

# Etat et réglementation

Le discours au sujet des tâches politico-économiques de l'Etat tourne depuis des années autour de deux questions centrales : quand l'Etat doit-il intervenir sur le marché ? Et quelle doit être la taille de l'Etat ? Les réponses fournies sont l'expression de l'esprit du temps changeant et de la culture administrative dominante.

Texte : Tobias Schlegel

Avant la création de la Suisse moderne, la politique économique était laissée à l'appréciation des cantons. En plus de la perception des droits de douane aux frontières cantonales extérieures, ils possédaient aussi la régle des postes et le droit de concession pour les chemins de fer, qui étaient à leurs débuts exploités par des particuliers. Lors de sa création en 1848, la Confédération a obtenu des compétences en matière de finance, de douane et plus tard au niveau postal. Le marché intérieur a été mis en place ; en 1850 le franc suisse a été introduit comme monnaie<sup>1</sup> et la Banque nationale suisse a été fondée en

1905 (Baltensperger 2012). Une étape supplémentaire dans le développement des tâches de la Confédération a été la création des CFF (1902) et la nationalisation de la très grande majorité des chemins de fer, qui étaient jusqu'alors privés. En revanche, l'Etat social s'est étendu beaucoup plus lentement par rapport à d'autres pays européens (Meissen 2010). Les assurances sociales ont commencé à prendre leur forme actuelle avec l'introduction de l'AVS (1948), de l'assurance-invalidité (1960), de la prévoyance professionnelle (1972) et de l'assurance-chômage obligatoire (1976). De la création de l'Etat fédéral jusqu'à aujourd'hui, toutes ces extensions de l'action de l'Etat ont été accompagnées de vives discussions politiques. Parallèlement, la théorie économique s'est constamment préoccupée de savoir à quel moment l'Etat doit intervenir sur le marché. Ainsi, le moment est venu pour un peu de théorie.

## De la défaillance du marché et de l'Etat

En économie, il existe le concept de la «défaillance du marché». Celle-ci survient, lorsque les mécanismes du marché seuls ne sont pas en mesure de coordonner l'activité économique et que des effets secondaires indésirables pour l'ensemble de l'économie en découlent. Cela ne doit pas être confondu avec des interventions étatiques, telles que les assurances sociales, qui sont légitimées par l'existence de résultats du marché indésirables pour la société. La défaillance du marché peut apparaître pour diverses raisons, par exemple en cas d'asymétrie de l'informa-

tion<sup>2</sup>, d'effets externes<sup>3</sup>, de monopoles naturels<sup>4</sup> ou de biens publics<sup>5</sup>. Cependant, une défaillance du marché n'indique pas à elle seule s'il est souhaitable que l'Etat intervienne, ou non. Car l'Etat, tout comme le marché, peut également échouer dans ses actions pour toutes sortes de raisons. Des incitations erronées induites par l'action de l'Etat peuvent par exemple conduire à des distorsions du marché, et partant, à une allocation inadéquate des ressources.

Cela pourrait aboutir à des surcapacités comme c'est déjà le cas sur le marché européen de l'électricité en raison de l'offre subventionnée d'énergies renouvelables. La réponse à la répartition des tâches entre le marché et l'Etat dépend ainsi toujours des coûts du marché ou du risque de défaillance de l'Etat et doit être traitée au cas par cas.

