre et par des tensions sur le chômage, la durée du travail et les revenus.

Promptes et de grande envergure, les interventions décidées par les pouvoirs publics en faveur des travailleurs et des entreprises ont contribué à la remarquable tenue du marché du travail suisse. En effet, le chômage n'a augmenté que dans des proportions limitées, et la pandémie n'a eu que peu d'incidence sur le taux d'activité. Le choc s'est en revanche traduit par un nombre sans précédent de travailleurs au chômage partiel. L'aide des pouvoirs publics a également pris la forme de mesures destinées à compenser le manque à gagner des travailleurs indépendants et d'apports de liquidités supplémentaires aux entreprises. Ces différents dispositifs ont contribué à limiter les pertes d'emplois et permis de soutenir efficacement le revenu des travailleurs et des ménages, évitant ainsi une augmentation de la pauvreté et du dénuement. Les mesures prises ont, par voie de conséquence, concouru au rattrapage rapide de la consommation et de l'activité lorsque la plupart des restrictions imposées en raison de la pandémie ont été levées.

Avec la reprise de l'activité, les autorités suisses doivent relever le défi consistant à adapter progressivement leurs mesures de soutien de façon à ne pas faire obstacle à la réaffectation des ressources et à la croissance future de la productivité, tout en continuant d'accompagner comme il se doit les entreprises et les travailleurs vulnérables. Un recours large et prolongé aux dispositifs de maintien dans l'emploi fait courir le risque de subventionner des emplois qui ne sont plus viables, et de ralentir par là même la croissance. Les pouvoirs publics doivent se tourner désormais vers les politiques actives du marché du travail pour faciliter les transitions professionnelles et le retour à l'emploi des travailleurs licenciés. Il faut, en parallèle, que les mesures de soutien encore en vigueur deviennent de plus en plus ciblées, l'objectif étant de laisser en place des filets de sécurité adaptés pour les travailleurs les plus vulnérables et les plus durement touchés par la crise.

Les conséquences de la pandémie ont d'autre part aggravé certains problèmes auxquels le marché du travail suisse était confronté auparavant. L'écart de salaire entre hommes et femmes, déjà considérable, risque de se creuser encore, puisque ce sont principalement ces dernières qui ont été prises en charge par le régime d'indemnisation en cas de chômage partiel. En outre, durant la crise, elles ont supporté une part plus importante de la charge de travail supplémentaire imposée par la garde des enfants. Par ailleurs, le risque de licenciement a été particulièrement aigu pour les travailleurs étrangers, présents en très grand nombre dans les secteurs les plus rudement frappés. Les travailleurs âgés sont bien plus susceptibles de connaître le chômage de longue durée depuis la crise, compte tenu de leurs difficultés relativement plus grandes à retrouver un emploi après un licenciement. S'ajoute à cela le fait que les travailleurs peu qualifiés ont plus de risques de perdre leur emploi que ceux dont le niveau d'éducation est plus élevé. L'économie suisse gagnerait à ce que les groupes sous-représentés participent plus activement au marché du travail, notamment grâce au développement de leurs compétences.

Avant la crise, l'intégration des jeunes sur le marché du travail était remarquablement efficiente. Le système d'enseignement suisse, qui met l'accent sur l'éducation et la formation professionnelles (EFP), permet en effet une intégration efficace des jeunes sur le marché du travail. Cela étant, le coup d'arrêt mis à la transmission des compétences par la fermeture temporaire des établissements scolaires, des centres de formation ou des entreprises ainsi que le recours généralisé au télétravail risquent d'avoir des répercussions durables sur les perspectives offertes aux jeunes, notamment pour les élèves issus de milieux défavorisés.

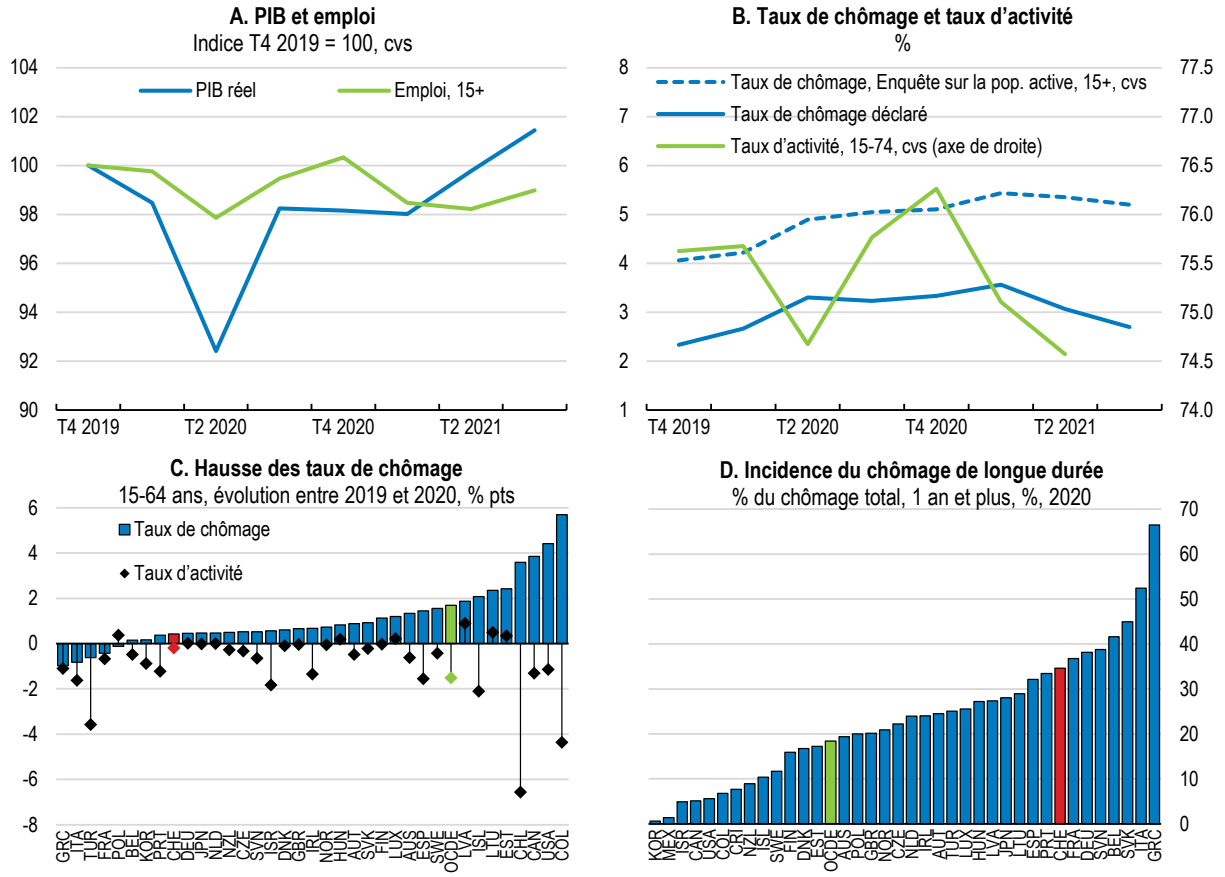
Le chapitre est structuré comme suit : La section ci-après sera consacrée aux répercussions de la pandémie sur le marché du travail ainsi qu'aux principales points forts et faiblesses de celui-ci, considérés à la lumière de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. La section suivante portera sur l'examen des diverses options qui s'offrent aux pouvoirs publics pour favoriser le redéploiement de l'emploi tout en apportant un soutien adéquat aux travailleurs vulnérables. Les mesures susceptibles d'encourager davantage d'individus à prendre pleinement part à la vie active et de favoriser l'inclusivité du marché du travail suisse seront passées en revue dans la troisième et dernière section.

La grande résilience du marché du travail et l'importance des aides publiques ont protégé l'emploi pendant la crise

Des mesures adaptées ont permis de soutenir efficacement le marché du travail pendant la crise

Le marché du travail suisse fonctionne bien et a su résister à la crise du COVID-19 (graphique 2.1, partie A). Le taux de chômage harmonisé a augmenté pour s'établir à 5.1 % au quatrième trimestre de 2020, soit un point de pourcentage de plus qu'au quatrième trimestre de 2019 (graphique 2.1, partie B). En comparaison, le taux de chômage a augmenté de 1.7 point de pourcentage en moyenne dans les économies de l'OCDE au cours de la même période (graphique 2.1, partie C). Il a légèrement reculé depuis le début de l'année 2021, mais reste supérieur à son niveau d'avant la pandémie, tandis que le taux de chômage déclaré a retrouvé en octobre 2021 son niveau de décembre 2019. Cela étant, l'incidence du chômage de longue durée, qui représentait 35 % du chômage total en 2020, est relativement élevée (graphique 2.1, partie D), et parmi les chômeurs inscrits auprès d'un office public de placement, la part des chômeurs qui étaient sans emploi depuis plus d'un an est passée de 11½ pour cent à la fin de 2019 à 25½ pour cent en décembre 2021, selon les données du Secrétariat d'État à l'économie. La prolongation de la durée d'indemnisation du chômage pendant les confinements liés à la pandémie peut expliquer en partie cette forte augmentation, dans la mesure où les demandeurs d'emploi déjà au chômage depuis longtemps ont pu éviter ou repousser la fin de la période maximale d'indemnisation du chômage.

Graphique 2.1. Le marché du travail a su résister, grâce à des aides publiques rapides



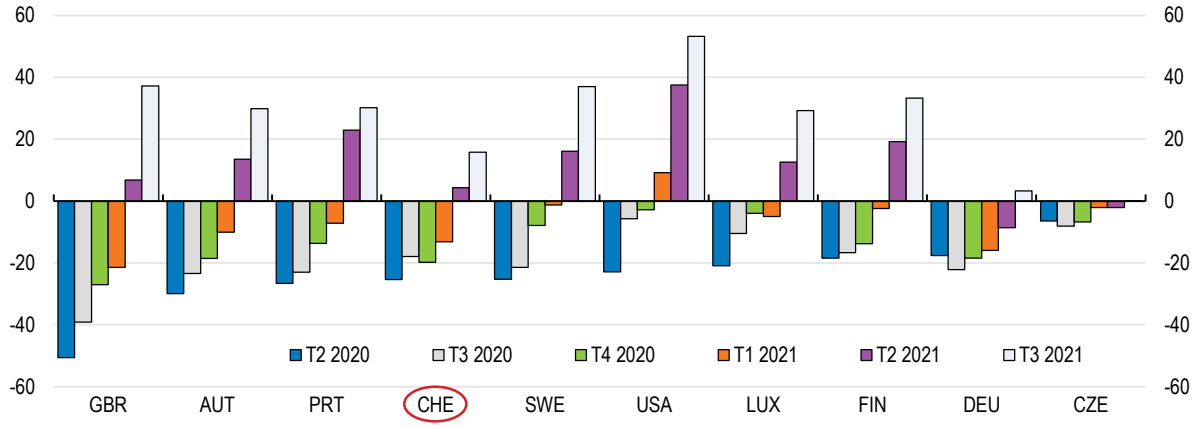
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Statistiques du marché du travail à court terme de l'OCDE ; et Secrétariat d'État à l'économie.

StatLink https://stat.link/6sfqm3

L'emploi total a légèrement reculé durant les deux premières vagues de la pandémie, mais s'est redressé avec la reprise de l'économie. Le taux d'activité a diminué depuis le début de 2021, mais demeure l'un des plus élevés de la zone OCDE. En outre, au plus fort de la crise, le nombre de postes vacants a moins baissé que dans plusieurs autres économies de l'OCDE (graphique 2.2). Néanmoins, au premier trimestre de 2021, il est resté inférieur de 13 % à son niveau d'avant la crise, avant de rebondir rapidement aux deuxième et troisième trimestres avec la levée des restrictions.

Graphique 2.2. Au deuxième trimestre 2021, le nombre d'emplois vacants a été supérieur à son niveau d'avant la crise

Variation en pourcentage du nombre d'emplois vacants depuis janvier 2020, corrigée des variations saisonnières



Source : Statistiques du marché de travail à court terme de l'OCDE ; OFS.

StatLink https://stat.link/86hxzv

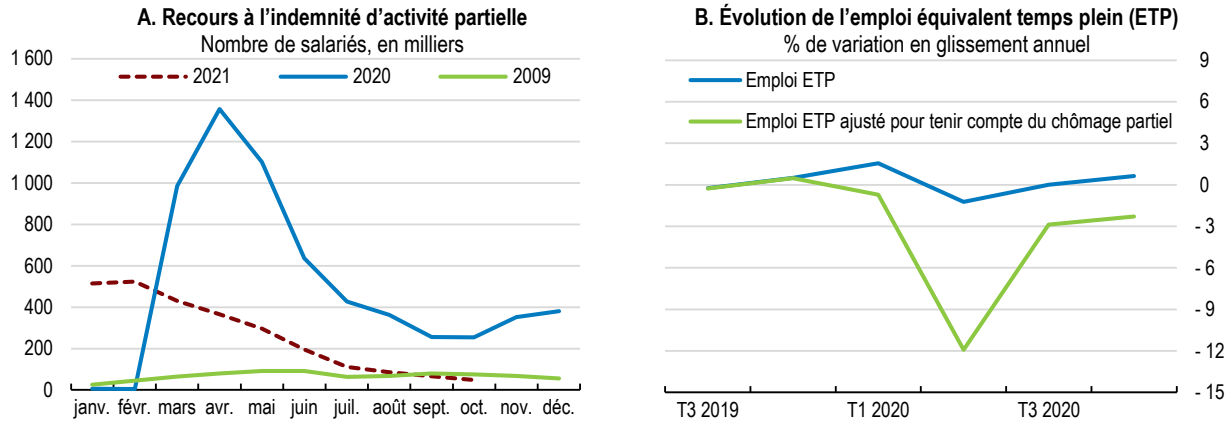
La crise a notamment entraîné un recours sans précédent au dispositif de chômage partiel. En avril 2020, au plus fort de la crise, 1.36 million de salariés ont bénéficié de ce dispositif, soit environ un quart de la population active, un chiffre 14 fois plus élevé qu'au plus fort de la crise financière mondiale (graphique 2.3, partie A). Alors que l'emploi à temps plein n'a diminué que de 1.2 % en glissement annuel au deuxième trimestre de 2020, on estime que la baisse s'établit à 11.9 %, un chiffre impressionnant, si l'on tient compte de la réduction moyenne du temps de travail associée au recours au chômage partiel (graphique 2.3, partie B). Le nombre de bénéficiaires a rapidement diminué au troisième trimestre de 2020 pour s'établir à environ 254 000 personnes en octobre. Toutefois, fin 2020 et début 2021, lorsque le gouvernement a commencé à prendre de nouvelles mesures d'endiguementdans le contexte de la deuxième vague, le recours au dispositif de chômage partiel a de nouveau augmenté, quoique dans une moindre mesure. Au quatrième trimestre de 2020, l'emploi à temps plein a augmenté de 0.6 % en glissement annuel, mais si l'on tient compte des travailleurs en chômage partiel, il aurait reculé de 2.3 %.

Les autorités fédérales ont rapidement pris des mesures pour raccourcir et simplifier la procédure de demande et en étendre l'admissibilité aux travailleurs sous contrat à durée déterminée, aux travailleurs temporaires et aux apprentis, ce qui a grandement facilité le recours au dispositif (voir encadré 2.1 et section 2). Les travailleurs temporaires, s'ils ont été beaucoup moins nombreux à demander une indemnité au titre du chômage partiel que les travailleurs titulaires de contrats permanents, ont tout de même représenté un effectif important (graphique 2.4 et encadré 2.2). Le dispositif a offert une protection efficace à cette catégorie de travailleurs qui est généralement la première à subir les effets négatifs en période de ralentissement économique. En outre, le recours généralisé au dispositif a contribué à soutenir efficacement les revenus des travailleurs, ce qui a favorisé un rebond rapide de la consommation à la levée des restrictions.

Les autorités fédérales ont également mis en place un régime spécifique d'indemnisation pour les travailleurs indépendants dont l'activité a été perturbée par les restrictions. Le nouvel instrument, de nature provisoire, couvrait un déficit de protection de l'emploi des indépendants, qui représentent 14.4 % de l'emploi total mais ne peuvent par ailleurs pas prétendre aux allocations de chômage. Le coût total de l'indemnisation des travailleurs indépendants en cas de perte de revenu s'est élevé à 2 milliards CHF en 2020, soit 0.3 % du PIB. En outre, les prestations d'assurance chômage ont été temporairement prolongées, jusqu'à six mois sur la période de mars à août 2020 et jusqu'à trois mois sur la période de mars à mai 2021. Avec la prorogation jusqu'en 2021 des mesures exceptionnelles de chômage partiel et de l'indemnisation des travailleurs indépendants en cas de perte de revenu, les dépenses sociales liées à

la crise du COVID-19 (y compris les dépenses au titre du chômage partiel, l'indemnisation pour perte de revenu et l'assurance chômage) devraient s'élever à 7 milliards CHF en 2021, soit environ 1 % du PIB de 2020. En décembre 2021, la plupart des mesures ont encore été prolongées, jusqu'à la fin de 2022.

Graphique 2.3. Le dispositif de chômage partiel a considérablement amorti les dégâts de la pandémie en matière d'emploi



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Statistiques du marché de travail à court terme de l'OCDE ; Secrétariat d'État à l'économie ; OFS ; calculs de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/xn214j

Encadré 2.1. Mesures de soutien d'urgence pendant la crise du COVID-19

Depuis mars 2020, les autorités ont adopté divers instruments d'action pour protéger les travailleurs et les entreprises des conséquences économiques de la crise.

- Le *dispositif d'indemnisation au titre du chômage partiel* est le principal instrument permettant de compenser une perte d'emploi liée à la crise. L'assurance chômage (par l'intermédiaire de laquelle le dispositif est administré et financé) couvre provisoirement 80 % de la perte de revenu imputable à la réduction du nombre d'heures travaillées, avec un plafond fixé à 196 CHF par jour. En 2020, un montant de 20.2 milliards CHF de fonds supplémentaires a été transféré à la caisse d'assurance chômage pour couvrir les dépenses correspondantes, dont 10.8 milliards CHF (1.5 % du PIB) ont été utilisés. Le dispositif de chômage partiel existait avant la pandémie et les entreprises qui connaissaient un ralentissement provisoire de leur activité pouvaient demander à en bénéficier par l'intermédiaire de l'Office cantonal de l'emploi. Toutefois, en mars 2020, la procédure de demande a été raccourcie et simplifiée, et le « délai de carence » (période de deux ou trois jours par mois pendant laquelle un employeur devait prendre en charge l'intégralité des coûts du personnel relevant du dispositif) a été supprimé. La portée du dispositif a également été étendue aux catégories de salariés qui ne pouvaient pas en bénéficier dans le cadre juridique habituel : les travailleurs sous contrats à durée déterminée, les travailleurs temporaires et les apprentis (ces exclusions ont été prévues dans le cadre habituel parce qu'il n'est pas possible de mettre fin aux contrats à durée déterminée, parce que les emplois temporaires ne sont pas considérés comme viables à long terme et parce que les apprentis doivent être sur place, la formation sur le lieu de travail faisant partie de l'enseignement). En outre, pour les travailleurs à faible revenu (gagnant moins de 3 470 CHF par mois), le niveau de l'indemnisation a été relevé en décembre 2020 pour compenser 100 % de la perte de salaire (contre 80 % auparavant). La plupart de ces mesures devaient initialement arriver à échéance fin août 2020, mais elles ont été prorogées tout d'abord jusqu'en 2021, puis jusqu'à la fin de 2022 (voir également la section 2).

- L'*allocation pour perte de gain due au coronavirus* cible principalement les travailleurs indépendants, directement ou indirectement touchés par les mesures de freinage. Ce dispositif prévoit également une indemnité journalière pour les salariés et les travailleurs indépendants qui sont en quarantaine ou qui doivent rester chez eux pour s'occuper de leurs enfants en raison d'une interruption des services de garde. Dans tous les cas, l'indemnité s'élève à 80 % des revenus d'activité d'avant la crise du COVID-19, avec un plafond fixé à 196 CHF par jour. En 2020, les autorités fédérales ont alloué 5.3 milliards CHF au régime d'allocation pour perte de gain COVID-19, dont 2.2 milliards CHF ont été utilisés. En décembre 2021, ce dispositif a été prolongé jusqu'à la fin de 2022.

- Le soutien aux PME a pris la forme de *crédits garantis par un cautionnement solidaire de la Confédération*, le « crédit COVID-19 ». Les cautionnements ont été émis pour des prêts consentis par des banques privées afin d'aider des sociétés par ailleurs solvables à faire face à des problèmes provisoires de liquidité. La couverture était de 100 % pour les prêts à concurrence de 500 000 CHF et de 85 % pour les concours compris entre 500 000 CHF et 20 millions CHF. Les banques ont quant à elles pu accéder aux liquidités nécessaires pour ces prêts au taux directeur de la BNS, grâce à la facilité de refinancement BNS-COVID-19. Un volume de cautionnements de 40 milliards CHF a été mobilisé. Dans la pratique, les banques ont accordé des prêts à hauteur de 18 milliards CHF en 2020. La période de dépôt des demandes de prêts s'est achevée en juillet 2020. Les crédits COVID-19 ont été complétés par des garanties à l'intention des jeunes entreprises d'un montant de 100 millions CHF.

- L'ordonnance concernant les mesures pour les *cas de rigueur*, mise en application par les cantons, a été prise en décembre 2020 pour apporter un soutien supplémentaire aux entreprises concernées par les restrictions. Ce dispositif permet d'accorder des prêts, des garanties ou des contributions à des entreprises qui ont dû fermer pendant au moins 40 jours en application de mesures gouvernementales, ou dont le chiffre d'affaires a reculé d'au moins 40 % sur une période de 12 mois. Les deux tiers des fonds sont versés par la Confédération et le reste par les cantons. En outre, afin d'aider les entreprises les plus durement touchées, le Conseil fédéral a supprimé le plafond des contributions accordées aux petites et moyennes entreprises. Il a en outre autorisé les cantons à ajuster les conditions d'accès à ce programme afin de s'adapter aux besoins spécifiques des collectivités locales et la Confédération financera les surcoûts éventuels qui résulteront de cette mesure. Ce programme a été doté de 8.2 milliards CHF pour 2021. En décembre 2021, la durée de validité de la base légale qui régit ce dispositif a été prolongée jusqu'à la fin de 2022.

Le soutien à l'économie a également été assuré par d'autres canaux. Par exemple, de nouvelles mesures sectorielles sous forme de prêts, de contributions ou de subventions ont été mises en place pour soutenir les entreprises et les travailleurs dans les secteurs du sport, de la culture, du tourisme et du transport aérien. De nombreux cantons ont également apporté un soutien complémentaire aux entreprises des secteurs les plus sinistrés.