## Autres pays, autres Etats

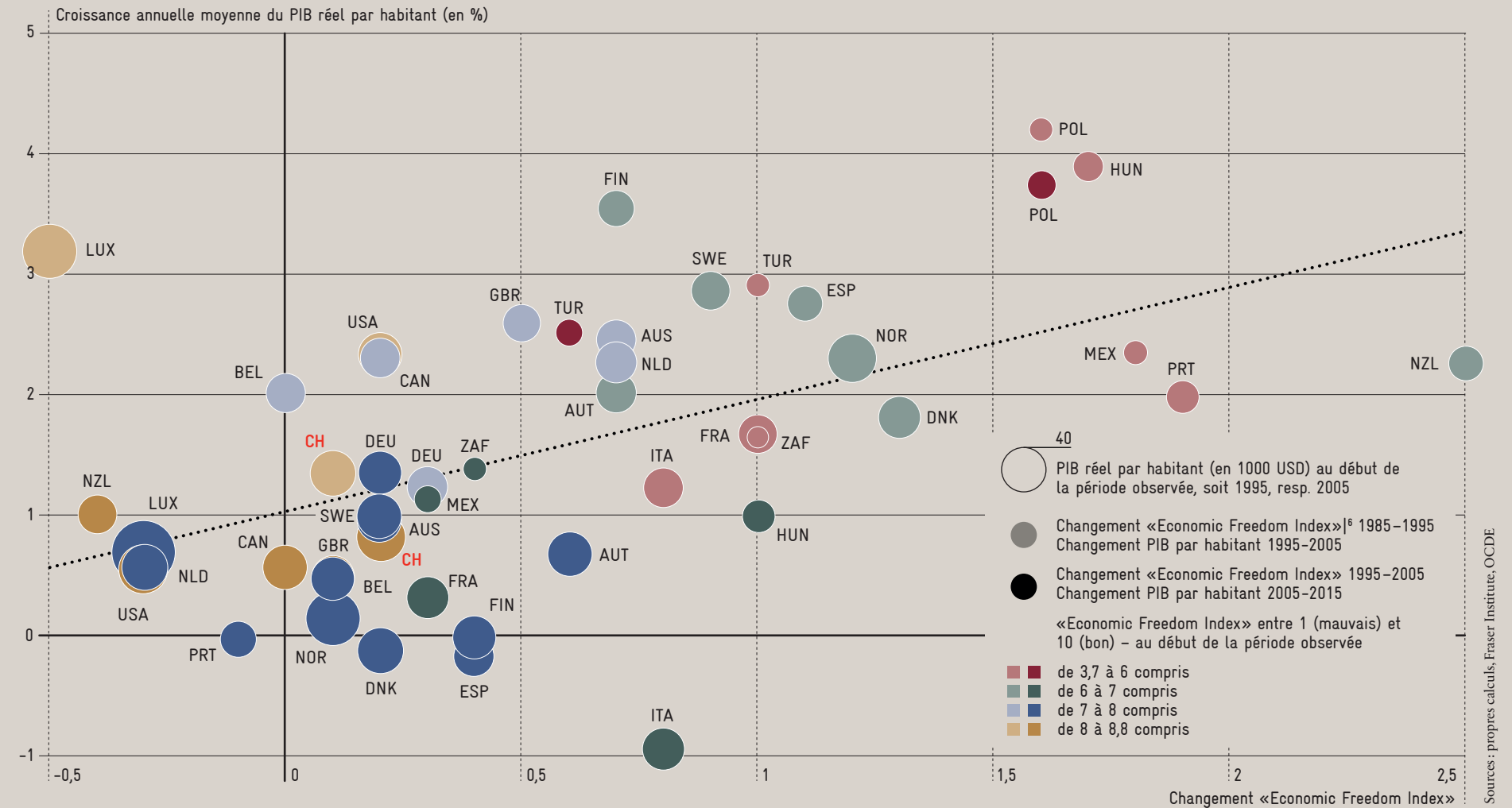
Reste maintenant à tenter de répondre à la seconde question : combien doit-il y avoir d'Etat ? Une comparaison fait craindre que là non plus il n'existe pas de réponse univoque. En observant la quote-part de l'Etat – à savoir les dépenses de l'Etat par rapport au produit intérieur brut (PIB) –, les pays nordiques et la France affichent des valeurs entre 50% et 60%, alors que ces valeurs sont nettement plus basses aux Etats-Unis avec 36% et en Suisse avec 33%. La quote-part fiscale, qui compare les recettes de l'Etat provenant des impôts et des charges sociales au PIB, montre un modèle similaire à un niveau quelque peu inférieur, mais relativement constant. Cela laisse à