L'impact de la crise a été très variable selon les catégories de travailleurs et les secteurs d'activité

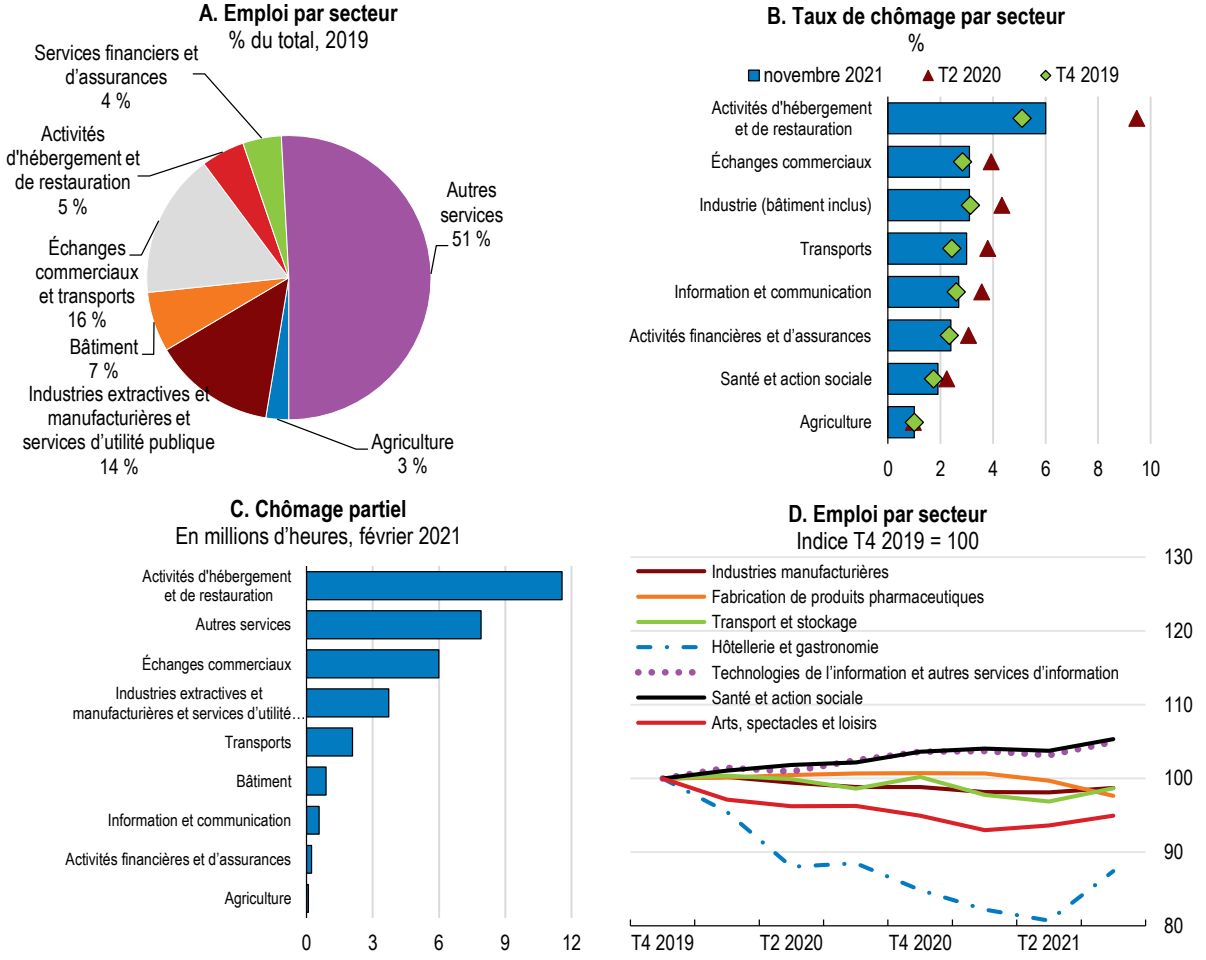
L'évolution du marché du travail a été très différente selon les secteurs. Les activités des entreprises les plus exposées aux mesures de freinage , qui exigent des relations étroites entre consommateurs et producteurs, une forte affluence ou des déplacements transfrontaliers, ont été particulièrement sinistrés.

Le secteur de l'hébergement et de la restauration, qui représente 5 % de l'emploi total, a été très durement touché. De tous les secteurs, c'est celui qui a connu le plus de pertes d'emploi en équivalent temps plein et qui a enregistré le taux le plus élevé de recours au chômage partiel (graphique 2.4). En avril 2020, environ ⅔ des actifs de 2019 bénéficiaient d'une allocation de chômage partiel et, en novembre 2020, ils étaient encore 30 % à la percevoir. Le nombre de chômeurs dans le secteur a pratiquement doublé entre janvier 2020 et janvier 2021, et selon des enquêtes, en mai, une grande majorité d'entreprises

envisageaient de nouvelles réductions d'effectifs dans les mois à venir (KOF, 2021a et 2021b). Les perspectives d'emploi ne se sont améliorées qu'à l'été 2021 avec la levée d'un grand nombre de restrictions. En juillet 2021, le pourcentage de la main-d'œuvre de 2019 recevant des allocations de chômage partiel avait été ramenée à 6 %. Les restrictions prolongées et la demande en berne ont largement compromis les perspectives d'emploi dans de nombreuses autres activités de services, notamment dans les secteurs de l'art, des loisirs et des transports. Dans le secteur manufacturier, les industries mécanique, horlogère et métallurgique ont enregistré une forte baisse de la demande en 2020 (Arni, 2020), mais ont connu un rebond plus rapide en 2021.

Certains secteurs, en revanche, ont bien moins ressenti les effets de la pandémie, voire en ont bénéficié et ont embauché pendant la crise. Pour les secteurs qui ont pu fonctionner efficacement grâce au télétravail, ou ont réussi à proposer leurs produits et services en ligne, les difficultés créées par la pandémie sont devenues une chance. L'emploi dans le secteur des technologies de l'information, en particulier, est resté plus élevé qu'avant la crise tout au long de 2020. Dans le contexte de la pandémie, l'emploi dans les services de santé et les services sociaux ainsi que dans l'industrie pharmaceutique a connu une évolution analogue (graphique 2.4). L'emploi a également résisté dans l'administration publique et l'éducation, et les données relatives aux offres d'emploi ont montré une normalisation des comportements de recrutement à compter de l'été 2020, dans les secteurs de la construction et des services financiers (X28-Novalytica, 2021).

Graphique 2.4. L'impact des mesures de freinage a été variable selon les secteurs



Source : Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux ; Secrétariat d'État à l'économie ; Office fédéral de la statistique (OFS).

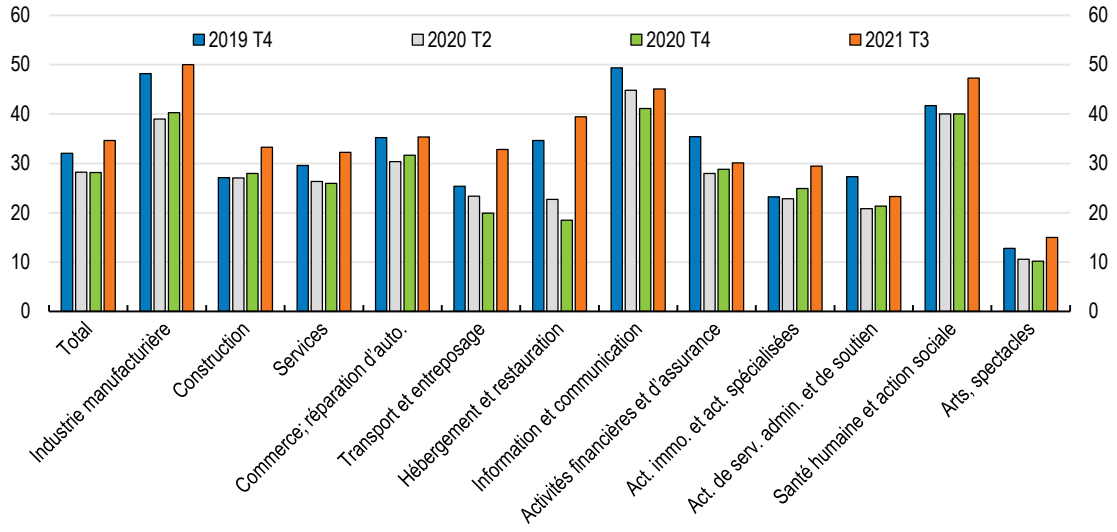
StatLink https://stat.link/nqtrs8

Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, qui étaient assez importantes dans certains secteurs avant la pandémie, se sont atténuées par suite du recul de l'activité (graphique 2.5). Cela étant, les difficultés de recrutement de travailleurs qualifiés déjà signalées sont restées élevées dans le secteur manufacturier, les technologies de l'information et la communication, ainsi que dans les secteurs de la santé et de l'action sociale. Elle se sont en outre nettement aggravées avec la reprise économique aux deuxième et troisième trimestres 2021 pour avoisiner, voire dépasser, leur niveau pré-crise.

En dépit d'un soutien efficace des pouvoirs publics, de nombreux ménages ont vu leurs revenus diminuer. La résilience globale relativement bonne masque une grande hétérogénéité entre les catégories de travailleurs. Selon le Centre de recherches conjoncturelles (KOF, 2021d), la pandémie a creusé les disparités économiques et sanitaires, avec des conséquences disproportionnées pour les ménages à bas revenu. Si la hausse du taux de chômage n'a pas été marquée par des écarts importants entre les hommes et les femmes, ni entre les différents groupes d'âge, les travailleurs nés à l'étranger ont enregistré une augmentation plus forte de leur taux de chômage, qui était déjà plus élevé que celui des travailleurs nés en Suisse. En outre, à l'aide de données d'enquête, Hijzen et Salvatori (à paraître) montrent que le recours au dispositif de chômage partiel était plus fréquent pour les femmes que pour les hommes. Ils mettent également en évidence un recours accru à ce dispositif pour les travailleurs peu et moyennement qualifiés, ainsi qu'une plus forte probabilité de perte d'emploi chez les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs sous contrat temporaire, ce qui donne à penser que la crise a eu un impact beaucoup plus fort à l'extrémité inférieure de la distribution des salaires (graphique 2.6 et encadré 2.2).

Graphique 2.5. Les pénuries de main-œuvre qualifiée se sont temporairement atténuées pendant la pandémie

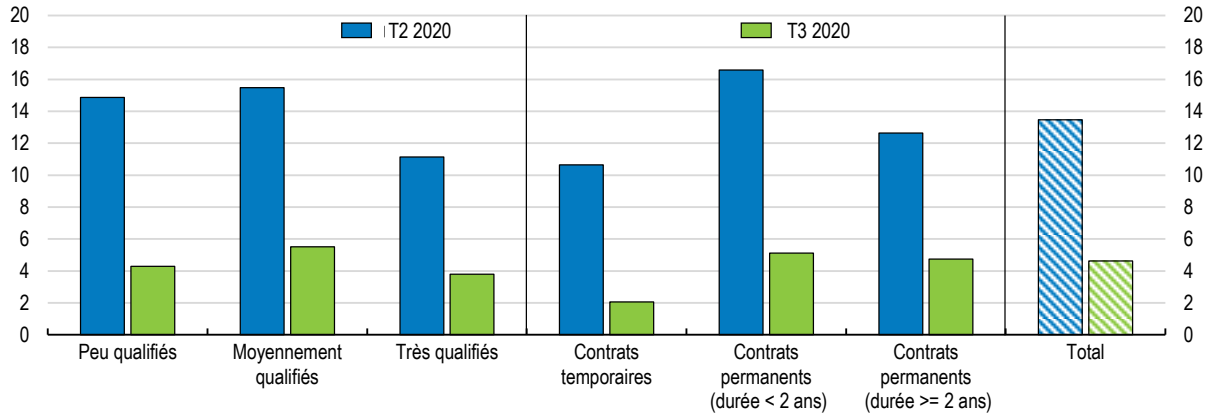
Difficulté de recrutement, difficulté à trouver du personnel qualifié ou impossibilité de trouver du personnel qualifié, en %



Source : Office fédéral de la statistique (OFS).

StatLink https://stat.link/sqeh0b

Graphique 2.6. Le recours au chômage partiel a été variable selon les catégories de travailleurs
Pourcentage de salariés



Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021.

StatLink https://stat.link/n1dqbf

Encadré 2.2. Le dispositif suisse de chômage partiel a efficacement protégé les emplois en 2020

La résilience globale du marché du travail suisse s'explique en grande partie par le recours au dispositif d'indemnisation du chômage partiel qui a contribué à limiter le risque de perte d'emploi pour les salariés menacés. Hijzen et Salvatori (à paraître) utilisent des données longitudinales tirées de l'Enquête suisse sur la population active pour étudier les transitions sur le marché du travail au cours de l'année 2020. Ils calculent la probabilité de deux transitions clés sur deux trimestres consécutifs pour différentes catégories de salariés depuis le début de la crise du COVID-19 : (i) la probabilité de perdre son emploi, et (ii) la probabilité d'être mis au chômage partiel. Les résultats montrent que lorsque la crise a frappé et que l'activité économique a chuté de façon spectaculaire, la probabilité qu'un salarié soit placé en chômage partiel a bondi pour passer d'environ 1 % avant la crise au niveau sans précédent de 13 % au deuxième trimestre de 2021. En conséquence, le risque de perte d'emploi pour un salarié est resté modéré, à 4 % - soit seulement 1 point de pourcentage de plus qu'au cours des cinq années qui ont précédé la crise.

L'analyse montre que le dispositif a peut-être été un peu moins efficace pour préserver les emplois des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs sous contrat temporaire au cours du premier trimestre de la crise. Au deuxième trimestre 2020, le risque de perte d'emploi a davantage augmenté pour ces catégories de travailleurs que pour d'autres, contrairement à la probabilité d'être mis au chômage partiel. Par exemple, la probabilité qu'un travailleur peu qualifié ait perdu son emploi entre le premier et le deuxième trimestre était de 10 % - soit une augmentation de 3 points de pourcentage par rapport à la période antérieure à la crise, un chiffre beaucoup plus élevé que celui observé pour les travailleurs moyennement qualifiés (graphique 2.7). En revanche, les travailleurs peu qualifiés étaient moins susceptibles que les travailleurs moyennement qualifiés d'être placés en chômage partiel (13 % contre 15 %). Cependant, rien n'indique que cette évolution ait perduré au cours des trimestres suivants. La suppression provisoire du délai de carence et l'extension de l'admissibilité aux travailleurs sous contrat temporaire ont peut-être largement encouragé le recours au chômage partiel pour les travailleurs jeunes et peu qualifiés.

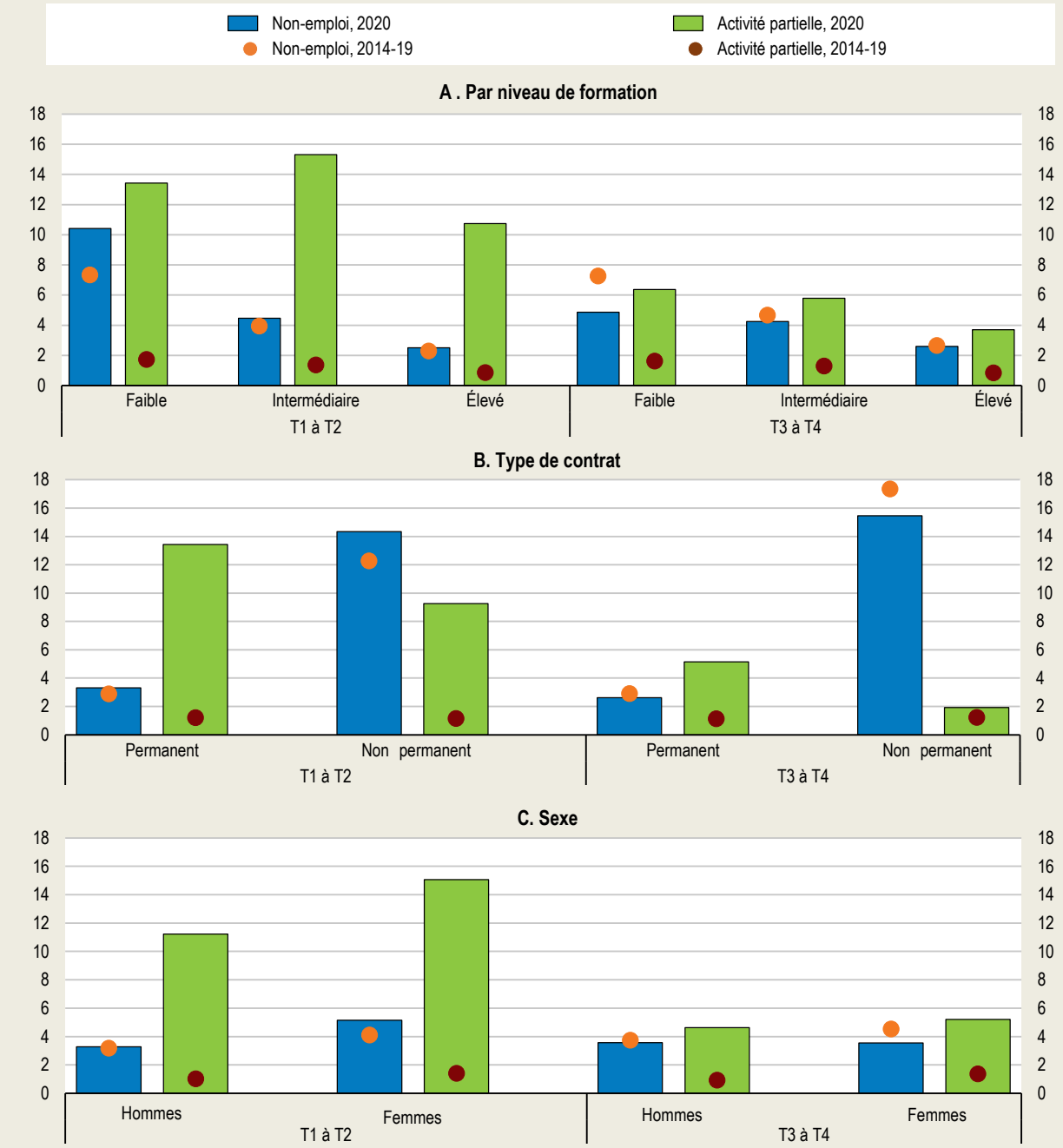
Si, dans un premier temps, les jeunes et les travailleurs plus âgés ont été disproportionnellement affectés par la crise, rien n'indique qu'il a été fait un usage discriminatoire du dispositif de chômage partiel visant à préserver l'emploi entre les femmes et les hommes, les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein et les différentes tranches d'âge. Il semble que le risque de perte d'emploi ait davantage augmenté chez les femmes que chez les hommes pendant la première vague de la pandémie en raison des catégories d'emploi qu'elles occupent. En effet, une fois pris en compte la profession, le type de contrat et le secteur d'activité, le fait d'être une femme n'a plus qu'un effet statistiquement non significatif sur la

perte d'emploi. Par ailleurs, les femmes étaient aussi davantage susceptibles d'être au chômage partiel (15 % contre 11 %) (partie C du graphique 2.7), indépendamment de leur catégorie d'emploi. Cela indique qu'elles ont été initialement plus durement touchées que les hommes par la crise, mais aussi que le dispositif de chômage partiel les a protégées du chômage. Au cours des trimestres ultérieurs, les femmes comme les hommes ont vu le risque de perte d'emploi diminuer par rapport à la période récemment écoulée. À la fin de l'année, l'écart en termes de risque de perte d'emploi est devenu plus faible qu'avant la crise - les femmes comme les hommes étant exposés à un risque d'environ 3.5 % entre le troisième et le quatrième trimestre. De même, l'écart de probabilité de chômage partiel entre les femmes et les hommes s'est réduit au fil du temps, même si les femmes étaient restées légèrement plus susceptibles que les hommes de relever de ce dispositif à la fin de 2020 (5.2 % contre 4.6 %).

Dans l'ensemble, il semble que le dispositif suisse de chômage partiel, tant dans sa conception que dans les mesures complémentaires destinées à encourager son utilisation, ait été adapté à son objectif. À l'avenir, le risque est de plus en plus grand que les emplois qui continuent de relever du dispositif de chômage partiel ne soient plus viables, comme en témoigne déjà la part croissante des contrats de travail qui finissent par être résiliés.

Graphique 2.7. Probabilité qu'un salarié perde son emploi ou soit au chômage partiel sur deux trimestres consécutifs

Pourcentages



Source : Hijzen et Salvatori (à paraître)

StatLink https://stat.link/j76tya

Les conséquences de la crise pourraient peser sur le marché du travail

D'après le tableau de bord de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE sur le comportement global du marché du travail (voir encadré 2.3, OCDE, 2018a et 2018b), la Suisse figure parmi les pays les plus performants pour la plupart des indicateurs (graphique 2.8), et se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE dans toutes les catégories sauf une (l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes). Le pays affiche un taux d'emploi est élevé, et de faibles taux de chômage et de sous-utilisation de la main-d'œuvre. Les travailleurs perçoivent des salaires comparativement élevés et la précarité sur le marché du travail est faible. En outre, la Suisse peut se targuer d'un niveau relativement élevé d'égalité des revenus et des chances. Toutefois, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes reste important et certaines catégories défavorisées de travailleurs se heurtent à des obstacles sur le marché du travail.

Encadré 2.3. Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi pendant la crise du COVID-19 et au-delà

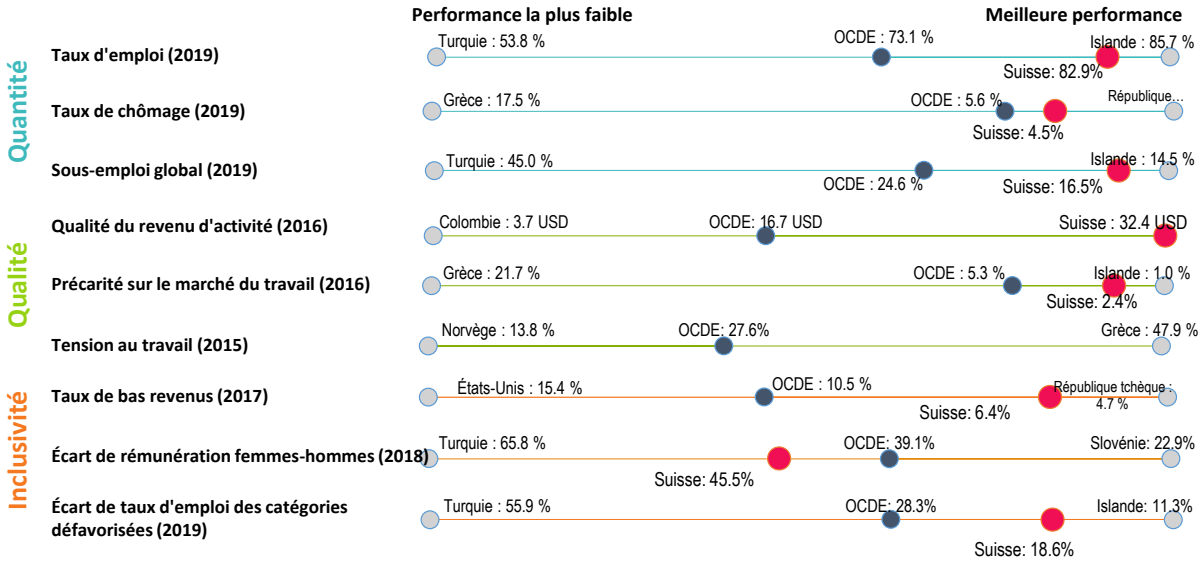
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi vise à aider les décideurs des pays membres et partenaires à obtenir de bons résultats sur le front de l'emploi, notamment en période de bouleversements sociaux et économiques, comme ceux que connaissent actuellement la plupart des pays de l'OCDE. La Stratégie va au-delà de l'aspect quantitatif de l'emploi pour faire de la qualité des emplois et de l'inclusivité du marché du travail des priorités essentielles de l'action publique, tout en mettant l'accent sur l'importance de la résilience et de l'adaptabilité pour le bon fonctionnement de l'économie et du marché du travail dans un monde du travail en mutation. Compte tenu de l'accent mis sur la résilience et l'adaptabilité, la Stratégie pour l'emploi prend tout son sens dans le contexte actuel, alors que la crise du COVID-19 met à l'épreuve la capacité de rebond des marchés du travail et a accéléré certaines des tendances structurelles préexistantes auxquelles ils devront s'adapter.