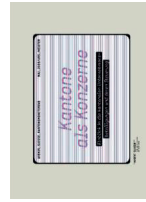
penser que les différences spécifiques aux pays dans la conception du rôle de l'Etat sont plus importantes que les réflexions d'optimisation économique. Les estimations de la taille optimale de la quote-part de l'Etat eu égard à la croissance économique atteignent entre 15% et 30% du PIB (Kahn 2011). Puisque les dépenses de l'Etat dépassent ces valeurs dans presque tous les pays, moins d'Etat serait

utile à la croissance dans les circonstances actuelles. Toutefois, ce n'est pas uniquement la taille en tant que telle qui a une influence sur la croissance, comme l'explique le graphique. Il montre en effet le rapport entre des changements en matière de libertés économiques – mesurés au moyen de la variation de l'«Economic Freedom Index»<sup>6</sup> – et la croissance du PIB. En tendance, la croissance économique

au cours d'une période de dix ans est plus élevée si la valeur de l'indice s'est améliorée durant la décennie antérieure. L'Etat peut donc exercer également une influence positive sur la croissance économique en édictant de bonnes conditions-cadres, c.-à-d. une politique monétaire convaincante, peu de réglementations, le libre-échange et des droits de propriété clairement définis.

## Moins d'interventions de l'Etat favorisent la croissance à moyen terme





Kantone als Konzerne – Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung, 2009  
 avenir-suisse.ch/fr/2571/  
 (ouvrage uniquement en allemand)

# L'Etat comme employeur

Les emplois publics sont un indicateur du nombre d'activités assurées par l'Etat et de la manière dont celui-ci offre des biens et des services. Dans ce domaine, les grandes différences entre les pays reflètent la diversité des points de vue quant aux tâches qui doivent ou non incomber à l'Etat. Alors que, dans les pays nordiques, environ 30% de l'ensemble des employés travaillent pour les pouvoirs publics, cette part se situe au-dessous des 8% au Japon et en Corée. En Suisse, 18% des employés étaient actifs dans le secteur public en 2013. Parmi eux, on trouve non seulement des employés de l'administration, auxquels on pense tout d'abord quand on parle d'«employés de l'Etat», mais aussi des enseignants, des médecins, des gardes forestiers, des archéologues, des employés de la poste, des doctorants ou des travailleurs de station d'épuration. Dans des secteurs comme l'éducation, l'approvisionnement en eau ou les services postaux, express et coursiers, environ 70% ou plus des emplois sont publics; dans

les domaines de la santé, de la distribution d'énergie ou de l'évacuation des eaux usées, le chiffre est au-dessus des 30%. Il est indéniable que la majorité de ces postes sont importants et qu'ils contribuent au bon fonctionnement de l'économie. Toutefois, on peut aussi se demander quels postes, parmi ceux-ci, doivent absolument constituer un emploi public, et donc, quand il vaudrait mieux les laisser au marché. D'un point de vue libéral, la réponse est claire: la mise à disposition des biens doit dépendre du marché autant que faire se peut, c'est-à-dire tant que le marché ne dysfonctionne pas. Or, en Suisse, on donne de plus en plus la préférence au pouvoir public. Alors que, pour l'ensemble de l'économie, la main-d'œuvre a augmenté de 20% depuis 1995, le nombre des fonctionnaires a progressé de 37%. De plus, même dans certains secteurs proches de l'Etat, le nombre des emplois a bien plus fortement augmenté ces vingt dernières années que dans le secteur privé. Cette évolution a été en particulier soutenue par les branches de la santé et des affaires sociales, dans lesquelles on a constaté une hausse du nombre d'employés de 48% depuis 1995, en comparaison avec le secteur privé.