L'OCDE soutient activement les pays dans la mise en œuvre de sa Stratégie pour l'emploi en définissant des priorités d'action et des recommandations propres à chacun. Ces travaux passent par l'élaboration de chapitres spéciaux consacrés à la Stratégie pour l'emploi dans les Études économiques de l'OCDE, ainsi que de documents de référence plus analytiques sur la mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi dans certains pays. Dans le cas de la Suisse, ce chapitre spécial est étayé par des travaux d'analyse complémentaires analysant les conséquences de la crise du COVID-19 sur différentes catégories socioéconomiques et l'importance des dispositifs de maintien de l'emploi. Le processus de mise en œuvre se conclura par un rapport de synthèse qui tirera les enseignements des examens par pays et mettra en lumière les bonnes pratiques pour l'ensemble des moyens d'action recensés par la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

Pour plus de détails, voir http://www.oecd.org/employment/jobs-strategy/.

Graphique 2.8. Le marché du travail suisse se comporte bien en termes de comparaison internationale

Tableau de bord du marché du travail conformément à la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi



Note : Taux d'emploi : part de la population d'âge actif (20-64 ans) exerçant un emploi (%). Taux de chômage : part de la population active (15-64 ans) au chômage (%). Sous-utilisation de la main-d'œuvre : part des inactifs, des chômeurs, des personnes exerçant une activité à temps partiel subie (15-64 ans) dans la population (%), à l'exception des jeunes (15-29 ans) sans emploi en cours d'études. Qualité du salaire : salaire horaire brut en USD ajusté pour tenir compte des inégalités. Précarité sur le marché du travail : perte financière anticipée en cas de chômage, en pourcentage du revenu antérieur. Tension au travail : proportion de travailleurs occupant des emplois où le niveau d'exigences professionnelles est généralement élevé et les ressources insuffisantes pour y faire face. Taux de bas revenu : part des personnes en âge de travailler vivant avec moins de 50 % du revenu disponible médian équivalent des ménages. Écart de rémunération entre les femmes et les hommes : différence entre le revenu annuel moyen des femmes et des hommes divisée par le revenu moyen masculin (%). Écart d'emploi des catégories défavorisées : écart moyen d'emploi entre les hommes d'âge très actif et cinq catégories défavorisées (femmes avec enfants, jeunes ni scolarisés ou ni en formation à plein temps, travailleurs âgés de 55 à 64 ans, personnes nées à l'étranger, personnes handicapées), en pourcentage du taux d'emploi des hommes d'âge très actif.

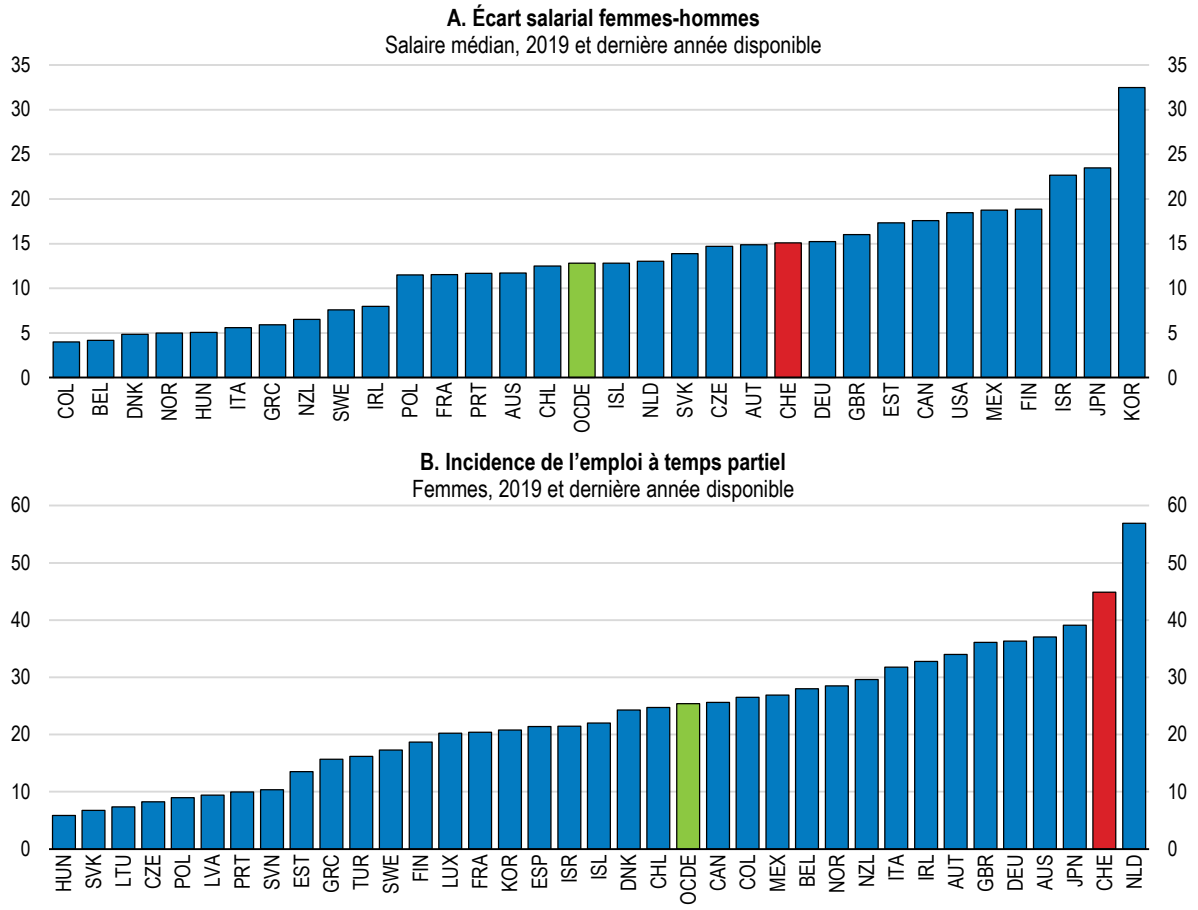
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les statistiques de 2019 ou de la dernière année disponible et sur diverses sources.

StatLink https://stat.link/gpq6am

L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes travaillant à temps plein, qui s'établissait à 15 % en 2019 (si l'on considère le salaire médian, 19 % si l'on considère le salaire moyen), est supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.9, partie A). Si l'emploi féminin est très élevé en Suisse, près de 45 % des femmes travaillent à temps partiel (graphique 2.9, partie B). Cette situation creuse davantage l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, qui s'établissait à 45.5 % en 2018, soit bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE. L'écart entre les femmes et les hommes est également lié au faible taux d'activité des mères de jeunes enfants. Cette catégorie affiche en effet un écart d'emploi d'environ 15 % par rapport aux hommes d'âge très actif.

Au cours de la crise récente, la réduction du temps de travail n'a été que légèrement plus prononcée pour les femmes que pour les hommes. Les secteurs les plus touchés, comme le secteur de l'hébergement et de la restauration, emploient un nombre disproportionné de femmes, mais c'est également le cas des secteurs dans lesquels l'emploi est resté dynamique pendant la crise, comme l'administration publique, l'éducation et la santé (graphique 2.10, partie A). Néanmoins, les données d'enquête indiquent que la charge de la garde des enfants pendant les périodes de confinement et de fermeture des structures d'accueil a été supportée de façon disproportionnée par les femmes. Cela explique probablement en partie pourquoi le recours au dispositif de chômage partiel lors de la première période de transition d'analyse des données (entre le T1 et le T2), lorsque les écoles ont fermé pendant plusieurs semaines, a été plus fréquent pour les femmes, même après prise en compte de la profession (voir encadré 2.2).

Graphique 2.9. L'ample écart de rémunération entre les femmes et les hommes et la forte incidence du travail à temps partiel pèsent sur le revenu professionnel des femmes

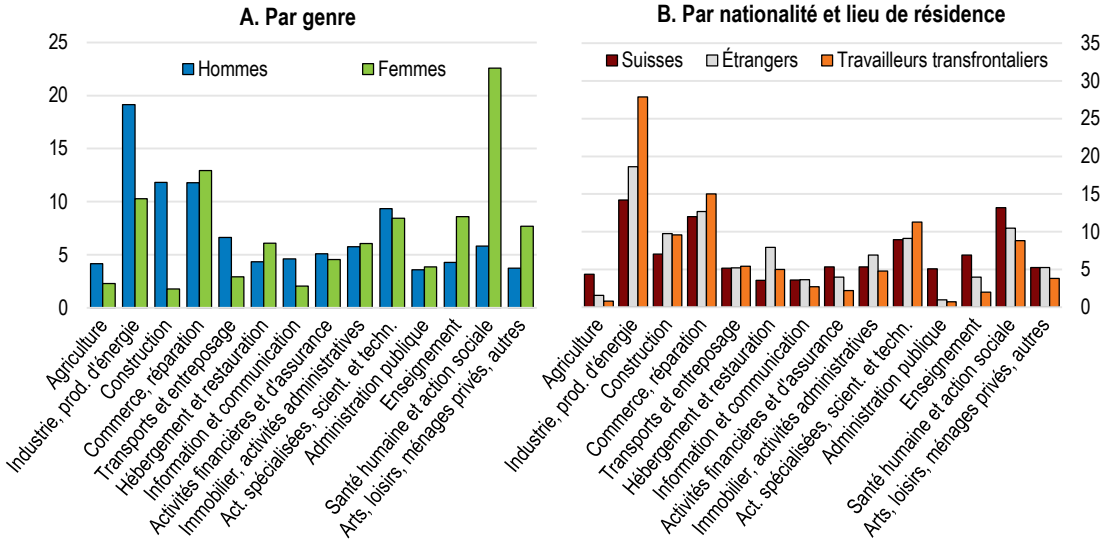


Note : Partie A : Écart salarial entre les femmes et les hommes travaillant à temps plein. Partie B : L'emploi à temps partiel est basé sur un nombre d'heures de travail habituelles inférieur à 30 heures par semaine pour l'emploi principal.
Source : base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

StatLink https://stat.link/sz4dc5

Graphique 2.10. La main-d'œuvre féminine et étrangère est disproportionnellement plus élevée dans les secteurs les plus touchés

Heures de travail effectives par secteur, en % du total, 2019



Source : Office fédéral de la statistique (OFS).

StatLink https://stat.link/97a2ps

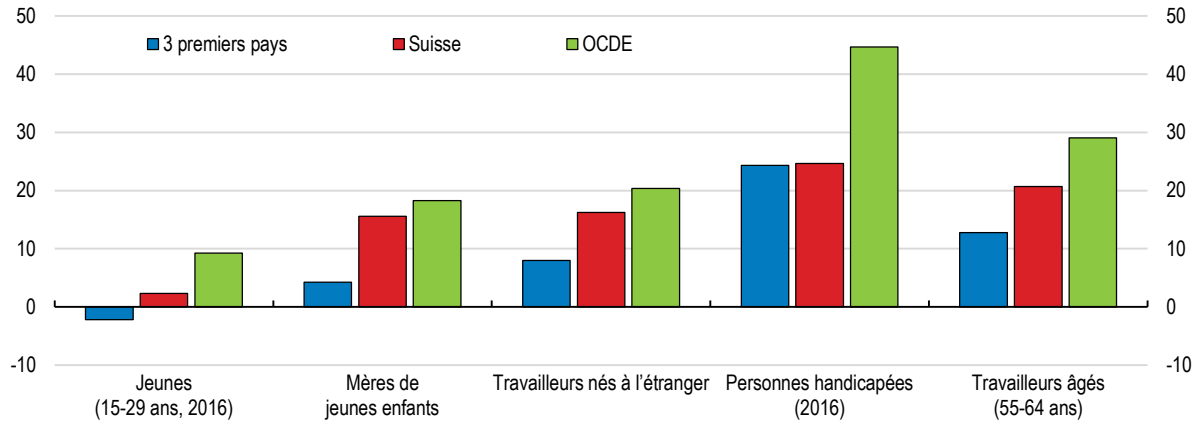
La Suisse se situe bien à l'échelle internationale en matière d'intégration des catégories de travailleurs sous-représentées sur le marché du travail (graphique 2.11), même si certaines d'entre elles rencontrent des difficultés. Les travailleurs âgés (55-64 ans) affichent des taux d'emploi inférieurs de près de 20 % à ceux des hommes d'âge très actif, soit un écart inférieur à la moyenne de l'OCDE mais nettement supérieur à celui des pays les plus performants. Les données montrent que la crise n'a pas eu d'incidence disproportionnée sur l'emploi des travailleurs âgés, mais l'expérience passée montre que leur réinsertion sur le marché du travail après une période de chômage est beaucoup plus difficile que pour les travailleurs d'âge très actif (Secrétariat d'État à l'économie, 2019a et 2020). Ils sont par conséquent plus susceptibles de devenir des chômeurs de longue durée. En outre, le taux d'emploi des travailleurs nés à l'étranger est nettement plus faible, l'écart de taux d'emploi avec les travailleurs nés en Suisse étant de 17 %, et leur taux de chômage a encore augmenté pendant la crise (s'établissant à 8.5 % contre 3.9 % pour les travailleurs nés dans le pays, au quatrième trimestre 2020), en partie parce qu'ils sont très nombreux à travailler dans les secteurs les plus touchés (SFO, 2021). Ils sont en particulier surreprésentés dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration (graphique 2.10, partie B). Il est plus difficile d'évaluer l'impact de la pandémie sur la situation spécifique des travailleurs transfrontaliers du fait que les statistiques suisses sur l'emploi et le recours au dispositif de chômage partiel (dont ils peuvent bénéficier) ne sont pas disponibles par pays de résidence. On notera toutefois que le nombre des travailleurs frontaliers dans la population active n'a pas reculé pendant la pandémie : il a stagné au premier semestre 2020, à 340 000, puis a progressé pour atteindre 352 000 au troisième trimestre de 2021. Ces travailleurs étant nettement surreprésentés dans le secteur manufacturier (graphique 2.10, partie B), cette situation est en partie due à l'évolution de l'activité du secteur manufacturier : repli important de l'activité pendant la première vague de la pandémie qui a conduit ce secteur à recourir massivement au chômage partiel, repli qui a été suivi d'une reprise relativement rapide.

En ce qui concerne les jeunes (15-29 ans), la Suisse figure parmi les pays les plus performants en termes d'écart de taux d'emploi. Pendant la crise, le chômage des jeunes (15-24 ans) a sensiblement augmenté aux deuxième et troisième trimestres de 2020, mais à la fin de l'année il était déjà revenu à son niveau d'avant la pandémie. De même, les jeunes travailleurs étaient moins susceptibles d'être placés en chômage partiel que les travailleurs plus âgés au deuxième trimestre 2020, mais à des stades ultérieurs

de la crise, la protection offerte par le dispositif semble avoir été assez uniforme pour l'ensemble des tranches d'âge (voir Hijzen et Salvatori, à paraître).

Graphique 2.11. Les écarts de taux d'emploi sont importants pour certaines catégories

Écart d'emploi[1], en pourcentage, 2019 ou dernière année disponible



1. L'écart de taux d'emploi est la différence entre le taux d'emploi des hommes d'âge très actif (25-54 ans) et celui du groupe considéré, exprimée en pourcentage du taux d'emploi des hommes d'âge très actif. Jeunes, à l'exclusion de ceux qui suivent des études ou une formation à temps plein. Les mères de jeunes enfants sont les femmes d'âge actif ayant au moins un enfant âgé de 0 à 14 ans. Les travailleurs nés à l'étranger correspondent à l'ensemble des personnes nées en dehors de la Suisse, quelle que soit leur nationalité.

Source : OCDE (2018), Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation : Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4e6a92fa-fr ; Statistiques de l'OCDE sur la population active ; Base de données de l'OCDE sur la famille ; Statistiques de l'OCDE sur les migrations.

StatLink https://stat.link/ectu7h

Sortir de la crise et faciliter le redéploiement de l'emploi

Réaliser un équilibre entre un soutien adéquat et des incitations au redéploiement des travailleurs

Lorsque l'activité économique était fortement réduite par les mesures d'endiguement au début de la pandémie, le chômage partiel a été le principal instrument de soutien à l'économie et au marché du travail. Ce régime d'indemnisation a permis aux entreprises de conserver leur main d'œuvre, en les aidant à éviter des licenciements et des réembauches onéreux tout en maintenant les revenus des salariés. L'allocation pour perte de gain due au coronavirus a également joué un rôle, aidant les travailleurs indépendants, les personnes en quarantaine et les parents qui devaient rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants.

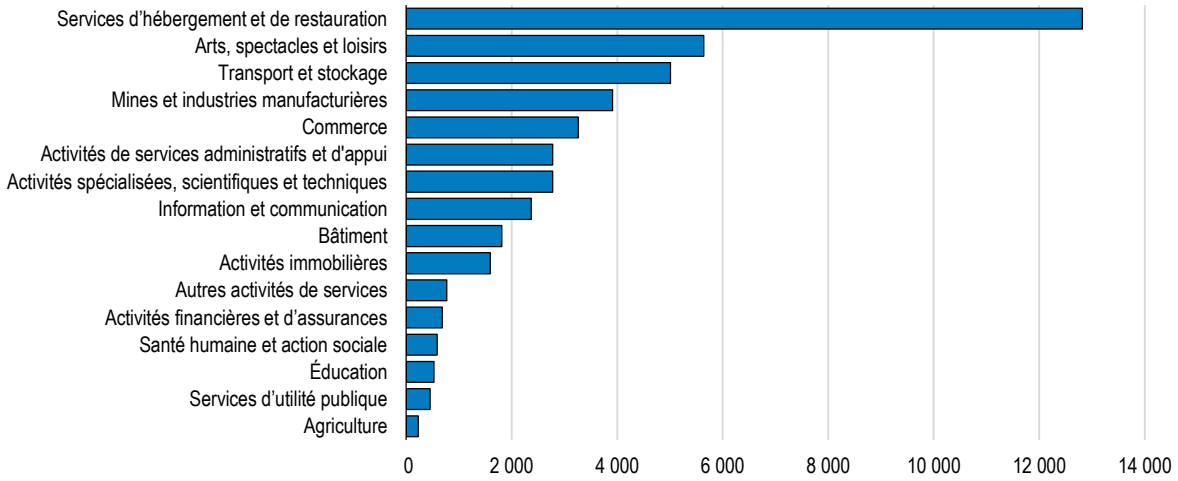
Néanmoins, les programmes de maintien prolongé dans l'emploi peuvent dissuader les travailleurs de chercher un nouvel emploi, ce qui ralentit la restructuration économique. L'économie suisse risque de ne pas revenir si facilement à son état antérieur une fois que les mesures de confinement auront été définitivement levées. Par exemple, le secteur du transport aérien et les opérateurs touristiques s'attendent à une baisse des flux de clientèle dans les années à venir (Arni, 2020). La hausse massive du recours aux outils et aux services en ligne pendant la pandémie pourrait également se révéler durable et avoir un impact plus permanent sur la structure économique et le marché du travail. Les mesures de confinement prolongées ont considérablement pesé sur la santé financière de certaines entreprises, notamment dans les secteurs les plus touchés où les inquiétudes quant à d'éventuelles faillites se sont fortement renforcées au cours des premiers mois de l'année 2021 (KOF 2021c). Le risque est donc que les régimes de protection des emplois affectent l'argent public à la protection du *statu quo.*

Cependant, pour l'instant, il n'y a guère de preuves que les régimes ont protégé les emplois non viables ou qu'ils ont empêché le redéploiement des travailleurs. Les données montrent que le soutien a été profitable essentiellement aux entreprises des secteurs touchés par les restrictions imposées par le gouvernement (graphique 2.12). Dans le même temps, les offres d'emploi sont restées généralement peu

nombreuses en 2020 et au premier trimestre de 2021 (graphique 2.2), limitant les possibilités de mobilité professionnelle. Néanmoins, le nombre d'emplois vacants dans les différents secteurs était caractérisé par une grande hétérogénéité de la demande de main-d'œuvre, et une forte reprise a été enregistrée au cours des deuxième et troisième trimestres de 2021. Toutefois, d'après la statistique de l'emploi (STATEM) de l'OFS, la difficulté des entreprises à embaucher du personnel a baissé en 2020 par rapport à 2019 dans une grande majorité de secteurs.

Graphique 2.12. Le recours au chômage partiel a été massif dans les secteurs les plus touchés par les restrictions

Indemnisation du chômage partiel par secteur, CHF par salarié, mars 2020-octobre 2021



Source : calculs de l'OCDE basés sur les bases de données du Secrétariat d'État à l'économie, de l'OFS et des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/rzogb6

Les inquiétudes quant aux effets négatifs possibles du chômage partiel sur le redéploiement de l'emploi croissent dans les cas où les restrictions persistent et qu'un nombre élevé de travailleurs restent au chômage partiel pendant une période prolongée. Les questions relatives à la viabilité des emplois qui sont soutenus pendant une période prolongée risquent de s'intensifier, tandis que le risque de compromettre la création d'emplois et le redéploiement de l'emploi augmente à mesure que le nombre de postes à pourvoir augmente. Pourtant, comme le soulignent les dernières Perspectives de l'emploi de l'OCDE (OCDE, 2021a), il est très difficile pour les pouvoirs publics d'évaluer la viabilité des emplois, même en temps normal, et encore moins dans un contexte où les restrictions économiques restent importantes et où les signaux du marché sont faibles (voir également OCDE, 2020a). Par conséquent, le gouvernement doit adapter le régime de chômage partiel afin de mieux inciter les entreprises et les travailleurs (qui ont probablement une meilleure idée de la viabilité d'un emploi donné que le gouvernement) à ne recourir à cette aide que pour les emplois temporairement menacés mais qui restent viables à long terme.

Avant la crise, les entreprises confrontées à un ralentissement temporaire d'activité pouvaient demander le chômage partiel à l'Office cantonal de l'emploi, après accord avec les salariés. La demande de chômage partiel devait être notifiée au moins 10 jours avant la réduction du temps de travail prévue. L'indemnité, versée par l'assurance chômage à l'entreprise, représentait 80 % de la perte de revenu du salarié imputable à la réduction de son temps de travail. Elle couvre également la part patronale des cotisations de sécurité sociale associées à la réduction du nombre d'heures (hormis les cotisations patronales au titre des allocations familiales et du deuxième pilier du fonds de pension). Seuls les salariés permanents avaient le droit de percevoir une indemnité de chômage partiel pour une durée maximale de 12 mois (avec une extension possible à 18 mois si nécessaire) pour chaque période de deux ans. Les demandes devaient être renouvelées tous les trois mois. Toutefois, les entreprises devaient verser un salaire complet de deux

jours ouvrables (« délai de carence ») par mois pendant les six premiers mois de chômage partiel, et de trois jours ouvrables par la suite, ce qui augmentait le montant de la part versée par l'entreprise.

Au cours des premières phases de la pandémie, les autorités fédérales ont pris un large éventail de mesures visant à faciliter l'adoption du chômage partiel et à élargir son champ de couverture. De mars 2020 à juin 2021, le processus de demande a été simplifié, et le formulaire de demande a été mis au format électronique. Jusqu'en décembre 2021, le préavis de 10 jours pour les dépôts de demande a été supprimé. De septembre 2020 à décembre 2021, la réévaluation par les autorités cantonales de la demande d'une entreprise devait se faire tous les six mois au lieu de trois mois. S'agissant des prestations, le « délai de carence » de deux (ou trois) jours a été supprimé de mars 2020 à juin 2021, ce qui a réduit le coût supporté par les entreprises. À partir de juillet 2021, un délai de carence d'un jour par mois a été rétabli. En septembre 2020, la durée maximale du chômage partiel a été portée à 18 mois et, en mars 2021, à 24 mois. Pour protéger les revenus des travailleurs les plus vulnérables, entre décembre 2020 et juin 2021, les travailleurs au chômage partiel gagnant jusqu'à 3 470 CHF ont été indemnisés à hauteur de 100 % de leurs revenus. En outre, pendant la première vague de la pandémie et de janvier à septembre 2021, les apprentis et les travailleurs sous contrat à durée déterminée sont également devenus éligibles au chômage partiel. Il en est allé de même pour les travailleurs intérimaires, mais seulement durant la première vague de la pandémie.

Bien que ces dispositions du régime de chômage partiel préexistant offrent une protection nécessaire aux travailleurs et aux entreprises, elles devraient être réduites au fur et à mesure de la levée des restrictions et du redressement de l'économie, afin de permettre la restructuration économique. Toutefois, une phase transitoire est justifiée pour alléger les pressions qui pèsent sur les secteurs durement touchés.

Le retour à la durée initiale plus stricte de chômage partiel permet de veiller à ce que le soutien soit limité dans le temps et ne serve pas à aider des entreprises rencontrant des difficultés structurelles. La durée maximale de l'aide en Suisse, qui est de 24 mois, est relativement longue par rapport aux autres pays (OCDE 2021a). La durée du chômage partiel est également de 24 mois en Allemagne, mais est limitée à trois mois au Portugal, par exemple. En France, la durée d'indemnisation peut également atteindre 24 mois, mais seulement si l'activité des salariés n'est pas réduite de plus de 40 %. La prorogation de la durée maximale du chômage partiel, même si elle se justifiait au début de la crise lorsque la durée du choc n'était pas connue, comporte le risque de soutenir des emplois qui ne sont plus viables.

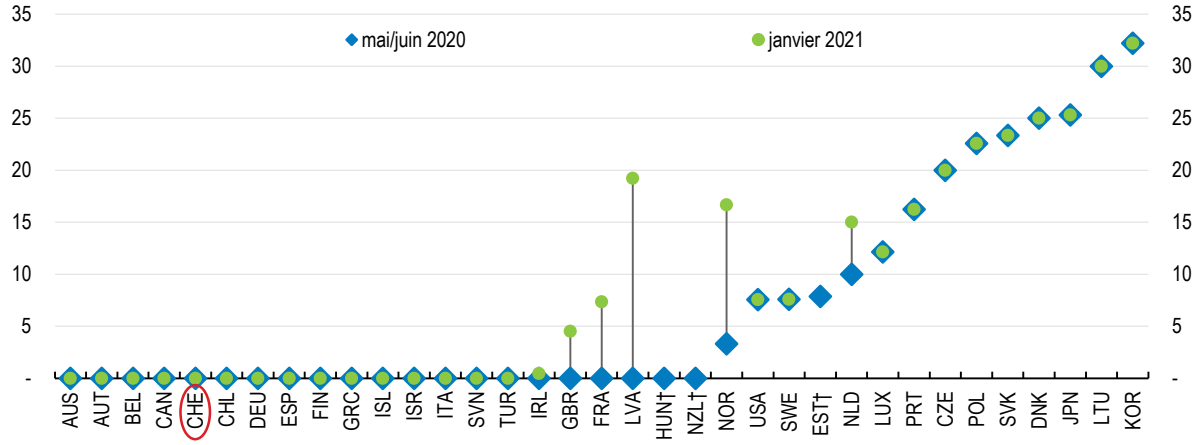
Les preuves empiriques de la crise financière mondiale (CFM) montrent que dans le contexte d'un choc passager, le recours au chômage partiel en Suisse a permis de prévenir le chômage plutôt que de le différer, réduisant ainsi les effets de stigmate dus au choc. Toutefois, les résultats sont valables pour la majorité des entreprises qui ont abandonné le chômage partiel avant la fin de sa durée maximale lorsqu'il était économiquement viable de le faire. Cependant, les entreprises qui ont eu recours au chômage partiel jusqu'à la fin de sa durée légale ont eu tendance à licencier après l'expiration de la durée légale (OCDE 2020a, Kopp et Siegenthaler, 2019). En Italie, où la CFM a eu des effets durables et où le dispositif chômage partiel visait les entreprises à faible productivité, les effets du chômage partiel ont été plus mitigés, de nombreux licenciements étant différés plutôt que prévenus, ce qui a ralenti le redéploiement de l'emploi (Guipponi et Landais, 2018).

Il est également possible d'adapter le dispositif de chômage partiel afin de demander aux entreprises participantes de prendre à leur charge une partie du coût des heures non travaillées. Cela peut renforcer les incitations à recourir au chômage partiel pour soutenir uniquement les emplois qui reprendront vraisemblablement des horaires de travail réguliers peu après la crise. Le fait d'avoir remis en place en juillet 2021 une participation des employeurs (suspendue pendant les trois premiers mois de 2022 en raison des fortes incertitudes) sous la forme d'un jour de carence par mois et par salarié au chômage partiel constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, l'incitation est assez limitée et pourrait être portée à deux ou trois jours de carence comme dans la configuration initiale du dispositif, du moins dans les secteurs qui ne sont plus soumis à des restrictions. Certains pays de l'OCDE fournissent d'autres

exemples de mesures visant à accroître la participation financière des entreprises aux dispositifs de maintien dans l'emploi (graphique 2.13). À partir de juillet 2021, en Allemagne, les employeurs qui participent à un programme de maintien dans l'emploi devront de nouveau s'acquitter des cotisations de sécurité sociale (OCDE 2021a). En France, depuis juillet 2020, les entreprises doivent payer 10 % du coût des heures non travaillées dans les secteurs qui ne sont plus soumis à des restrictions.

Graphique 2.13. Plusieurs pays ont remis en place récemment la participation des entreprises aux dispositifs de maintien de l'emploi ou augmenté son montant

Coût des heures non travaillées pour les entreprises en % du coût du travail pour la réduction maximale autorisée du temps de travail, mai/juin et janvier 2020



Note : † Les dispositifs ne sont plus opérationnels en janvier 2021. Les cotisations obligatoires des employeurs au titre des assurances privées ne sont pas prises en compte (conformément à la méthodologie de l'OCDE sur l'imposition des salaires). Norvège : pendant les trois premiers mois (90 jours).

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021, chapitre 2.

StatLink https://stat.link/byg765

En Suisse, le régime de chômage partiel a essentiellement appliqué les mêmes règles à toutes les entreprises. Si, à terme, l'égalité de traitement de toutes les entreprises est souhaitable, une certaine différenciation entre les secteurs et les entreprises est envisageable lors de la phase transitoire, l'objectif étant de tenir compte de l'impact hétérogène des restrictions. À partir de juillet 2021, la France, par exemple, a appliqué des règles différentes aux secteurs toujours soumis aux restrictions imposées par le gouvernement, comme le montre l'exemple ci-dessus. Depuis août 2020, le Portugal impose aux entreprises de prendre à leur charge 30 % du coût des heures non travaillées lorsque le temps de travail est réduit de moins de 60 %, mais aucune participation n'est exigée des entreprises dont la réduction du temps de travail est plus importante. En outre, les entreprises dont les ventes ont chuté de plus de 75 % peuvent percevoir des subventions salariales supplémentaires visant à contribuer au coût des heures travaillées (OCDE, 2021a). Une certaine différenciation a aussi été instaurée en Suisse à partir de décembre 2021. Dans les lieux soumis à un durcissement des restrictions (accès limité aux personnes vaccinées ou aux personnes guéries du COVID-19 qui présentent un test négatif), tels que les discothèques et les piscines couvertes, l'indemnité de chômage partiel peut être demandée pour les travailleurs sur appel sous contrat à durée indéterminée, les salariés sous contrat à durée déterminée et les apprentis.

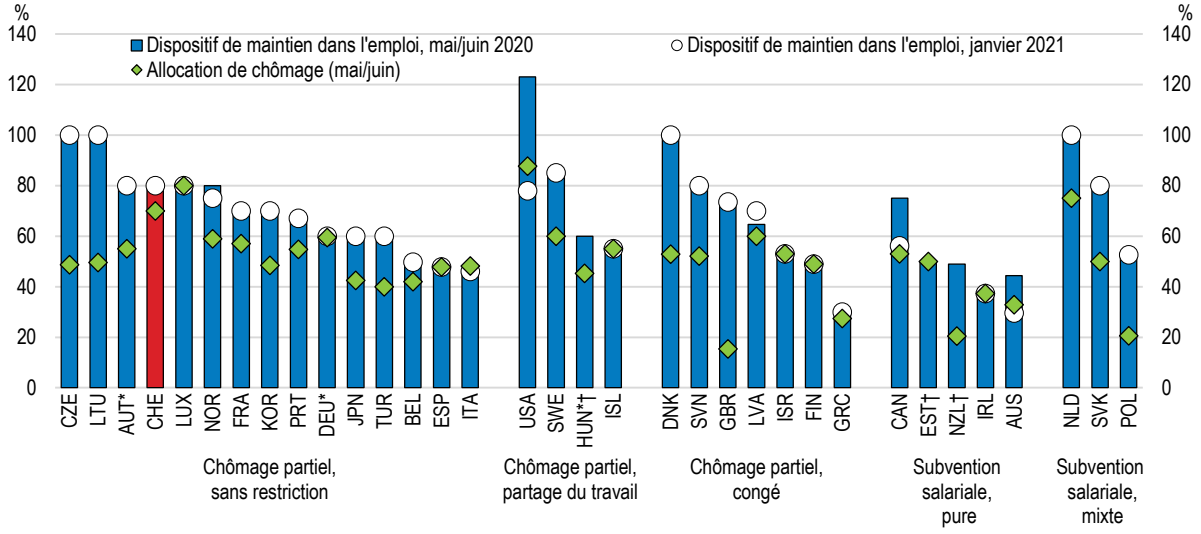
Pour qu'il y ait un équilibre entre le maintien dans l'emploi et le redéploiement de l'emploi, il faut également trouver le bon dosage entre l'aide liée à l'exercice d'un emploi (dispositifs de maintien de l'emploi) et l'aide hors emploi (allocations de chômage). Dans la plupart des pays de l'OCDE où des dispositifs de maintien dans l'emploi sont en place, les taux de compensation bruts dans le cadre de ces dispositifs étaient plus généreux que les allocations de chômage, du moins dans la phase initiale de la crise (graphique 2.14). C'était également le cas en Suisse, où les heures non travaillées, dans le cadre du chômage partiel, étaient

subventionnées à hauteur de 80 % du salaire horaire du travailleur, contre 70 % dans le cadre du régime d'assurance chômage (pour les travailleurs sans enfant à charge et/ou dont le salaire assuré est supérieur à 3797 CHF). L'écart n'est pas important. Toutefois, la décision du Parlement, en décembre 2020, de faire passer le taux de compensation des heures non travaillées dans le cadre du chômage partiel à 100 % pour les travailleurs gagnant jusqu'à 3 470 CHF, l'a creusé considérablement pour les travailleurs à faible revenu.

Le fait que les allocations de chômage partiel soient plus généreuses que les allocations de chômage pourrait renforcer l'acceptabilité du régime par les salariés et contribuer à éviter une situation où un trop grand nombre de chômeurs recherchent un nombre limité d'emplois en même temps (OCDE, 2021a, Guipponi et Landais, 2018, et Lalive, Landais et Zweimüller, 2015). L'écart peut également aider les salariés à internaliser l'avantage supplémentaire que représente pour l'employeur le maintien de la relation employeur-salarié existante, en raison de la valeur du capital humain spécifique à l'emploi et des frais de licenciement et de recrutement. Toutefois, il faudrait envisager la réduction de cet écart dans le temps afin de ne pas démotiver les travailleurs à chercher un nouvel emploi. En outre, le passage à 100 % du taux de compensation du chômage partiel pour les travailleurs à faible revenu, bien que justifié au début de la crise car cette catégorie de travailleurs a été touchée de manière disproportionnée par la pandémie, devrait rester temporaire, comme prévu actuellement.

Graphique 2.14. Les taux de compensation bruts ont tendance à être plus élevés dans les dispositifs de maintien dans l'emploi que dans les systèmes d'allocations de chômage

% du salaire brut, évalué au salaire moyen pour la réduction maximale autorisée du temps de travail



Note : valeur réelle (après impôts et autres avantages). † Les régimes ont pris fin en janvier 2021. Allocation de chômage pour un adulte célibataire sans enfant au chômage depuis deux mois.
Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021, chapitre 2.

StatLink https://stat.link/sgihn2

Il y a tout lieu de penser que certains emplois subventionnés deviendront définitivement non viables, avec un risque élevé que les salariés finissent par perdre leur emploi. Dans ce contexte, il pourrait être justifié d'aider aux transitions entre les emplois subventionnés et les emplois non subventionnés. Cela pourrait se faire par la fourniture de services publics de l'emploi (SPE) efficaces aux bénéficiaires du chômage partiel. En Suisse, les travailleurs bénéficiant du chômage partiel sont autorisés à s'inscrire volontairement auprès d'un Office régional de placement (ORP) et à accéder à ses services, qui comprennent une aide à la recherche d'emploi et un service d'orientation professionnelle et de conseil (OCDE 2021a, OCDE 2020b). Toutefois, cette inscription n'est ni obligatoire ni vivement encouragée par les autorités fédérales ou cantonales, ce qui met en doute son usage réel. Une aide ciblée aux salariés en situation de chômage partiel serait justifiée, car Hijzen et Salvatori (à paraître) montrent qu'en Suisse, pendant la pandémie, les

salariés au chômage partiel pendant un trimestre donné risquaient plus que les autres salariés de perdre leur emploi au cours du trimestre suivant. Les ORP pourraient, par exemple, communiquer aux travailleurs bénéficiant du chômage partiel pendant une longue période (en particulier si leurs heures de travail ont été nettement réduites) des informations sur le processus et ses avantages potentiels. La mise en place d'un processus de demande simplifié a facilité le recours au chômage partiel au plus fort de la crise, mais a fourni peu d'informations sur l'identité et les caractéristiques personnelles des bénéficiaires aux services publics de l'emploi. Avec la reprise progressive, le processus de demande électronique devrait être revu, l'objectif étant d'accroître le nombre d'informations sur les bénéficiaires dont disposent les SPE et de permettre un meilleur suivi de leur situation. De manière plus générale, des mesures d'incitation à la participation à la formation pourraient être mises en place pour les travailleurs à temps partiel, car cela serait bénéfique à tous les travailleurs au chômage partiel, y compris ceux qui pensent que leur poste sera maintenu. En Nouvelle-Zélande, par exemple, le ministère du Développement social a contacté les entreprises ayant adopté les dispositifs de maintien dans l'emploi pour les informer des possibilités de formation. En France et en Allemagne, des incitations financières sont accordées aux entreprises ou aux travailleurs pour encourager la formation.

Saisir l'opportunité de revoir la protection sociale des travailleurs indépendants

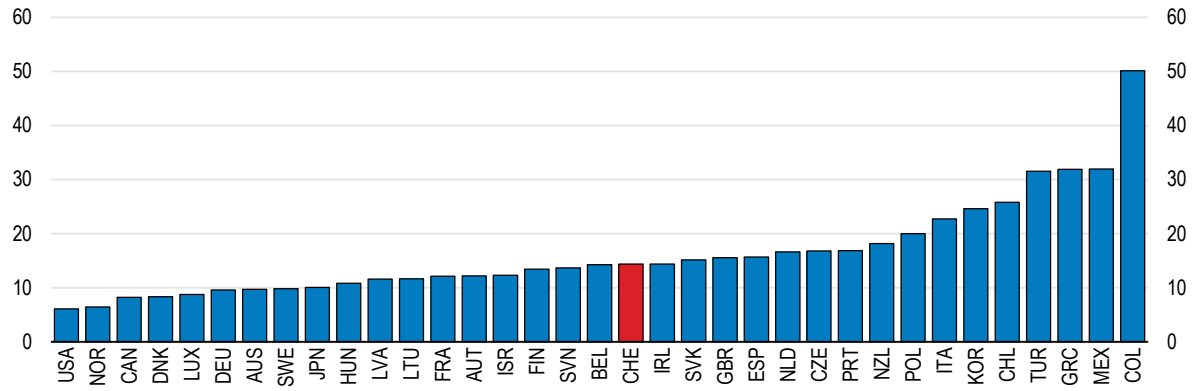
Par le biais de l'allocation pour perte de gain due au coronavirus, le gouvernement a aidé les travailleurs indépendants pendant la crise. Cette allocation a été la bienvenue, car les travailleurs indépendants ont subi une baisse des heures de travail effectives plus importante que les salariés (la diminution des heures de travail effectives a été de 5.5 % pour les indépendants en 2020 contre 4.5 % pour les salariés selon les données de l'OFS). En conséquence, les travailleurs indépendants ont également été confrontés à une baisse de revenus plus importante parmi les personnes occupant un emploi, selon la sixième édition de l'enquête SRG Corona Monitor réalisée par l'institut de recherche Sotomo (Sotomo, 2020).

L'incidence du travail indépendant est relativement élevée, mais des règles strictes classent un certain nombre de travailleurs atypiques dans la catégorie des salariés dépendants, ce qui leur garantit une protection sociale. Les travailleurs indépendants représentaient 14.4 % de la population active totale en 2019, une part plus élevée que dans de nombreuses économies avancées (graphique 2.15), malgré des critères de qualification assez stricts. Pour être reconnue comme indépendante, une personne doit travailler pour plus d'un client, agir en son nom, être libre d'organiser son travail et assumer les risques financiers liés à son activité (CIAA 2016 et Bonoli 2017). Ces règles strictes accordent, par exemple, à la plupart des travailleurs des plateformes numériques le statut de travailleurs dépendants et, à ce titre, une couverture sociale plus importante.

La protection sociale des travailleurs indépendants, en revanche, présente des écarts importants en Suisse comme dans un certain nombre d'économies de l'OCDE (graphique 2.16). Les travailleurs indépendants ont accès aux dispositions du premier pilier de l'assurance vieillesse et invalidité ainsi qu'à une indemnité perte de gain en cas de congé de maternité et aux allocations familiales. Cependant, ils ne sont pas systématiquement couverts par le deuxième pilier de l'assurance vieillesse et invalidité. Dans de nombreux cas, les travailleurs indépendants doivent souscrire à une assurance de leur propre initiative s'ils souhaitent compléter les dispositions du premier pilier (Bonoli 2017). Le régime fiscal prévoit des incitations à contribuer à ces dispositifs. En outre, les travailleurs indépendants sont peu couverts par l'assurance chômage, car ils ne peuvent prétendre à des allocations de chômage que si, en plus de leur activité indépendante, ils ont cotisé pendant au moins 12 mois à une activité salariée rémunérée au cours des quatre années précédant la période de chômage.

Graphique 2.15. Le travail indépendant représente une part non négligeable de l'emploi en Suisse

Emploi indépendant, en % de l'emploi total, 2019 ou dernière année connue



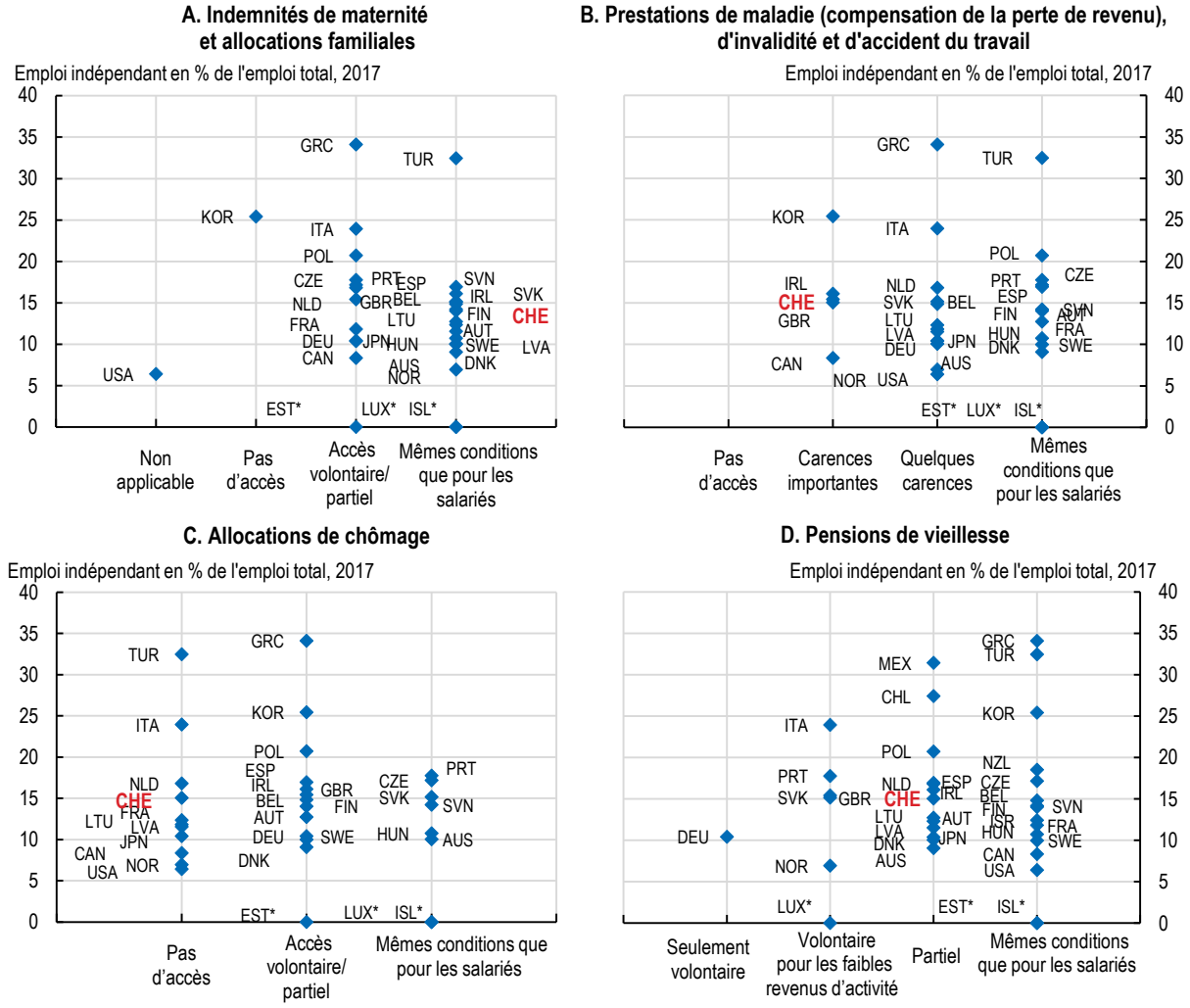
Source : base de données de l'OCDE sur les Statistiques annuelles de la population active.