## La quantité au lieu de la qualité

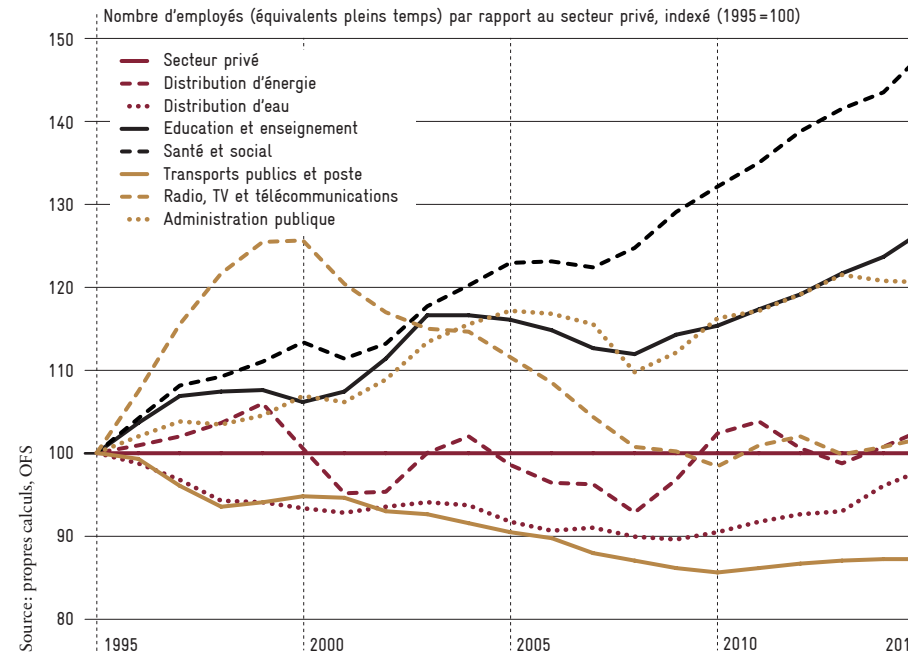
L'expansion du secteur public a des conséquences pour la productivité du travail, soit la mobilisation efficace des ressources humaines dans le processus de production. La Suisse, qui a connu la progression la plus forte du nombre d'employés publics parmi les pays de l'OCDE, affiche un accroissement

de la productivité du travail plus faible de 0,4 point de pourcentage que la moyenne de l'OCDE (1,6% par an pour 1995–2013). Cela s'explique en grande partie par le niveau relativement élevé de la productivité en Suisse. Il n'empêche, la hausse du nombre d'employés dans l'administration et dans les secteurs proches de l'Etat a eu une influence négative. Contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, la valeur ajoutée réelle dans le secteur public n'a que légèrement augmenté ces dernières années par rapport au nombre d'employés, ce qui se reflète dans la hausse limitée de la productivité.

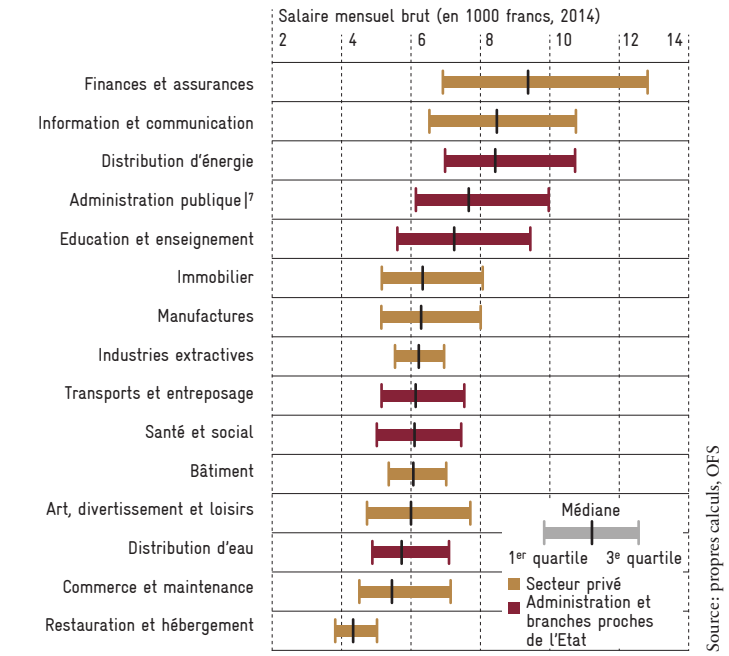
## Une plus grande égalité hommes-femmes

L'analyse du secteur public est également intéressante du point de vue de l'activité professionnelle des femmes. La part des femmes parmi les employés est clairement plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé (46% contre 36%). De plus, une enquête auprès des organes directeurs des cantons suisses (Conférence suisse des chanceliers d'Etat 2016) montre qu'avec 13%, la part des femmes à des postes à responsabilités dans le secteur public reste certes basse, mais est toutefois plus de deux fois plus élevée que dans le secteur privé (6%). Ces deux résultats s'expliquent soit par de meilleures possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle (temps de travail flexible, temps partiel), soit par un pourcentage d'emplois typiquement féminins plus élevé que la moyenne. *TS*