StatLink https://stat.link/iozrxq

Contrairement au chômage partiel, l'allocation pour perte de gain des indépendants n'existait pas avant la crise et devrait rester temporaire. Ce choix est justifié dans la mesure où la perpétuation de ce dispositif sous sa forme actuelle susciterait d'importants problèmes d'équité et d'aléa moral. Il n'en demeure pas moins que la mise en place d'un mécanisme plus permanent ciblant ce groupe de travailleurs pourrait procurer une protection de l'emploi et une protection sociale plus équitables aux travailleurs, indépendamment de leur statut, comme le souligne la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Déjà avant la pandémie, un certain nombre de pays, dont l'Autriche, le Canada, la France et l'Espagne, ont étendu le droit aux allocations de chômage aux travailleurs indépendants. Dans les cas où la distinction entre emploi salarié et travail indépendant devient plus floue et où les transitions d'un statut à l'autre se font plus fréquentes (OIT-OCDE, 2020), une harmonisation de la couverture sociale entre les différents statuts professionnels pourrait être justifiée. Cela permettrait également la portabilité des prestations sociales entre les catégories d'emploi, de sorte que les droits acquis ne seraient pas perdus lors des transitions sur le marché du travail (OCDE, 2019d). Ainsi, le Danemark, par exemple, a renforcé récemment la portabilité des droits acquis dans le cadre de différents emplois et formes d'emploi (OCDE, 2020b).

Graphique 2.16. L'accès à la protection sociale est limité pour les travailleurs indépendants

Accès légal des travailleurs indépendants à la protection sociale par rapport aux salariés, par branches de protection sociale, 2017



Note : écarts entre les travailleurs salariés classiques (en contrat à durée indéterminée à temps plein) et les travailleurs indépendants. Il peut y avoir « accès partiel » aux prestations si a) les conditions d'éligibilité, les montants des prestations ou les durées de perception sont moins avantageux pour les travailleurs indépendants ; b) des prestations assurancielles et non contributives coexistent, et les personnes ne peuvent avoir accès qu'à ces dernières (par exemple, uniquement la pension de base et non liée à la rémunération) ; ou c) les travailleurs indépendants peuvent choisir de déclarer une base de cotisation plus faible tandis que les salariés paient des cotisations sur la totalité de leur rémunération (avec plafonnement éventuel). « Pas d'accès » : obligatoires pour les salariés, mais les indépendants sont exclus. * Les données sur l'incidence du travail indépendant sont manquantes/incomplètes pour l'Estonie, l'Islande et le Luxembourg et datent de 2015 pour la République slovaque et de 2014 pour la Lettonie.

Indemnités de maternité et allocations familiales : « pas d'accès » : accès ni aux indemnités de maternité ni aux allocations familiales, « accès volontaire/partiel » : accès volontaire ou partiel aux deux régimes, ou accès intégral à l'un, mais pas à l'autre. « Sans objet » : les régimes n'existent pas.

Prestations de maladie, d'invalidité et d'accident du travail : « aucun accès » : accès à aucune de ces prestations, « écarts relativement importants » : accès non intégral à toutes les prestations et pas d'accès à au moins l'une d'entre elles ; « quelques écarts » : pas d'accès à une prestation et accès au moins partiel aux autres, ou accès volontaire ou partiel aux trois prestations ; « accès similaire à celui des salariés » : accès au moins partiel ou volontaire à toutes les prestations, et accès intégral à au moins l'une d'entre elles.

Pensions de vieillesse : « volontaires en cas de faible revenu » : la couverture est généralement similaire à celle des salariés, mais il est possible d'y renoncer si les revenus sont inférieurs à un certain seuil. « Similaires à celle des salariés » : couverture obligatoire comme pour les salariés, mais les cotisations peuvent encore différer.

Source : OCDE (2019d), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : l'avenir du travail, éditions OCDE, Paris. https://doi.org/10.1787/9ee00155-en.

StatLink https://stat.link/qibtn7

Dans le même temps, l'extension de la couverture des allocations de chômage aux travailleurs indépendants s'accompagne d'importantes difficultés appelant des solutions concrètes. Elle soulève des problèmes d'aléa moral car, en l'absence d'employeur, il est difficile de déterminer si le chômage est involontaire et d'évaluer les perte de gain. En outre, la plus grande volatilité des revenus des indépendants par rapport à ceux des salariés rend le calcul et la perception des cotisations plus difficiles. La charge administrative constitue un autre obstacle qui peut dissuader les indépendants de participer. En outre, pour les travailleurs indépendants à faible revenu, la nécessité d'assumer à la fois la part de cotisations de l'employeur et celle du salarié peut se révéler difficile (OIT-OCDE 2020, OCDE 2018f).

Face à ces difficultés, il est possible de tirer certaines leçons de l'expérience de différents pays. Au vu de la diversité des situations vécues par les travailleurs indépendants, un certain nombre de pays ont mis en place des régimes volontaires de protection en cas de chômage. L'expérience de la Suède et de l'Autriche montre que ces régimes ont tendance à être enclins à l'antisélection et engendrent rarement des niveaux substantiels de couverture et de protection efficaces (OCDE, 2018g et OIT-OCDE 2020). Dans ce contexte, une contribution obligatoire serait envisageable, avec la mise en place de mécanismes appropriés visant à encourager la participation de ceux dont la capacité contributive est moins importante. La Corée du Sud, par exemple, a réglé la question en subventionnant les cotisations des travailleurs indépendants à faible revenu. En Suisse, la différence de capacité contributive des travailleurs indépendants est d'ores et déjà prise en compte pour certains segments de la protection sociale (le premier pilier des pensions de vieillesse ainsi que de l'assurance invalidité et l'assurance maternité), leur taux de cotisation variant de 5.4 % à 10 % environ selon leurs revenus annuels. Toutefois, lors de la conception de cette politique, il convient de veiller à assurer l'égalité de traitement entre les salariés et les indépendants. Pour ce faire, il serait possible, par exemple, d'abaisser les taux de cotisation des salariés à bas salaire. En outre, le fait de permettre des interruptions ou des retards de cotisation, comme en Corée, pourrait aider à faire face à la plus grande volatilité des revenus des travailleurs indépendants. Il est possible de trouver une solution au problème d'aléa moral posé par la difficulté de contrôler l'activité et les revenus des travailleurs indépendants qui demandent des allocations de chômage en leur imposant de cesser leur activité avant de déposer leur demande d'allocations, comme c'est le cas en Suède ou au Danemark. En Belgique, seuls les travailleurs indépendants dont l'entreprise a fait faillite ou dont le revenu tiré de l'activité indépendante était si faible que soit leurs cotisations de sécurité sociale ont été supprimées, soit ils n'ont pas atteint un seuil de revenu minimum pendant deux ans, ont droit à des prestations (OCDE, 2018g).

Renforcer les politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail sont un important facteur de résilience du marché du travail, puisqu'elles aident les travailleurs victimes de suppressions d'emploi à trouver plus rapidement un travail et rapprochent efficacement les demandeurs d'emploi des nouveaux postes à pourvoir. Lors des premières vagues de la pandémie, la hausse du chômage et le recours généralisé au régime de chômage partiel ont notamment posé des problèmes majeurs aux administrateurs des prestations et aux services de l'emploi chargés de gérer le gros afflux de demandes de soutien. La Suisse est pourtant l'un des rares pays de l'OCDE à avoir été doté, avant la flambée de COVID-19, d'un mécanisme en place pour remédier à une crise potentielle sur le marché du travail. Cela a été d'une grande utilité pour faire face à l'urgence (OCDE, 2021a).

Les budgets des SPE sont directement liés au nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans les cantons, et ils peuvent être ajustés en cours d'année. Cette souplesse a permis une rapide augmentation des ressources humaines en 2020 en vue de soutenir les SPE. D'après les estimations, les effectifs ont été augmentés de plus de 10 % (OCDE, 2021a), ce qui a contribué à répondre à la demande croissante des demandeurs d'emploi.

Les politiques d'activation et du marché du travail sont très décentralisées, ce qui peut induire une plus grande capacité d'adaptation aux besoins du marché local (OCDE, 2020c). Les cantons sont responsables des services publics de l'emploi (SPE) locaux et de l'administration des politiques actives du marché du travail pour les chômeurs. À l'échelon fédéral, le Secrétariat d'État à l'économie fixe les paramètres fondamentaux de la politique économique, et il est chargé du financement et de l'administration de certains programmes actifs du marché du travail, ainsi que de fournir des conseils aux SPE cantonaux et d'en assurer la supervision. Au niveau local, les fonctions d'administration des prestations et de placement sont dissociées et respectivement assurées par la caisse d'assurance-chômage d'une part, et par les services locaux de l'emploi d'autre part. Les caisses d'assurance-chômage sont chargées de verser les allocations de chômage et de chômage partiel. Les bureaux locaux des services publics de l'emploi (SPE) s'occupent du placement, adressent les usagers aux programmes relevant des politiques actives du marché du travail et contrôlent le respect de l'obligation de recherche d'emploi. Outre les politiques actives fédérales du marché du travail, la plupart des cantons financent, élaborent et mettent en œuvre leurs propres programmes du marché du travail.

La décentralisation de la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail peut certes accroître la capacité d'adaptation, mais son fonctionnement efficace à long terme exige qu'un cadre de responsabilité bien conçu soit en place à l'échelon national (Weishaupt, 2014). Le principal élément de contrôle fédéral réside dans la publication des résultats d'une étude comparative des performances des SPE locaux, qui devrait soumettre les bureaux locaux à une pression du groupe des pairs incitant à une amélioration constante des performances (Duell *et al.*, 2010). Ces indicateurs tiennent prioritairement compte du placement rapide dans un emploi, mais ils prennent aussi en considération une évaluation de la durabilité du placement. En outre, la Confédération encourage fortement les cantons à partager leurs expériences respectives, en particulier s'agissant des bonnes pratiques sous l'angle des mesures d'activation.

Malgré les instruments de coordination, l'exécution des politiques du travail et les performances sont très variables selon les cantons. Avec la levée progressive des restrictions liées à la pandémie, des efforts supplémentaires pour diffuser les bonnes pratiques dans le cadre des programmes actifs du marché du travail aussitôt qu'elles ont été identifiées et pour garantir que des stratégies adéquates aient été mises en place afin de stimuler la reprise de l'emploi seraient justifiés pour donner à tous les chômeurs, quel que soit le canton, des chances égales de retrouver un emploi. Les évaluations antérieures mettent en lumière combien il importe d'établir une stratégie de placement claire des demandeurs d'emploi au sein de chaque canton, étant donné que les cantons où elles font défaut tendaient à enregistrer de moins bons résultats. L'utilisation de mesures spécifiques pour certaines catégories de demandeurs d'emploi est très variable selon les cantons et pourrait être plus largement répandue, vu qu'elles sont associées à de meilleurs résultats en termes de placement (Conseil fédéral, 2016).

Pendant la crise, de nombreux services de placement au sein des économies de l'OCDE sont passés en ligne pour se conformer aux règles de distanciation, et le recours à la technologie s'est développé comme jamais auparavant. Cette évolution offre aux SPE une occasion unique de développer plus durablement leurs services numériques afin de mieux soutenir leurs usagers dans le monde d'après la pandémie. Certains services qui n'étaient disponibles qu'en face à face avant la pandémie sont désormais accessibles à distance, dont ceux d'aide à la recherche d'emploi, de conseil et d'orientation professionnelle. La Suisse devrait s'appuyer sur ces investissements pour accroître encore l'efficience des processus des SPE et en faciliter l'accès. Un soutien approprié devrait par ailleurs être apporté aux usagers sans compétences numériques ou aux besoins complexes, y compris une formation de base aux TI pour tirer parti des services électroniques des SPE. La formation en classe a également été dispensée en ligne, mais davantage d'efforts pourraient être déployés pour en élargir l'accès et la portée. Dans le même temps, les SPE devraient maintenir une certaine capacité en présentiel pour continuer d'assurer un soutien aux clients sans compétences numériques ou ayant des besoins complexes.

Le système de SPE suisse met fortement l'accent sur l'obligation de recherche d'emploi que doivent respecter les chômeurs pour pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage et avoir accès aux services. En temps normal, les demandeurs d'emploi doivent présenter lors de leur réunion mensuelle en face à face avec leurs conseillers les preuves de leurs démarches de recherche d'emploi au cours de la période écoulée. Leurs allocations de chômage peuvent être temporairement réduites s'ils ne peuvent pas produire ces preuves. L'obligation de recherche d'emploi a été temporairement suspendue et adaptée au plus fort de la crise, mais elle a été réintroduite sous sa forme initiale à l'automne 2020. L'ampleur de la réduction ou de la suspension des prestations en cas de non-respect de cette obligation est également relativement élevée. Bien que ces mesures aient été utiles par le passé pour accroître le retour à l'emploi (Conseil fédéral, 2016), elles pourraient se révéler moins efficaces lorsque les possibilités d'emploi sont limitées. Dans ce contexte, il pourrait être envisagé de mettre davantage l'accent sur les mesures destinées à favoriser l'embauche et à promouvoir la mobilité des travailleurs, et notamment de ceux bénéficiaires du régime de chômage partiel.

Les données relatives à la crise financière mondiale donnent à penser que les aides à l'embauche peuvent stimuler la croissance de l'emploi et être efficaces par rapport aux coûts (Cahuc, Carcillo Le Barbanchon, 2018). Ces aides doivent être bien ciblées pour être efficaces par rapport aux coûts et pour apporter un soutien adéquat aux populations dans le besoin. Beaucoup de pays de l'OCDE, dont l'Australie, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont récemment adopté ou prorogé des mesures de ce type. La Suisse a recours à plusieurs mesures d'incitation à l'emploi dont la mise en œuvre pourrait être encore développée. Dans le système de gain intermédiaire, par exemple, une subvention salariale est versée aux chômeurs inscrits si le salaire ou le revenu qu'ils tirent d'un nouvel emploi est inférieur à leur indemnité de chômage. Les évaluations réalisées par le passé ont constaté que ce système donnait des résultats particulièrement satisfaisants pour les chômeurs de longue durée, les jeunes, les demandeurs d'emploi peu qualifiés et ceux difficiles à placer (Duell *et al.*, 2010 ; Wunsch, 2021). Les allocations d'initiation au travail, qui sont de nature temporaire, constituent un autre outil disponible. Elles sont versées aux employeurs pour l'embauche de travailleurs qui éprouvaient avant cela des difficultés à trouver un emploi. Les incitations à la création d'entreprise pourraient également être renforcées afin d'encourager le travail indépendant. Un grand nombre de données disponibles montrent que les nouvelles entreprises sont à l'origine d'une bonne partie des créations d'emploi (Criscuolo, Gal et Menon, 2014 ; Haltiwanger, Jarmin et Miranda, 2013). Actuellement, un soutien ne peut être obtenu que pour la phase de planification et de préparation, mais pas pour la phase du démarrage proprement dit (Duell *et al.*, 2010).

Favoriser la mobilité géographique

La mobilité intercantonale est peu élevée, puisque, d'après les données de l'Office fédéral de la statistique, en moyenne annuelle, seulement 1.7 % des habitants ont déménagé vers un autre canton entre 2015 et 2019. À titre de comparaison, en moyenne annuelle, 2.5 % de la population de la zone OCDE a changé de région de résidence au cours de cette même période (OCDE, 2020h). Les barrières linguistiques et les différences dans le domaine de la scolarité et de la fiscalité poussent de nombreux travailleurs à faire la navette entre le domicile et le travail plutôt que de changer de canton de résidence, malgré les efforts des autorités fédérales pour harmoniser les lois cantonales. En conséquence, en 2019, 9.5 % de la population active occupée habitait en Suisse à au moins une heure de trajet de son travail, contre 7.7 % en moyenne au sein de l'UE d'après les données d'Eurostat.

Compte tenu des effets différenciés de la crise selon les régions et les territoires, favoriser la mobilité géographique professionnelle pourrait aider à mieux rapprocher l'offre et la demande de travail et à promouvoir la reprise. Des mesures supplémentaires pourraient être prises pour favoriser la mobilité. Par exemple, la mobilité à l'échelle nationale de professionnels agréés est garantie par la Loi sur le marché intérieur, mais dans la pratique, des restrictions cantonales et des obstacles administratifs ont souvent été constatés, notamment pour ce qui est de l'accès à l'emploi des spécialistes de la santé (ComCo, 2020 ; OCDE, 2019a). Le lien entre la possibilité de bénéficier des prestations sociales cantonales et la durée de résidence dans le canton devrait également être revu (autrement dit, la durée de résidence exigée devrait

être raccourcie), afin d'éviter les effets d'immobilisation. Dans le canton de Vaud, par exemple, les ménages doivent avoir vécu dans le canton au cours des trois dernières années pour pouvoir bénéficier des prestations familiales complémentaires. Cinq années de résidence sont exigées dans le canton de Genève. Les obstacles administratifs peuvent également peser sur la mobilité des travailleurs étrangers. La législation cantonale exige une durée de résidence minimale de deux à cinq ans dans le canton ou la commune avant que les ressortissants étrangers puissent demander la naturalisation. De surcroît, l'acquisition et l'utilisation par les étrangers de biens fonciers et immobiliers sont soumises à de très importantes restrictions (OCDE, 2020d).

Le prix élevé des logements en Suisse risque également d'être une entrave à la mobilité résidentielle. En principe, le taux élevé de locataires en Suisse – près de 60 % des ménages – devrait favoriser la mobilité. Cependant, le droit du bail suisse restreint les hausses de loyer, aussi le montant acquitté par les locataires de longue durée est-il bien inférieur aux prix du marché (OCDE, 2015). Il s'ensuit des effets d'immobilisation qui limitent la capacité des travailleurs à s'adapter aux évolutions des perspectives d'emploi et sont un obstacle à la réduction de la taille des logements occupés par les ménages les plus âgés. Le droit du bail devrait être adapté pour réduire dans toute la mesure du possible les effets d'immobilisation, en mettant parallèlement en place des allocations logement ciblées ou des logements sociaux supplémentaires pour les ménages à faible revenu (OCDE, 2015).

Rendre le marché du travail plus inclusif

Comme indiqué dans la première section, la pandémie a touché de manière disproportionnée les travailleurs à faible revenu. À un moment où le vieillissement de la population limite déjà la croissance de l'utilisation de la main-d'œuvre, la Suisse aurait avantage à promouvoir plus efficacement une plus grande participation au marché du travail des catégories de population qui y sont sous-représentées, notamment en renforçant leurs compétences. Il faut par ailleurs veiller à ce que les fermetures d'écoles, de centres de formation et d'entreprises dans les secteurs les plus touchés, ainsi que le recours généralisé au télétravail, ne creusent pas les inégalités en matière d'éducation et ne pèsent pas sur l'entrée des jeunes sur le marché du travail.

S'attaquer aux écarts de revenu entre les sexes

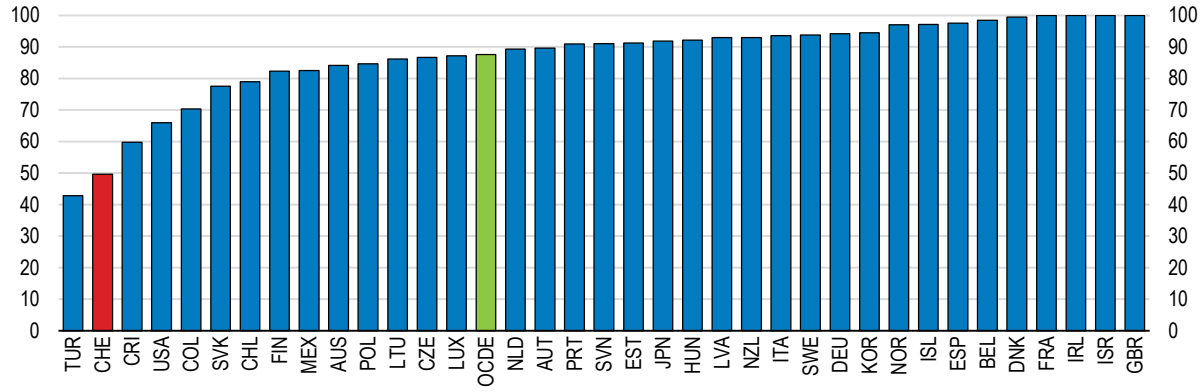
L'important écart de revenu entre les sexes et la fréquence disproportionnellement élevée du travail à mi-temps parmi les femmes impose de prendre des mesures pour s'attaquer aux désincitations qui dissuadent les femmes de travailler à plein temps. Le coût élevé de la garde d'enfants, et la faiblesse de l'offre de services d'éducation des jeunes enfants, ainsi qu'une organisation de la journée d'école peu compatible avec les horaires de travail ont longtemps été les principales raisons mentionnées pour expliquer les difficultés rencontrées par les mères pour travailler à plein temps (OCDE, 2017a ; OCDE, 2013). De surcroît, le système d'impôt sur le revenu entraîne une forte imposition marginale des revenus du second apporteur, ce qui ne fait que renforcer ses désincitations à travailler.

Accroître l'offre de services de garde d'enfants à un prix abordable demeure une priorité. En 2018, seulement 50 % des enfants de 3 à 5 ans étaient inscrits dans des établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, chiffre bien inférieur à la moyenne OCDE de 87 % (graphique 2.17). Depuis 2003, le gouvernement a mis en place un programme spécial en vue de développer l'offre de services de garde. Il devrait arriver à son terme en 2023 et a contribué, d'après les estimations, à créer 65 000 nouvelles places dans les structures d'accueil des jeunes enfants. Les pénuries d'offres qui pourraient subsister sont cependant difficiles à évaluer, faute d'estimations satisfaisantes de la demande. D'après les partenaires sociaux, elles demeurent non négligeables (USS, 2021) et une récente note de synthèse de la Commission fédérale pour les questions familiales indique que les enfants des familles défavorisées ont une moindre probabilité d'avoir accès aux structures d'accueil des jeunes enfants (COFF, 2021). Les familles à revenu élevé ont 50 % plus recours aux structures d'accueil des jeunes enfants que les ménages à faible revenu.

Une récente initiative parlementaire a préconisé l'octroi d'un soutien financier plus durable aux parents et une amélioration des services de garde (CSEC-N, 2021).

Graphique 2.17. Le nombre des inscriptions dans les établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est faible

Enfants de 3 à 5 ans inscrits dans des établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, %, 2018



Note : les données prennent en considération les enfants inscrits dans les établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (niveau 0 de la CITE 2011) et dans ceux d'enseignement primaire (niveau 1 de la CITE 2011).
Source : OCDE (2020), « En quoi les systèmes d'éducation de la petite enfance se différencient-ils dans le monde ? », in Regards sur l'éducation 2020 : Les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/regards-sur-l-education-2020_7adde83a-fr.

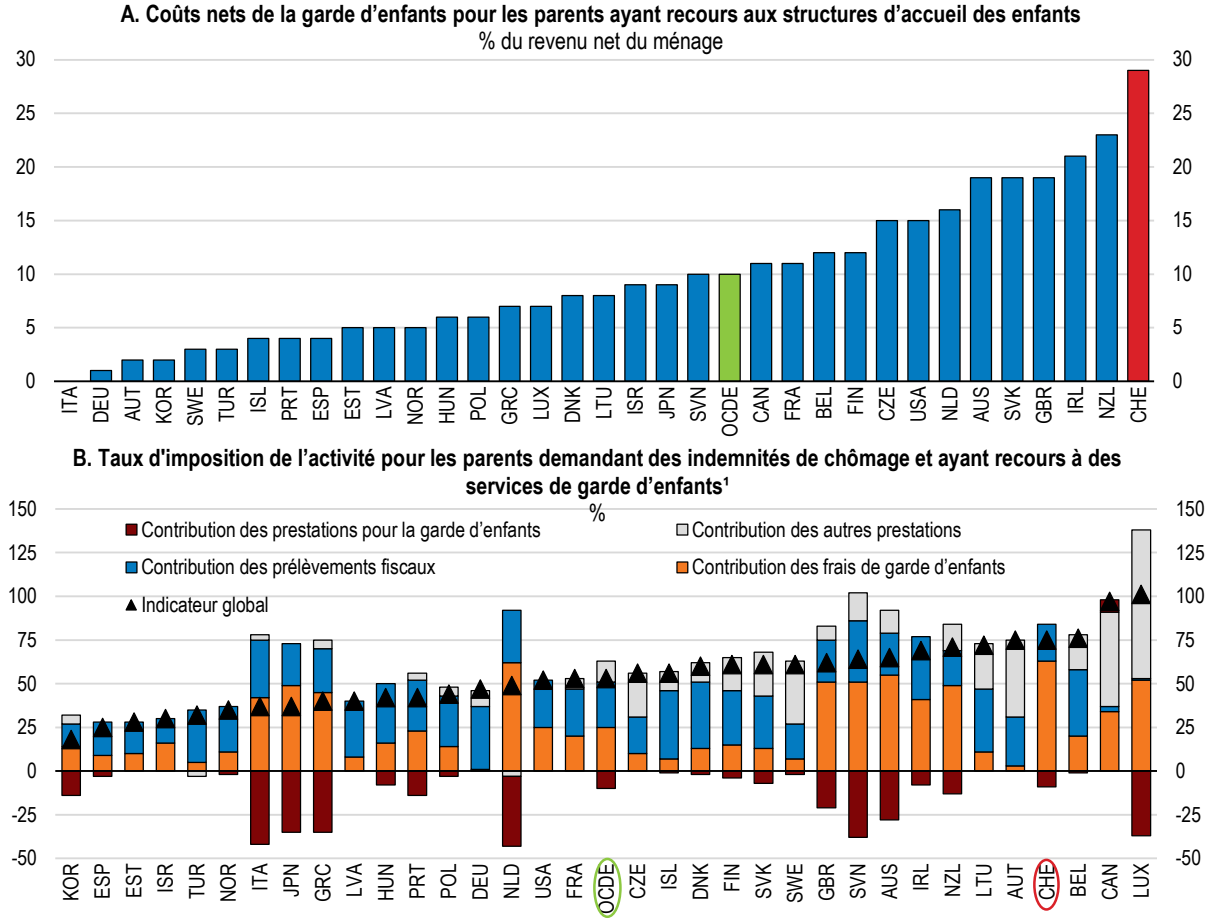
StatLink https://stat.link/aehj72

Le modèle impôts-prestations de l'OCDE indique que les coûts nets de la garde d'enfants (pour les parents ayant recours aux structures d'accueil des jeunes enfants, après prise en compte des prestations destinées à réduire le montant brut des frais de garde) sont élevés. Pour un couple ayant deux jeunes enfants et percevant le salaire moyen, le coût net de la garde d'enfants représentait 29 % du revenu net du ménage, chiffre bien supérieur à la moyenne OCDE de 10 % (graphique 2.18, partie A). Si l'on ajoute à ces coûts le fort taux marginal d'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux seconds apporteurs de revenu, qui est lié au système actuel d'imposition des revenus fondé sur les ménages, il s'ensuit un taux d'imposition de l'activité très élevé (correspondant à la proportion de la rémunération qui est perdue du fait de l'augmentation des impôts, de la diminution des prestations perçues et les coûts nets de garde des enfants lorsqu'un parent accepte un emploi à plein temps) pour les seconds apporteurs de revenu, qui sont souvent des femmes. À titre d'exemple, pour une famille ayant deux jeunes enfants et faisant appel à des structures d'accueil des jeunes enfants, le coût pour un second apporteur de revenu du renoncement à l'inactivité (ou au chômage de longue durée) pour prendre un emploi à plein temps (rémunéré au salaire moyen) représente 75 % du salaire moyen, contre 53 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 2.18, partie B).

Plusieurs mécanismes aident à réduire ces coûts, mais ceux-ci restent généralement élevés, et les mesures de soutien ne sont pas suffisamment ciblées. L'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques permet de déduire les frais de garde d'enfant facturés par un tiers, dans la limite maximale de 10 100 CHF, ainsi que 6 500 CHF par enfant quels que soient les coûts de garde déclarés (avantages fiscaux auxquels s'ajoute un crédit d'impôt de 251 CHF par enfant), mais, comme plus de 40 % des familles suisses ne paient pas l'impôt fédéral sur le revenu, cette disposition n'a que peu d'effets sur l'accessibilité financière de la garde d'enfants pour les ménages à faible revenu. Une initiative du gouvernement visant à accroître ces déductions fiscales a été récemment rejetée par une votation populaire en raison de ces problèmes d'équité.

Graphique 2.18. De très fortes désincitations dissuadent les seconds apporteurs de revenu de prendre un emploi à plein temps

Couple ayant 2 enfants et percevant le salaire moyen, 2020 ou année la plus récente disponible



1. Cet indicateur mesure les désincitations financières à participer au marché du travail. Il calcule la proportion de la rémunération reçue dans le nouvel emploi qui est perdue du fait de l'augmentation des impôts et de la diminution des droits à prestations lorsqu'une personne sans emploi accepte un travail à plein temps et demande des allocations de chômage. Les valeurs les plus élevées correspondent aux plus fortes désincitations financières.

Source : OCDE, base de données sur les dépenses sociales, http://www.oecd.org/social/expenditure.htm ; OCDE, base de données sur la famille, http://www.oecd.org/social/family/database.htm.

StatLink https://stat.link/0afizp

Les familles bénéficient également de prestations en espèces. Les montants sont variables selon les cantons, mais un minimum légal a été fixé à l'échelle nationale, à 200 CHF par enfant et par mois. Les cantons peuvent compléter ces prestations par des allocations supplémentaires ou par un subventionnement des places de garde (qui peuvent être plus spécifiquement ciblés en faveur des ménages à faible revenu), mais les politiques cantonales en ce domaine sont d'une grande hétérogénéité. En conséquence, la proportion des coûts de garde supportée par les parents est très variable selon les cantons (OCDE, 2021d). Une plus grande harmonisation des politiques familiales cantonales serait bienvenue.

L'octroi de réductions des frais de garde, de prestations pour garde d'enfants ou de crédits d'impôt au niveau fédéral plutôt que de déductions fiscales contribuerait à accroître l'accessibilité financière de la garde d'enfants sans pour autant apporter un soutien plus généreux aux familles les plus aisées. De surcroît, le ciblage pourrait être encore amélioré en subordonnant à des critères de revenu les prestations pour garde d'enfant accordées au niveau fédéral (OCDE, 2020e). Ces transferts devraient être conçus

avec soin et diminuer au fur et à mesure de l'augmentation des revenus de leurs bénéficiaires de manière progressive seulement, afin d'éviter de provoquer d'importantes variations des taux marginaux d'imposition liées aux effets de seuil et de créer ce faisant des désincitations au travail. En Suède, par exemple, un niveau maximal des frais de garde à acquitter par les parents, exprimé en pourcentage du revenu du ménage, est fixé au niveau national, alors que les communes peuvent établir des frais de garde moins élevés. Les cantons sont responsables de la conception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au niveau infranational, aussi des ajustements pourraient-ils devoir être apportés tant à l'échelon fédéral qu'au niveau cantonal pour assurer la cohérence du système fiscal.

Il convient non seulement d'accroître le nombre de places disponibles à un prix abordable dans les établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, mais aussi d'en garantir la qualité. Certaines données montrent que le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants constitue un socle crucial pour les apprentissages futurs et un déterminant important de la réussite ultérieure des enfants, mais aussi qu'une grande part des bénéfices qu'ils en retirent dépend étroitement de sa qualité (OCDE, 2018c ; 2017a). L'offre de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est assez fragmentée en Suisse. Différents types de prestataires de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants sont disponibles (qu'ils dispensent ces services dans des centres ou au sein de la famille) ce qui crée des difficultés pour garantir une qualité homogène. La fixation des réglementations et des normes et l'élaboration des programmes relèvent de la responsabilité des cantons, et leur cohérence n'est pas assurée à l'échelle nationale. Le gouvernement a élaboré un programme d'enseignement unifié depuis la naissance jusqu'à l'âge de quatre ans, le « Cadre d'orientation pour la formation, l'éducation et l'accueil de la petite enfance », qui contribue à jeter les bases d'un contrôle de qualité, mais dont le suivi de la mise en œuvre fait défaut (OCDE, 2021d). Les autorités devraient assurer une coordination et un contrôle efficaces pour sauvegarder la qualité des différents prestataires, notamment en veillant à ce que les enfants bénéficient d'une égalité des chances en matière d'apprentissage et d'épanouissement. Il conviendrait de même de garantir la qualification de la main-d'œuvre dans ce secteur, notamment en fournissant des incitations au perfectionnement professionnel tout au long de la vie.

Une réforme de l'imposition des seconds apporteurs de revenu afin de réduire les désincitations auxquelles sont soumis ces derniers constituerait un autre moyen d'encourager l'emploi à plein temps des femmes. Une initiative populaire en faveur d'une imposition des revenus fondée sur l'individu et non plus sur les ménages a été lancée en 2021, conformément à la recommandation formulée dans un précédent examen économique de l'OCDE (OCDE, 2017a). À la suite d'une demande du Parlement, le Conseil fédéral procède par ailleurs actuellement à une évaluation de plusieurs modèles d'imposition individuelle. Une réduction du taux effectif d'imposition marginale du second apporteur de revenu pourrait également être assurée dans le cadre du système actuel fondé sur les ménages, par exemple en ajustant les tranches marginales d'imposition pour ceux qui déposent des déclarations fiscales conjointes ou en accordant une déduction fiscale (ou un abattement fiscal) pour le second apporteur de revenu.

Le congé paternité légal de deux semaines établi au niveau fédéral est court par rapport aux normes internationales. Il a récemment été instauré, ce qui constitue un pas dans la bonne direction, mais du fait de sa courte durée, ses effets sur la réintégration des femmes dans la population active après la naissance de leur enfant demeurent sujets à caution. Les politiques sont d'une grande hétérogénéité selon les pays de l'OCDE, mais, en moyenne, la durée du congé payé réservé aux pères est de huit semaines. En effet, beaucoup de pays complètent le congé de paternité par un congé parental ou un congé de garde à domicile rémunéré réservé aux pères, possibilités qui ne sont pas disponibles en Suisse. La mise en place au niveau fédéral d'un système légal de congé parental (à répartir entre les deux parents) comme dans la plupart des pays européens apporterait un soutien supplémentaire aux mères désireuses de réintégrer plus rapidement la population active. À titre d'exemple, dans le cas du Danemark, Druedhal *et al.* (2019) ont constaté que l'allongement du congé réservé aux pères a entraîné un raccourcissement du congé maternel et une augmentation des revenus des mères jusqu'à huit ans après la naissance de leur enfant. Bien que les résultats du point de vue de la participation des femmes au marché du travail soient plus

contrastés pour la Suède et pour la Norvège (voir par exemple Dalh *et al.*, 2014, et Ekberg *et al.*, 2013), Patnaik (2019) montre que dans la province du Québec, au Canada, l'introduction du congé parental réservé aux pères a accru la probabilité que les femmes travaillent à plein temps. De surcroît, un certain nombre d'études ont mis en évidence que les pères qui prennent un congé parental plus long s'impliquent par la suite davantage dans les activités des enfants (voir par exemple Almqvist et Duvander, 2014 et Huerta *et al.*, 2013), ce qui pourrait contribuer à modifier les normes sociales concernant la spécialisation des tâches parentales.

L'important écart de rémunération entre les deux sexes n'est pas seulement dû à la grande fréquence de l'emploi à temps partiel parmi les femmes. Même lorsqu'elles travaillent à plein temps, la rémunération des femmes est en moyenne de 19 % inférieure à celle des hommes, un des écarts les plus élevés au sein de la zone OCDE. D'après les estimations de l'Office fédéral de la statistique (OFS, 2021), environ 45 % de cet écart ne peut être expliqué par des facteurs tels que le statut professionnel, les années d'ancienneté, le secteur d'activité ou le niveau d'études. Cet écart inexpliqué s'est par ailleurs accru depuis 2014.

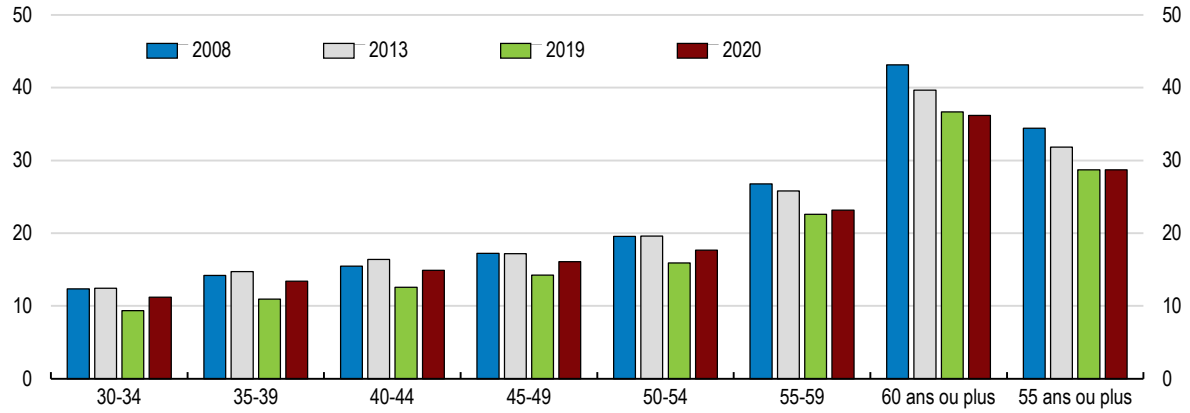
Une loi adoptée en 2018 exige que les entreprises de plus de 100 salariés réalisent régulièrement des audits des niveaux de rémunération en fonction du sexe et qu'elles informent leurs salariés et leurs actionnaires des résultats. Ces mesures sont certes bienvenues, mais elles n'aident pas à remédier à l'écart de rémunération entre les sexes dans les plus petites entreprises, où l'OFS constate le plus important écart de salaire inexpliqué. Pour faire prendre conscience de ce problème, le gouvernement fédéral a lancé en décembre 2020 l'initiative pilote Logib 2. Cet outil permet à tous les employeurs de réaliser une analyse de l'égalité salariale entre les sexes, et, contrairement à la version précédente, il est adapté aux organisations et aux entreprises de plus petite taille (de 2 à 49 salariés, alors que l'outil Logib initial ne pouvait être utilisé que par les entreprises de plus de 50 salariés). Le gouvernement pourrait collecter ces données et créer un site Web de comparaison salariale à l'intention des travailleurs des entreprises nationales pour faire prendre conscience de la discrimination salariale selon le sexe et favoriser les mesures correctives. La Corée, par exemple, a récemment mis en place ce type de site Web, qui présente les fourchettes de rémunération des salariés du secteur privé selon six critères – la taille de l'entreprise, le type d'activité, le métier, la carrière professionnelle, le sexe et le niveau d'études (OCDE, 2020g).

Soutenir l'emploi des seniors

La montée du chômage parmi les travailleurs âgés de 55 à 64 ans depuis le début de la pandémie inquiète. Une fois au chômage, les seniors ont plus de mal à réintégrer le marché du travail que les travailleurs des classes d'âge de forte activité (Secrétariat d'État à l'économie, 2019a, Secrétariat d'État à l'économie, 2021). Le risque de chômage de longue durée est donc nettement plus élevé pour les seniors (graphique 2.19). En Suisse, les offices cantonaux de l'emploi identifient plusieurs barrières au retour à l'emploi des travailleurs âgés de 50 ans ou plus : les préférences des employeurs, le niveau élevé des prétentions salariales, le manque d'assurance ou de compétences des salariés en matière de recherche d'emploi et de candidature à l'embauche efficaces, une spécialisation étroite, des compétences informatiques limitées et l'état de santé (Egger, Dreher and Partner AG, 2019).

Graphique 2.19. La fréquence du chômage de longue durée augmente avec l'âge

Fréquence du chômage de longue durée (1 an et plus) par classe d'âge (%)



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données du Secrétariat d'État à l'économie.

StatLink https://stat.link/z5aqjw

Pour soutenir le retour à l'emploi des seniors, les autorités ont lancé un programme de réformes qui inclut des dépenses supplémentaires consacrées aux dispositifs d'activation destinées aux chômeurs âgés. Les nouvelles mesures comprennent un programme pilote pour 2020-2021, qui offre gratuitement aux travailleurs âgés de 40 ans et plus une analyse de la situation et des services d'orientation de carrière. Ces mesures devraient être étendues à tous les cantons entre 2021 et 2024. Bien qu'en Suisse il ne soit pas possible d'accéder aux politiques d'activation financées par l'assurance chômage pendant les deux années qui suivent l'expiration des droits aux allocations chômage, une autorisation exceptionnelle est accordée aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Un financement supplémentaire est alloué aux cantons pour 2020-2024, afin de les aider à mieux accompagner les demandeurs d'emploi difficiles à placer, en particulier les seniors, en leur proposant des mesures plus personnalisées comme les conseils, le coaching ou le mentorat. Ces réformes sont les bienvenues, mais ne sont que temporaires. Il devrait être procédé à une évaluation de leur efficacité en vue de les reconduire si elles produisent des résultats favorables.

La Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés a été adoptée par le parlement en juin 2020 afin de compléter ces dispositifs d'activation. À compter de 2021, elle introduit des prestations transitoires jusqu'à la retraite pour les chômeurs en fin de droits âgés de 60 ans ou plus. Ces prestations sont soumises à des conditions de revenus et de fortune. Pour pouvoir prétendre à ces prestations, la personne doit également avoir cotisé pendant au moins 20 ans à l'assurance-vieillesse et survivants, dont au moins cinq ans après avoir atteint l'âge de 50 ans. Pour les personnes pouvant prétendre aux prestations transitoires, ce dispositif risque cependant de réduire les incitations à entreprendre une formation et à chercher un emploi avant d'atteindre 60 ans. De tels effets ont été observés en Finlande (OCDE, 2018d) et en Pologne (Gałecka-Burdziak et Góra, 2017). Compléter les conditions d'admissibilité aux prestations par des obligations de participation à des services communautaires ou de poursuite de la recherche d'emploi permettrait d'atténuer ce risque.

Les contre-incitations financières pour les employeurs pèsent également sur l'emploi des seniors. Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, les salaires augmentent avec l'âge, entraînant le risque que les salaires des travailleurs plus âgés dépassent leur productivité. En Suisse, l'écart salarial entre les salariés à temps plein âgés de 55 à 59 ans et les 25-29 ans est supérieur à la moyenne de l'OCDE (OCDE 2014). Par ailleurs, les cotisations minimums au deuxième pilier du système de retraite augmentent avec l'âge et les employeurs en paient au moins la moitié. Actuellement, les taux de cotisation représentent 7 % du salaire de l'assuré pour les 25-34 ans, 10 % entre 35 et 44 ans, 15 % entre 45 et 54 ans et 18 % pour les seniors. Cette situation décourage les employeurs d'embaucher des travailleurs plus âgés.

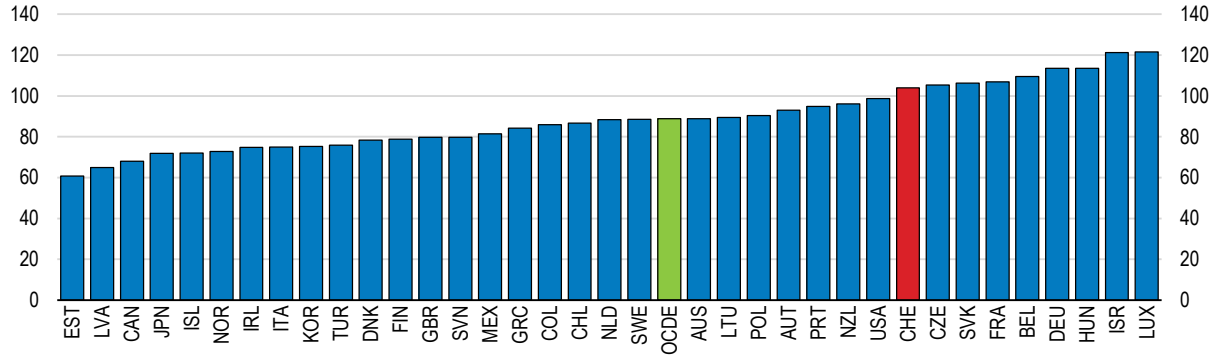
Il faudrait discuter avec les partenaires sociaux de moyens permettant d'introduire une plus grande flexibilité dans le système salarial. En Corée, par exemple, où l'âge a un impact important sur les salaires, les autorités ont collaboré avec les partenaires sociaux pour établir de nouveaux critères et mieux adapter les pratiques salariales aux exigences des postes et aux compétences (OCDE 2018e). En 2020, le Conseil fédéral a proposé une réforme du deuxième pilier, inspirée par une proposition antérieure de 3 des 4 principaux partenaires sociaux, qui prévoit de réduire les disparités entre les taux de cotisations. Deux taux de cotisations seulement seraient conservés, à 9 % pour les travailleurs âgés de 25 à 44 ans et à 14 % pour les travailleurs plus âgés. Pour les travailleurs âgés de 55 ans et plus, cette réforme entraînerait une diminution significative du taux de cotisation, évolution bienvenue pour améliorer leur employabilité. Une autre solution pour atteindre cet objectif serait d'appliquer un taux forfaitaire aux cotisations patronales afin que seules les cotisations salariales augmentent avec l'âge.

Améliorer la qualité de l'enseignement et réduire les inégalités des chances face à l'éducation

La population suisse possède un niveau de formation et de qualification relativement bon, mais les inégalités des chances face à l'éducation étaient déjà source d'inquiétude avant la pandémie. Le dernier Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), paru en 2018, a constaté des performances comparables ou supérieures à la moyenne de l'OCDE pour les élèves âgés de 15 ans dans les trois compétences évaluées - compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences – mais également un écart de performance considérable pour la compréhension de l'écrit entre les élèves issus de milieux socioéconomiques aisés et ceux qui viennent de milieux défavorisés (graphique 2.20). Avec un différentiel de 104, l'écart est plus élevé que la moyenne de l'OCDE (89) et s'est creusé au cours des 10 dernières années (OCDE 2018e). Les chefs d'établissement signalent un manque de personnel éducatif et une pénurie de matériel pédagogique moins marqués que la moyenne de l'OCDE, mais les établissements défavorisés, où se concentrent plus souvent les élèves issus de milieux défavorisés (OCDE, 2017a), connaissent davantage de pénuries d'enseignants.

Graphique 2.20. Les performances en compréhension de l'écrit sont très variables entre les catégories socioéconomiques

Écart des performances en compréhension écrite entre les élèves issus de milieux favorisés et défavorisés, différentiel, 2018



Note : Un élève est considéré comme favorisé (défavorisé) sur le plan socioéconomique s'il se situe dans le quartile supérieur (inférieur) de l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC) de son pays.
Source : OCDE, Base de données PISA 2018, Tableau II.B1.2.3.