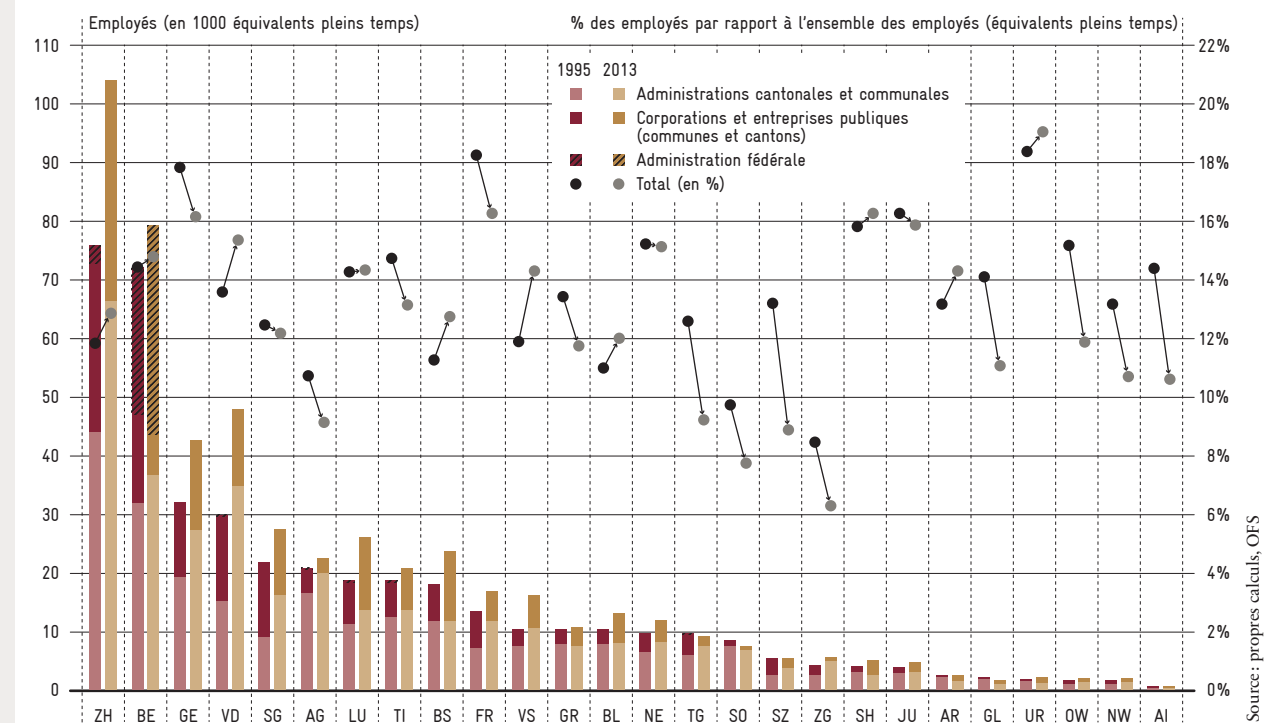
## Branches proches de l'Etat créatrices de nombreux emplois



## Salaires élevés dans l'administration et les secteurs proches de l'Etat



## Grandes différences cantonales dans les emplois du secteur public



Il est essentiel, lors de l'analyse des emplois, de faire la distinction entre «public» et «privé». C'est ce qui est fait par branches dans les graphiques ci-dessus. En plus de l'«administration publique», il existe d'autres branches qui peuvent être qualifiées de proches de l'Etat. Dans le graphique inférieur, la distinction s'opère sur la base de l'analyse du secteur. Ici, la forme juridique de l'«unité institutionnelle» (p. ex., une entreprise) est déterminante. Prenons l'exemple d'une institutrice pour illustrer la différence. Si l'on regarde par branche, ce cas se rattache à la branche proche de l'Etat «Education et enseignement», alors que, dans l'analyse du secteur, il relève de l'administration communale. Le nombre d'emplois publics varie selon la grille d'analyse utilisée.