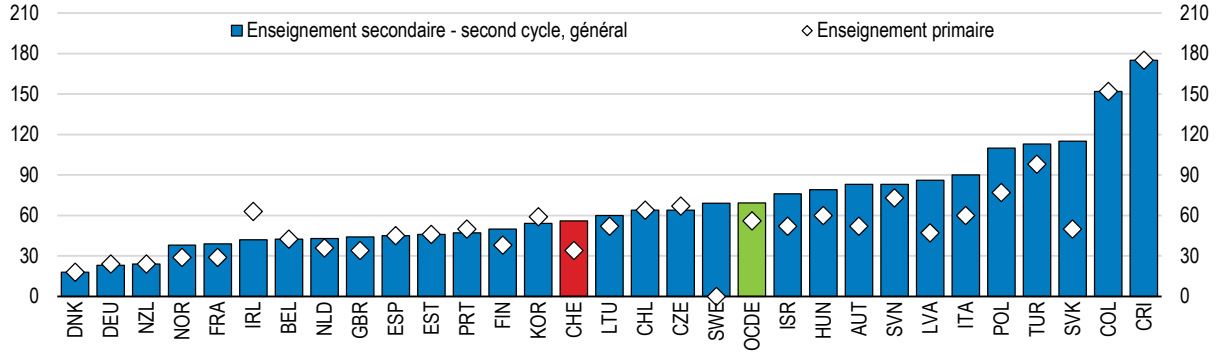
StatLink https://stat.link/g0uj4k

La crise du COVID-19 a renforcé les inégalités face à l'éducation car les élèves issus de milieux défavorisés sur le plan socioéconomique sont plus vulnérables à la perte des acquis pendant les fermetures d'établissement scolaires. Non seulement ils ont moins de chances d'avoir accès à une éducation de qualité, mais il est également moins probable qu'ils disposent d'une infrastructure numérique, d'un endroit calme pour étudier et d'un environnement favorable à un enseignement à distance efficace

(OCDE 2021c). En Suisse, les établissements scolaires ont été fermés pendant environ 35 jours d'enseignement dans le primaire et 55 jours d'enseignement dans le secondaire en 2020, en-dessous de la moyenne de l'OCDE (graphique 2.21). En effet, pendant la pandémie, le gouvernement suisse a accordé un degré élevé de priorité à l'enseignement en présentiel, en particulier pour les élèves les plus jeunes. Les pertes d'acquis peuvent néanmoins s'avérer substantielles. S'appuyant sur les résultats d'une enquête menée en ligne en Autriche, en Allemagne et en Suisse, Huber et Helm (2020) observent qu'une part non négligeable des élèves ont rapporté avoir étudié à la maison pour un maximum de 2 heures par jour pendant les 2 premières semaines du confinement. Dans les économies de l'OCDE, plusieurs études signalent d'importantes disparités en matière d'expérience d'apprentissage des enfants pendant les périodes de fermeture des établissements scolaires, en fonction des revenus des familles et du niveau de formation des parents (Stantcheva 2021). Aux Pays-Bas, par exemple, Enzgell et al. (2020) observent que les retards d'apprentissage ont été nettement plus prononcés chez les élèves dont les parents ont un niveau de formation inférieur. Aux États-Unis, Chetty et al. (2020) documentent un important fossé au niveau des progrès réalisés pour les leçons de mathématiques dispensées en ligne selon les catégories de revenus, l'écart se creusant avec le temps.

Graphique 2.21. La pandémie a entraîné de nombreuses fermetures d'établissements scolaires

Nombre de jours d'enseignement où les établissements scolaires ont été complètement fermés, 2020



Note : Les données relatives au Royaume-Uni concernent l'Angleterre uniquement. La Colombie, l'Allemagne, l'Italie, la Nouvelle-Zélande et la République slovaque ont enregistré le nombre de jours d'enseignement le plus représentatif. Nombre de jours d'enseignement minimum pour le Danemark.

Source : OCDE/UNESCO-UIS/UNICEF/Enquête spéciale de la Banque mondiale sur le COVID. Mars 2021.

StatLink https://stat.link/cxilvb

Les fermetures d'établissements scolaires pendant la pandémie ont attiré l'attention sur ces inégalités. Beaucoup de pays de l'OCDE, dont la Suisse, ont pris des mesures pendant la crise pour rendre l'enseignement à distance plus inclusif (OCDE, 2021c). Celles-ci incluaient des plateformes numériques flexibles et respectant le rythme de chacun, des accords avec les opérateurs de communications mobiles et les sociétés internet pour améliorer l'accès, et l'apport d'une aide économique supplémentaire aux ménages à faible revenu. Cependant, contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, la Suisse n'a pas déclaré dans l'Enquête sur les réponses de l'éducation nationale aux fermetures d'écoles COVID-19 avoir mis en œuvre des mesures pour évaluer les pertes d'apprentissage des élèves accumulées pendant les fermetures d'écoles ni des mesures correctives visant à combler les lacunes en matière d'apprentissage (OCDE, 2021c). En France, par exemple, l'initiative Devoirs Faits, qui aide les élèves en prévoyant un temps dédié à l'accomplissement de leurs devoirs à l'école, a été renforcée en septembre 2020 pour accompagner les élèves ayant rencontré des difficultés scolaires pendant la pandémie. Les expériences de tutorat gratuit en ligne pour les collégiens défavorisés en Italie et de mentorat par les pairs pour les étudiants universitaires en Allemagne ont produit des résultats encourageants. Ces programmes ont considérablement amélioré les performances scolaires des élèves, leur comportement face à l'étude et leur motivation (Stantcheva, 2021). Des interventions de ce type pourraient être testées en Suisse dans le cadre de programmes pilotes car elles pourraient être utiles même après la crise, en permettant aux

enfants issus de milieux socioéconomiques défavorisés de bénéficier de plus de temps, de mentorat et de soutien.

Le système éducatif suisse est réputé pour la priorité accordée à la formation professionnelle et l'accent mis sur l'apprentissage. Étant donné que plus des deux tiers des jeunes Suisses (âgés de 15 à 20 ans) sont inscrits dans le système de formation professionnelle, l'impact de la crise sur le marché de l'apprentissage est devenu un enjeu majeur. Les étudiants de la filière professionnelle peuvent s'inscrire pour un apprentissage d'une durée de deux à quatre ans après avoir terminé leurs études au collège. Les apprentis potentiels passent par un processus de recrutement et un contrat de formation est établi entre l'apprenti et l'entreprise offrant l'apprentissage, condition préalable nécessaire au démarrage du programme de formation professionnelle. Le programme implique généralement un double engagement entre le travail en milieu professionnel et les études (OCDE, 2017a). La crise a ainsi eu des conséquences sur la formation des apprentis pour deux raisons principales : la fermeture des centres de formation professionnelle et les fermetures d'entreprises dans les secteurs les plus touchés. En outre, le recours généralisé au télétravail a pu rendre la formation sur le lieu de travail plus difficile et moins efficace, car les aspects pratiques de la formation n'ont pas pu être dispensés.

Malgré la pandémie et le ralentissement du marché du travail, les données pour le début de 2021 montrent que la Suisse a plutôt bien réussi à assurer les mises en relations entre entreprises et étudiants. Fin février 2021, un tiers des étudiants en recherche d'apprentissage pour l'été 2021 avaient déjà signé un contrat, une proportion comparable aux années précédentes (SEFRI, 2021). Ce résultat a été rendu possible par des mesures publiques. La mobilisation virtuelle a été renforcée, y compris par le développement de marchés de l'emploi en ligne. Les autorités fédérales ont également créé un programme spécifique (Apprentissages COVID-19) qui contribue au financement des mesures en faveur de l'insertion des apprentis sur le marché du travail. La Confédération a financé jusqu'à 80 % des coûts de ces mesures grâce à des dépenses d'un montant de 23 millions CHF au 31 octobre 2021. Les domaines ciblés incluent le mentorat ou le coaching des candidats, ainsi que l'élaboration de nouveaux modèles de formation dans les secteurs touchés par la fermeture de nombreuses entreprises. Les entreprises peuvent également demander un soutien financier pour créer des postes ou maintenir des contrats existants. Au début de la crise, la résilience du système d'apprentissage a également bénéficié de l'élargissement des droits au dispositif d'indemnisation en cas de chômage partiel. Par ailleurs, et contrairement à d'autres économies de l'OCDE, la Suisse ne rapporte pas de mesures ciblant spécifiquement le système de formation professionnelle pour évaluer ou combler les pertes d'apprentissage potentielles (OCDE, 2021c). En Estonie, par exemple, les étudiants des filières professionnelles ont bénéficié de temps d'étude supplémentaires. Il serait également envisageable d'allonger la durée des programmes d'apprentissage dans les secteurs les plus touchés. En Corée du Sud, par exemple, une extension de la période de formation ou une durée de formation flexible a été autorisée (OCDE, 2020f).

L'évolution technologique et la numérisation croissante représentent un enjeu majeur pour les systèmes de formation professionnelle car elles modifient les tendances de la demande en matière de qualifications techniques et de compétences clés. Les progrès technologiques font qu'un certain nombre de postes risquent de disaparaître sous l'effet de l'automatisation (Vandeweyer et Verhagen, 2020), tout en créant de nouvelles possibilités d'emploi. Étant donné que les travailleurs changeront sans doute plus souvent de missions et de professions au cours d'une vie active plus longue, il est de plus en plus important qu'ils disposent de solides fondations dans les compétences cognitives. Dans une certaine mesure, le système suisse de formation professionnelle est bien placé pour relever ce défi car plusieurs extensions du programme et des passerelles de formation flexibles offrent aux étudiants des filières professionnelles la possibilité d'obtenir des qualifications supérieures y compris par le biais de l'enseignement tertiaire. En conséquence, un tiers environ de jeunes diplômés des filières professionnelles sont employés dans des professions très qualifiées, une proportion nettement supérieure à la moyenne européenne de 18 % (Vandeweyer et al, 2020). Cependant, une majorité d'apprentis n'optent pas pour la voie conduisant à l'enseignement tertiaire et la trop grande spécialisation des étudiants du système de formation

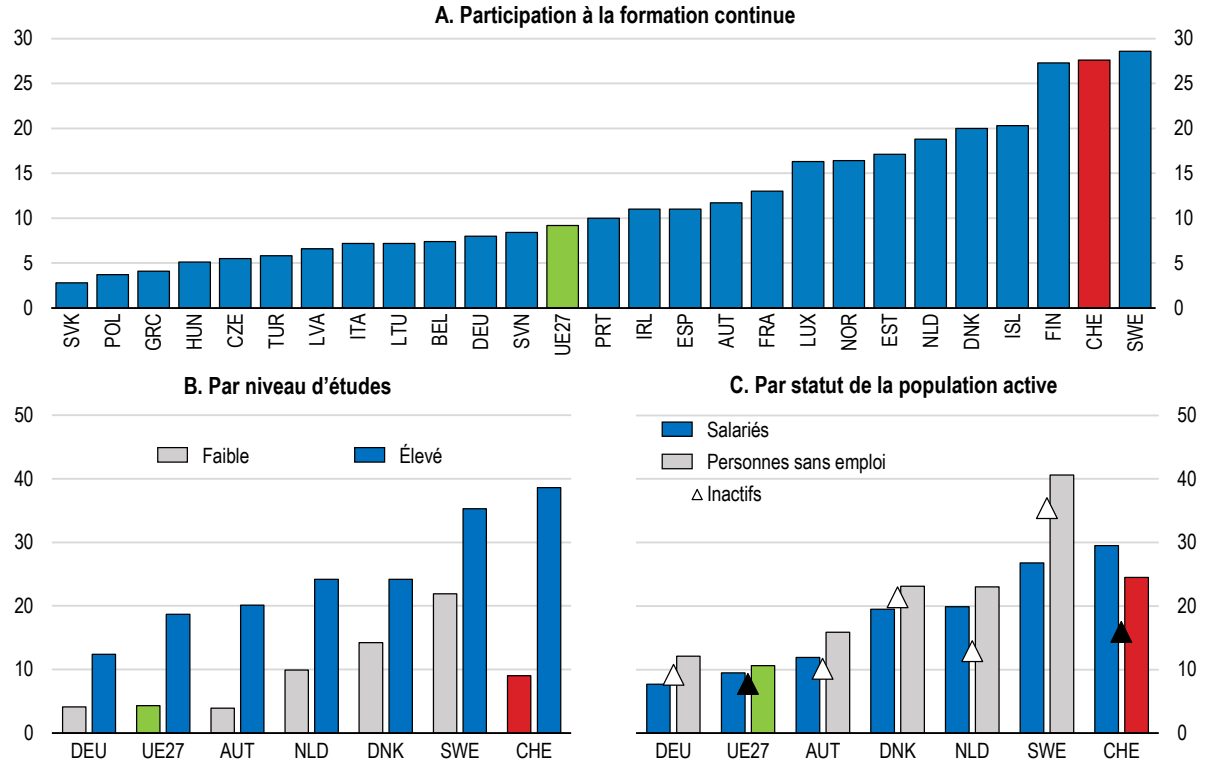
professionnelle pourrait devenir problématique. Bien qu'une solution évidente serait de renforcer la composante théorique dans les programmes de formation professionnelle au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire, cela pourrait nuire à la motivation des étudiants (Vandeweyer et al, 2020, OCDE, 2017a). Il est donc crucial que les diplômés des filières professionnelles continuent à se voir offrir des possibilités de renforcer leurs compétences et de se reconvertir après leur entrée sur le marché du travail.

Avec l'évolution de la demande de compétences, il y a un besoin d'offrir des opportunités de formation continue pour les étudiants des filières professionnelles mais aussi pour les travailleurs moins qualifiés. Bien que le taux de participation à la formation continue en Suisse soit l'un des plus élevés parmi les pays européens, il est nettement plus faible pour les groupes de travailleurs dont le niveau d'instruction est plus faible ou qui sont sans emploi (graphique 2.22). La pandémie a accentué cette tendance : bien que la baisse de participation ait concerné tous les groupes de travailleurs (par rapport à 2019, la participation a reculé de 18 % en 2020 pour la population résidente âgée de 25 à 74 ans), elle était plus prononcée pour les personnes ayant reçu au maximum une éducation secondaire. Les données récentes signalent également une baisse de participation disproportionnée pour les travailleurs plus âgés (OFS, 2021b). Dotés de compétences numériques plus faibles que les jeunes travailleurs (graphique 2.23), ils ont été moins à-même de bénéficier de formations virtuelles pendant la pandémie.

La Loi sur la formation continue, entrée en vigueur en 2017, fournit un cadre à l'action publique en matière d'élargissement de l'accès à la formation des adultes. Grâce à cette loi, le gouvernement fédéral cofinance des programmes cantonaux de promotion des compétences élémentaires des adultes. Une initiative récente du gouvernement (« Simplement mieux!... au travail ») subventionne la formation assurée par l'employeur aux compétences fondamentales, y compris informatiques. Cette action devrait contribuer à mieux rediriger la formation continue vers les travailleurs peu qualifiés. Des subventions ou chèques-formations destinés à certains groupes cibles pourraient également être envisagés. Des initiatives de ce type sont déjà mises en œuvre au niveau cantonal. Vingt-et-un cantons ont ainsi mis en place des programmes de promotion des compétences fondamentales, qui offrent des possibilités de formation subventionnée à tous les résidents adultes.

Graphique 2.22. La participation à la formation continue est élevée mais devrait être élargie

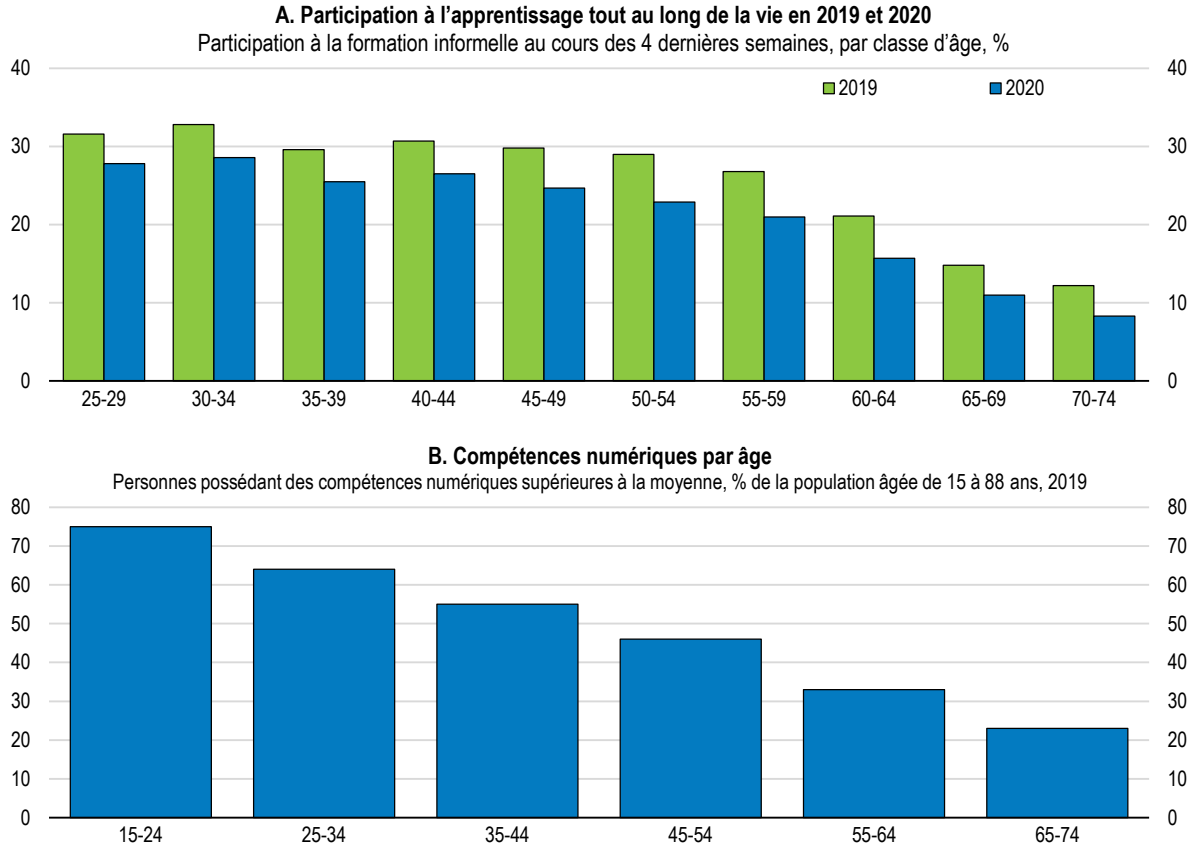
Pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans participant à un programme de formation au cours des 4 dernières semaines, 2020



Note : La formation continue englobe ici la formation formelle et informelle. La période de référence retenue pour estimer la participation à la formation est la période de 4 semaines précédant l'entretien. Un faible niveau d'études correspond à un niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2 de la CITE) et un niveau d'études élevé, à l'enseignement supérieur (niveaux 5 à 8 de la CITE).
Source : base de données Eurostat.

StatLink https://stat.link/hkr9ul

Graphique 2.23. La participation à l'apprentissage tout au long de la vie a reculé pendant la pandémie, en particulier pour les travailleurs seniors qui ont généralement des compétences numériques plus faibles



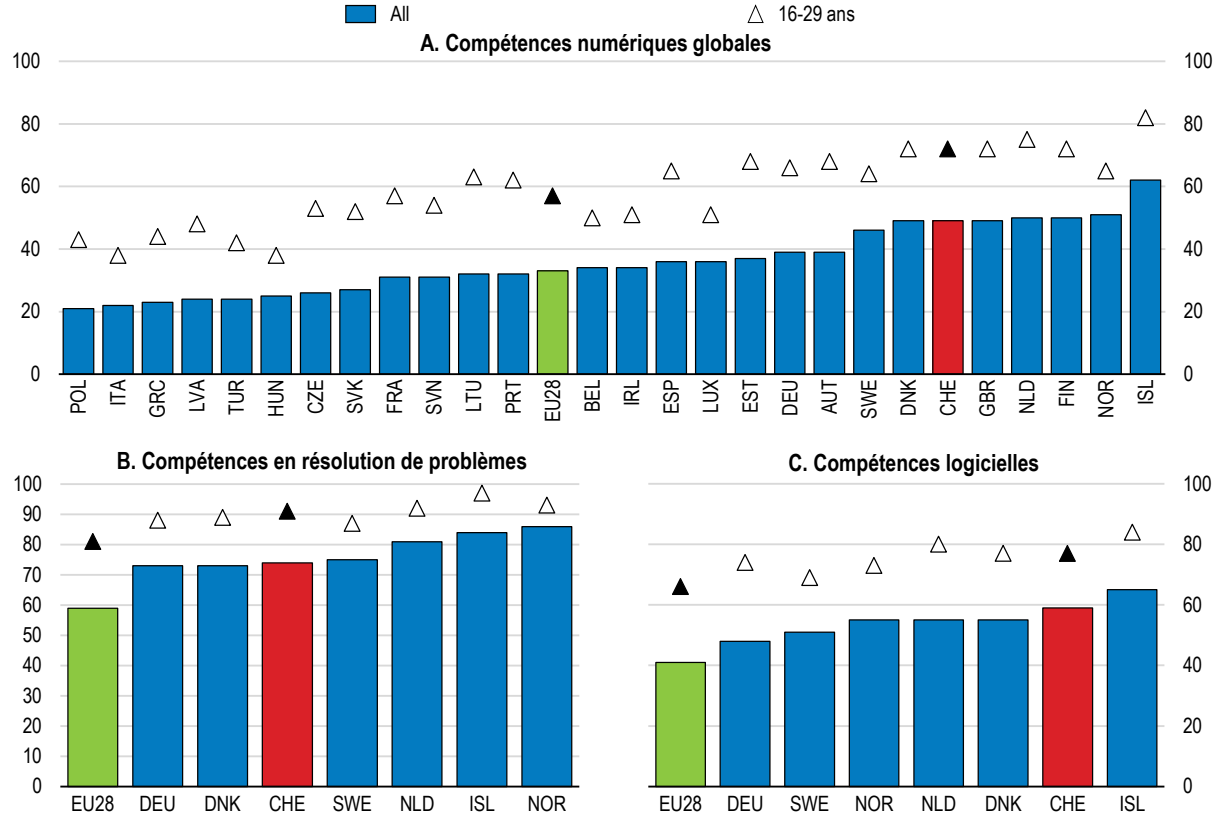
Source : OFS, Enquête suisse sur la population active ; OFS, Enquête Omnibus TIC.

StatLink https://stat.link/ox3mz6

Pour tous les travailleurs, renforcer les compétences numériques intermédiaires et avancées sera essentiel pour stimuler la croissance de la productivité. Les secteurs liés aux TIC affichaient des taux élevés de postes à pourvoir avant la pandémie et leur activité a fortement rebondi après l'allégement des restrictions. Les compétences informatiques avancées des adultes suisses sont comparativement élevées, en particulier chez les jeunes, mais accusent du retard par rapport aux pays les mieux classés (graphique 2.24). Augmenter le nombre de diplômés des filières scientifiques et techniques permettrait de pallier les pénuries à moyen terme. Cela supposerait d'encourager la participation des femmes dans ces filières, qui est souvent très limitée (OCDE 2017a). En outre, ainsi qu'il a été mentionné dans les enquêtes précédentes (OCDE, 2017a, OCDE, 2019a), assouplir les conditions d'immigration pour les personnes venant de pays non-membres de l'UE contribuerait également à limiter les pénuries de compétences. Les diplômés des universités suisses originaires de pays non-membres de l'UE, par exemple, n'ont que 6 mois pour trouver un emploi après avoir terminé leurs études pour être autorisés à rester en Suisse. Selon Economiesuisse, la fédération des entreprises suisses, seulement 10 % à 15 % de ces étudiants restent dans le pays après leurs études. Le parlement suisse a récemment donné pour mandat au Conseil fédéral de faciliter le séjour en suisse des ressortissants de pays tiers titulaires d'un diplôme universitaire suisse et leur accès au marché du travail dans les domaines où les pénuries de main-d'œuvre qualifiée sont avérées.

Graphique 2.24. Les compétences numériques des adultes suisses sont solides, mais en retard sur les pays les mieux classés

Part de la population possédant un niveau de compétences supérieur au niveau de base (%), 2019



Source : Eurostat, Compétences numériques (base de données)[isoc_sk_dskl_i].

StatLink https://stat.link/94cu37

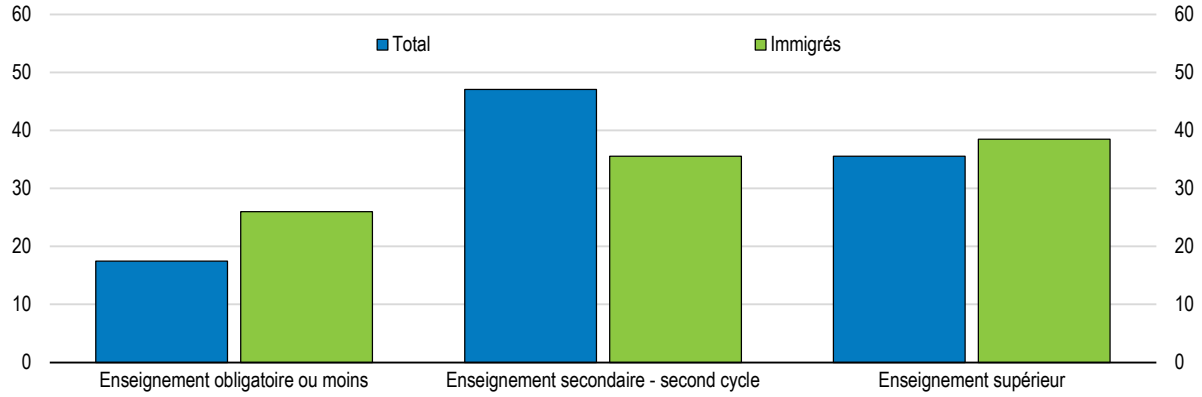
Une meilleure intégration des immigrés sur le marché du travail est essentielle pour stimuler le taux d'activité et la productivité en s'appuyant davantage sur leurs compétences. La population immigrée représente environ un tiers de la population résidente permanente âgée de 15 ans et plus, et est très hétérogène en termes de niveau d'études. Les immigrés sont beaucoup plus susceptibles que les autochtones de n'avoir achevé que l'enseignement obligatoire, mais ont également un peu plus de chances d'avoir un diplôme de l'enseignement supérieur (graphique 2.25 et OFS, 2020). Le marché du travail suisse offrant un nombre limité d'emplois adaptés aux personnes ayant un faible niveau d'études et de compétences (voir chapitre 1, graphique 1.15, partie B), le taux de chômage est considérablement plus élevé pour les immigrés ayant seulement achevé l'enseignement obligatoire (8 % en 2018 contre 5 % pour les immigrés ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et 4 % pour les ceux qui ont suivi l'enseignement supérieur). L'amélioration des compétences des immigrés peu qualifiés est donc essentielle pour réduire les inégalités sur le marché du travail et renforcer l'utilisation de la main-d'œuvre dans l'économie.

Offrir une formation professionnelle aux migrants représente également une voie importante pour leur meilleure intégration dans la population active. Les cantons offrent des programmes de préparation à la formation professionnelle aux jeunes immigrés afin de les aider à acquérir les compétences fondamentales nécessaires, y compris les compétences linguistiques, pour s'inscrire dans les programmes de formation professionnelle. Cependant, une limite d'âge (21 à 23 ans) est fixée pour l'accès à ces programmes, ce qui limite les possibilités pour les migrants plus âgés d'entrer dans la formation professionnelle. Cette question a été en partie résolue en 2018 lorsque les autorités suisses ont lancé un programme pilote de

préparation à la formation professionnelle destiné spécifiquement aux réfugiés, avec une limite d'âge relevée à 35 ans. Les réfugiés ne représentent que 4 % de la totalité des résidents étrangers en Suisse, mais sont confrontés à des difficultés considérables pour trouver un emploi car un grand nombre d'entre eux ne parlent pas la langue locale et ont reçu peu d'éducation scolaire. Les premières évaluations du programme font état de résultats positifs puisque deux tiers des étudiants poursuivent leur éducation dans un programme formation professionnelle certifiant (Cedefop/OCDE, 2021). Dans ce contexte, les autorités devraient poursuivre cette initiative et envisager de l'étendre à un groupe plus large de migrants en relevant la limite d'âge pour l'accès aux programmes de préparation à la formation professionnelle.

Graphique 2.25. Les immigrés ont des niveaux d'études hétérogènes

Niveau d'étude par groupe de population, % de la population âgée de 15 ans et plus, 2019



Source : OFS, Enquête suisse sur la population active (SLFS).

StatLink https://stat.link/opju2g

La reconnaissance plus large et plus rapide des qualifications étrangères faciliterait l'intégration des immigrés sur le marché du travail et réduirait potentiellement les phénomènes d'inadéquation entre les compétences et les emplois. Pour obtenir une qualification professionnelle en Suisse, il est possible de demander la validation d'apprentissages formels ou informels antérieurs au niveau cantonal, mais il s'agit d'une procédure longue et lourde. Elle suppose des compétences linguistiques car un dossier de validation détaillé doit être établi, afin que des experts professionnels puissent évaluer l'équivalence des compétences. En outre, les procédures de validation n'existent que pour 20 des quelques 230 qualifications de la formation professionnelle et qu'elles ne sont pas proposées dans tous les cantons (Cedefop/OCDE, 2021). Les apprentissages réguliers ou abrégés sont souvent des moyens plus simples et plus rapides pour beaucoup de réfugiés adultes d'obtenir la certification de qualifications professionnelles (Spadarotto, 2019). Des mesures visant à simplifier la procédure de reconnaissance des qualifications étrangères amélioreraient l'efficacité.

Principales conclusions	Recommandations
Faciliter le redéploiement de l'emploi	
Les prolongations de l'indemnisation en cas de chômage pendant la pandémie ont permis de protéger les travailleurs et les entreprises de manière adéquate, mais elles risquent de faire obstacle au redéploiement et à la restructuration de l'emploi pendant la reprise.	**Une fois que la plupart des restrictions auront été levées, revoir à la baisse l'ampleur du régime d'indemnisation en cas de chômage partiel et imposer de nouveau aux entreprises de participer au financement du coût de ce dispositif.**
Les travailleurs bénéficiant du régime d'indemnisation du chômage partiel risquent plus de perdre leur emploi et intensifient leurs activités de recherche d'emploi. Le suivi des bénéficiaires par les services publics de l'emploi est entravé par le manque de renseignements les concernant .	Recueillir davantage d'informations sur les travailleurs indemnisés pour cause de chômage partiel afin de permettre un suivi plus efficace de leur situation par les services publics de l'emploi. Encourager les travailleurs indemnisés pour cause de chômage partiel de longue durée à s'inscrire d'eux-mêmes auprès des services publics de l'emploi et mettre en place des incitations à la formation.
Les politiques actives du marché du travail sont souples et pourvues de moyens adéquats, mais donnent des résultats très disparates entre les cantons pour ce qui est du placement des demandeurs d'emploi.	S'assurer que les cantons se dotent de stratégies pour stimuler la reprise de l'emploi. Renforcer les politiques actives du marché du travail à l'échelle cantonale par la diffusion de bonnes pratiques à imiter pour réussir le placement des demandeurs d'emploi appartenant à certains groupes cibles.
Le chômage de longue durée est en augmentation. Durant la crise, les incitations se sont révélées particulièrement efficaces pour améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs de longue durée. Les obstacles administratifs et les effets de rétention dus à un contrôle rigoureux des loyers sont des freins à la mobilité géographique.	Étendre le recours aux incitations financières pour faciliter le retour des chômeurs à l'emploi. Favoriser la mobilité géographique en adaptant la législation relative aux locations dans le sens d'un assouplissement de l'encadrement des loyers, accompagné d'aides au logement ciblées. Lever les obstacles à la mobilité interne des personnes exerçant une profession réglementée.
Rendre le marché du travail plus inclusif	
L'écart de rémunération entre hommes et femmes est considérable en Suisse, ce qui tient en partie à la forte incidence du travail à temps partiel parmi les femmes. Les interactions entre le système de prélèvements et de prestations et le coût élevé des services d'accueil des jeunes enfants se traduisent par un temps de travail plus court et des revenus d'activité plus faibles pour les femmes.	**Continuer d'accroître l'offre de structures d'accueil de jeunes enfants et mettre à disposition des mesures ciblées (réductions tarifaires sous conditions de ressources, allocation d'éducation ou crédits d'impôt) afin de les rendre plus abordables.** Veiller au contrôle effectif de la qualité des services d'accueil des jeunes enfants. **Réduire les contre-incitations au travail qui s'exercent sur les deuxièmes apporteurs de revenu, en passant d'une imposition commune par famille à une imposition individualisée des revenus, ou en ajustant la fiscalité et en réduisant la dégressivité des prestations.** Étendre la durée du congé paternité moyennant l'instauration d'un congé parental officiel dont une partie doit être pris par le père.
Une fois au chômage, les travailleurs âgés ont plus de difficultés à retrouver un emploi que n'en ont les travailleurs d'âge très actif, en raison de leur spécialisation étroite et de leur manque d'expérience en matière de recherche d'emploi. L'augmentation avec l'âge des taux de cotisation de retraite y a aussi sa part.	Limiter la progressivité avec l'âge des taux de cotisation au fonds de pension du deuxième pilier. Évaluer l'efficacité des programmes pilotes d'activation destinés aux travailleurs âgés et procéder s'il y a lieu à un déploiement à grande échelle.
Améliorer les niveaux de compétence et corriger les inégalités	
Par rapport aux autres, les élèves issus de milieux défavorisés ont une probabilité bien plus forte de ne pas avoir le niveau requis et moins de chances d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur. De plus, les fermetures d'établissements scolaires et l'enseignement à distance les ont vraisemblablement pénalisés outre mesure.	**Améliorer l'accès des ménages modestes aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants** Évaluer les lacunes accumulées durant la pandémie et prendre des mesures pour aider les élèves défavorisés à les combler.
Le taux de chômage de la population immigrée représente plus du double de celui des personnes nées en Suisse, et les immigrés sont relativement plus nombreux, en proportion, à ne pas poursuivre leurs études au-delà de la scolarité obligatoire.	Élargir l'accès aux programmes proposant une formation en préapprentissage aux immigrés peu qualifiés, moyennant le relèvement de l'âge limite de participation. Simplifier et accélérer la procédure de reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger.
La Suisse connaît des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, notamment dans le secteur des TIC.	Assouplir les restrictions à l'entrée sur le territoire applicables aux ressortissants de pays non membres de l'UE et laisser aux étudiants venus de ces mêmes pays davantage de temps pour trouver un emploi à la fin de leurs études.

Références

Almqvist, A.L. et A.Z. Duvander (2014), « Changes in gender equality? Swedish fathers' parental leave, division of childcare and housework », *Journal of Family Studies*, vol. 20, n° 1, https://doi.org/10.5172/jfs.2014.20.1.19.

Arni, P. (2020), IZA COVID-19 crisis response Monitoring: Switzerland, IZA Institute of Labor Monitoring, novembre 2020.

Bonoli, G. (2017), « ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standards contracts – Switzerland », *Réseau européen de politique sociale*, Commission européenne.

Cahuc, P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (2018), « The Effectiveness of Hiring Credits », *The Review of Economic Studies*, vol. 86, n° 2, pp. 593-626.

Cedefop/OCDE (2021), « The next steps for apprenticeship », *Cedefop reference series*, n° 118, Office des publications de l'Union européenne, http://data.europa.eu/doi/10.2801/085907.

Chetty, R. et al. (2020), « The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data », *NBER Working Paper*, n° 27431, National Bureau of Economic Research.

COFF (2021), « La crèche : une institution inclusive?», Commission fédérale pour les questions familiales, *Policy Brief*, n° 4, juillet 2021.

ComCo (2020), Rapport annuel 2019 de la Commission fédérale de la concurrence.

Conseil fédéral (2016), « Efficacité et efficience du service public de l'emploi », Rapport du Conseil fédéral, 2016.

Criscuolo, C., P. Gal et C. Menon (2014), « The Dynamics of Employment Growth: New evidence from 18 Countries », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en.

CSEC-N (2021), « Renforcement du soutien de la confédération à l'accueil extrafamilial pour enfants », Commissions de la science, de l'éducation et de la culture, *Communiqué de presse*, 19 février 2021.

Dahl, G.B., K.V. Løken et M. Mogstad (2014), « Peer Effects in Program Participation », *American Economic Review*, vol. 104, n° 7, pp. 2049-2074.

Druedhal, J., M. Ejrnæs et T.H. Jørgensen (2019), Earmarked paternity leave and the relative income within couples, *Economics Letters,* vol. 180, pp. 85-88.

Duell N. et al. (2010), « Activation policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*.

Egger, Dreher & Partner AG (2019), « État de la Situation des Mesures du Marchés du Travail Destinées aux Demandeurs d'Emploi de plus de 50 Ans dans les Cantons », rapport à l'attention du Secrétariat d'État à l'économie, avril 2019.

Ekberg, J., R. Eriksson et G. Friebel (2013), « Parental leave - a policy evaluation of the Swedish "Daddy-Month" reform », *Journal of Public Economics*, vol. 97, pp. 131–143, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.09.001.

Engzell, P., A. Frey et M.D. Verhagen (2020), Learning Inequality During the Covid-19 Pandemic, SocArXiv ve4z7, Center for Open Science, DOI: 10.31219/osf.io/ve4z7.

Gałecka-Burdziak, E. et M.Góra (2017), « How do unemployed workers behave prior to retirement? A multi-state multiple-spell appoach? », *IZA Discussion Papers,* n° 10608.

Giupponi, G. et C. Landais (2018), « Subsidizing labor hoarding in recessions: the employment and welfare effects of short term work », *CEP Discussion Paper,* n° 1585.

Haltiwanger, J., R. Jarmin et J. Miranda (2013), « Who creates jobs? Small versus large versus young »,

Review of Economics and Statistics, vol. 95, n° 2, pp. 347-361.

Hijzen, A. et A. Salvatori (à paraître), « The impact of the COVID-19 crisis across different socio-economic groups and the role of retention schemes: The case of Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, Éditions OCDE, Paris.

Huerta, M. et al. (2013), « Fathers' leave, fathers' involvement and child development: Are they related? Evidence from four OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 140, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5k4dlw9w6czq-en.

KOF Centre de recherches conjoncturelles (2021a), « KOF Indicateur de l'emploi : un niveau au plus bas pour les perspectives d'emploi dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration », *Communiqué de presse*, février 2021, ETH Zurich.

KOF Centre de recherches conjoncturelles (2021b), « KOF Employment Indicator: outlook for the Swiss labour market improving significantly », *Communiqué de presse*, mai 2021, ETH Zurich.

KOF Centre de recherches conjoncturelles (2021c), « La situation des entreprises est à nouveau sous pression - la reprise économique est freinée », *Communiqué de presse*, février 2021, ETH Zurich.

KOF Centre de recherches conjoncturelles (2021d), « Coronavirus is exacerbating inequality in Switzerland », *Communiqué de presse*, février 2021, ETH Zurich.

Kopp, D. et M. Siegenthaler (2019), « Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession », *KOF Working Papers*, vol. 462, https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/359533.

Lalive, R. et T. Lehmann (2020), « The labor market in Switzerland, 2000-2018 », *IZA World of Labor 2020: 402v2*.

Morlok, M. et al. (2018), « Die Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen: Eine Analyse bisheriger Evaluationen », *Arbeitsmarktpolitik,* n° 54, SECO Publishing.

OCDE (2021a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021 : Affronter la crise du COVID-19 et préparer la reprise*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/40fac915-fr.

OCDE (2021b), « Soutenir l'emploi et les entreprises : Une des clés de la reprise », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2021c), *The State of school education: One year into the COVID pandemic*, https://doi.org/10.1787/201dde84-en.

OCDE (2021d), Switzerland country note on ECEC quality.

OCDE (2020a), « Les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la période de confinement de la crise du COVID-19 et au-delà », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2020b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020 : Crise du COVID-19 et protection des travailleurs*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b1547de3-fr.

OCDE (2020c), OECD Workshop on the Future of Local Employment Services.

OCDE (2020d), Indice de restrictivité des échanges de services de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/echanges/sujets/echanges-de-services/.

OCDE (2020e), « Is childcare affordable? », *Policy Brief on Employment, Labour and Social Affairs*, juin 2020, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2020f), « VET in a time of crisis: building foundations for resilient vocational education and training systems », *OECD Policy Brief*, mai 2020.

OCDE (2020g), *Études économiques de l'OCDE : Corée 2020 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/3afabb3a-fr.

OCDE (2020h), *OECD regions and cities at a Glance 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en.

OCDE (2019a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1848adb9-fr.

OCDE (2019b), *Résultats du PISA 2018 (Volume I) : Savoirs et savoir-faire des élèves*, PISA, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ec30bc50-fr.

OCDE (2019c), *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, PISA, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en.

OCDE (2019d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b7e9e205-fr.

OCDE (2018a), Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation, La stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

OCDE (2018b), How does Switzerland compare?, OECD Jobs Strategy.

OCDE (2018c), *Engaging Young Children: Lessons from research about quality in early childhood education and care*, Starting Strong, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264085145-en.

OCDE (2018d), *Études économiques de l'OCDE : Finlande 2018 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5c48f31f-fr.

OCDE (2018e), *Working Better with Age: Korea*, Vieillissement et politiques de l'emploi, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208261-en.

OCDE (2018f), *The Future of Social protection: What works for Non-Standard Workers?*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264306943-en.

OCDE (2018g), « The Future of Social protection: What Works for Non-Standard Workers? », *Policy brief on the Future of Work*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/social/Future-of-social-protection.pdf.

OCDE (2017a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2017-fr.

OCDE (2017b), *Petite enfance, grands défis 2017 : Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264300491-fr.

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2015-fr.

OCDE (2014), *Vieillissement et politiques de l'emploi, Suisse 2014 : Mieux travailler avec l'âge*, Vieillissement et politiques de l'emploi, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264222823-fr.

OFS (2021a), « Les inégalités salariales ont persisté entre les sexes en 2018 », Office fédéral de la statistique*, Communiqué de presse*, 22 février 2021.

OFS (2021b), « La participation à la formation continue en Suisse à l'épreuve du COVID-19 », Office fédéral de la statistique.

OFS (2020), « Panorama de la société suisse 2020 : Migration-Intégration-Participation », Office fédéral de la statistique.

OIT et OCDE (2020), « Ensuring better social protection for self-employed workers ».

Patnaik, A. (2019), « Reserving time for daddy: the consequences of fathers' quotas », *Journal of Labor economics*, vol. 37, n° 4.

SECO (2020), « Parcours professionnels dès 50 ans: intégration des actifs âgés sur le marché du travail en Suisse », Secrétariat d'État à l'économie, *Arbeitsmarkstudies*, 2020.

SECO (2019a), « Indicateurs de la Situation des Travailleuses et Travailleurs Agés sur le Marché Suisse du Travail », *Documents de base pour la conférence nationale du 3 mai 2019*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne.

SECO (2019b), « Évolution de la productivité du travail 2008-2018 », *document de travail*, Secrétariat d'État à l'économie.

SEFRI (2021), « Un tiers des places d'apprentissages sont déjà attribuées », *Communiqué de presse*, 10 mars 2021, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation.

Spadarotto, C. (2019), Potenziale nutzen: Nachholbildung (Schlussbericht Pilotprojekt 2013/14-2018 im Auftrag des SBFI), Zürich: KEK Beratung.

SRG/Sotomo (2021), « 6. SRG Corona-Monitor », *Studienbericht*, janvier 2021.

Stantcheva, S. (2021), « Inequalities in the Times of a Pandemic », *Economic Policy*.

Swissinfo (2020), One in three people in Switzerland earning less this year, décembre 2020 (consulté le 23 février 2021).

USS (2021), « Saisir l'opportunité d'une politique familiale tournée vers l'avenir », *Communiqué de presse*, 30 mars 2021, Union Syndicale Suisse.

Vandeweyer, M. et A. Verhagen (2020), « The changing labour market for graduates from medium-level vocational education and training », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 244, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/503bcecb-en.

WEF (2019), The Global Competitiveness Report, Forum économique mondial.

Wunsch, C. (2021), Utilisation et effets des gains intermédiaires, Secrétariat d'État à l'économie, *Arbeitsmarkolitik,* n° 61.

X28-Novalytica (2021), « Ein Jahr Pandemie: Noch keine Erholung des Arbeitsmarktes, Novalytica AG & x28 AG », Communiqué de presse, 23 mars 2021.

X28-Novalytica (2020), « Durchwachsene Trends in Schweizer Stellenmarkt, Novalytica AG & x28 AG », *Communiqué de presse*, 11 novembre 2020.

Études économiques de l'OCDE

SUISSE

L'économie suisse a fait montre de résilience, mais la pandémie de COVID 19 reste une source d'incertitudes et de défis. Les mesures de soutien efficaces déployées par les autorités ont contribué à protéger l'emploi et à soutenir les revenus des ménages. Néanmoins, certains secteurs et certaines catégories de population ont été durement touchés, et l'impact sur les travailleurs peu à moyennement qualifiés et faiblement rémunérés a été particulièrement prononcé. Il est indispensable de dynamiser la croissance de la productivité pour préserver à l'avenir des niveaux de vie élevés. La Suisse figure parmi les pays de l'OCDE les plus performants en matière de productivité du travail, mais la croissance de la productivité a fortement ralenti ces trente dernières années. Limiter les obstacles à une concurrence libre et ouverte sur le marché intérieur et maintenir l'ouverture aux marchés internationaux stimuleraient la concurrence et augmenteraient la productivité et la croissance. En outre, une utilisation efficace et durable des ressources peut entretenir une croissance plus forte et plus inclusive. Rendre le marché du travail plus inclusif en maintenant dans l'emploi un plus grand nombre de travailleurs âgés et en réduisant l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes contribuerait à la reprise et améliorerait les niveaux de vie de tous.

CHAPITRE THÉMATIQUE : TONIFIER LE MARCHÉ DU TRAVAIL POUR FAVORISER LA REPRISE ET ASSEOIR LA CROISSANCE

Volume 2022/2
Janvier 2022

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-85336-2
PDF ISBN 978-92-64-50348-9

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2022
(18 NUMÉROS)

9 789264 853362