2016	
05.06.2016	Votation 600. En faveur du service public. Initiative populaire. <input checked="" type="checkbox"/>
14.06.2015	Votation 595. Loi fédérale sur la radio et la télévision. Référendum fac. <input checked="" type="checkbox"/>
26.09.2004	Votation 512. Services postaux pour tous. Initiative populaire. <input checked="" type="checkbox"/>
02.12.2001	Votation 480. Frein à l'endettement. Référendum obl. <input checked="" type="checkbox"/>
26.11.2000	Votation 473. Nouvelle loi sur le travail. Référendum fac. <input checked="" type="checkbox"/>
12.03.2000	Votation 461. Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales. Initiative populaire. <input checked="" type="checkbox"/>
1995	

Source: propres calculs, OFS

aucune défaillance du marché, ce qui devrait permettre la concurrence. Mais la Suisse a des difficultés à libéraliser les marchés, surtout en comparaison internationale. Alors qu'à la fin des années 1990, les Etats européens se sont retirés de la plupart des marchés de l'électricité et des télécoms, la libéralisation s'est arrêtée à mi-chemin en Suisse. Ainsi, Swisscom est toujours majoritairement détenu par l'Etat (51%) et les clients finaux privés n'ont toujours aucun choix alternatif possible en matière d'électricité.

**Le service public produit des distorsions du marché**

L'absence de libéralisation a des conséquences négatives sur les infrastructures suisses. Le niveau de prestations défini par la politique fédérale ne s'axe souvent pas sur la disposition effective à payer du demandeur, mais sur des exigences en matière de politique régionale et sur la redistribution. Les régions accordant une large place à leur propre attractivité économique, l'offre devient surabondante à l'échelle macroéconomique. Le financement insuffisant par les utilisateurs constitue un autre problème: la collectivité doit supporter des prestations d'infrastructure coûteuses, telles que l'exploitation de bureaux de poste en zones rurales isolées ou celle de lignes de bus peu fréquentées. Cette redistribution par le service public est inefficace car, outre les couches de la population les plus pauvres, en profitent aussi celles qui n'ont pas besoin du soutien de l'Etat. En effet, les ménages aisés profitent aussi des prix de l'eau et de

l'électricité trop bas. Puisque la majorité des prestataires de services d'infrastructure restent en mains publiques, l'Etat n'a aucun intérêt à user de formes alternatives de mise à disposition de biens publics (p. ex. octroi de concessions) et à autoriser ainsi un minimum de concurrence sur ces marchés. Les distorsions du marché sont problématiques pour deux raisons: elles affaiblissent la capacité d'innovation des marchés des infrastructures partiellement libéralisés et pénalisent les prestataires privés (Meister, 2012). Jusqu'à présent enlisée, la privatisation devrait donc être relancée de toute urgence.

**Une densité réglementaire croissante**

Si l'on considère les réglementations, l'extension du pouvoir de l'Etat est encore plus dramatique. Depuis 1995, le nombre de pages de loi est passé d'environ 43 000 à 69 000. Les explications sont variées: outre l'activisme de l'administration, des autorités de régulation indépendantes et des organismes internationaux, le lobbying des entreprises et les exigences croissantes de la société envers l'Etat contribuent à cette évolution (Buomberger et Schlegel 2016). Au vu des motivations variées de ces acteurs, le combat contre la densité réglementaire s'annonce difficile. *TS*

# Privatisation et déréglementation à la peine

Dans certains cas, l'Etat peut améliorer les résultats du marché en régulant et en mettant à disposition des biens et des services publics. En 2004, le Conseil fédéral a expliqué sa vision de la mise à disposition de ces biens: «Par service public, on entend des services de base de qualité, définis selon des critères politiques, comprenant certains biens et prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et selon les mêmes principes» (Conseil fédéral, 2004, p. 4570). Hélas, cette définition ne permet de reconnaître que certains parallèles avec la théorie des biens publics, selon laquelle les interventions étatiques sont légitimes dans certaines circonstances<sup>8</sup>. Elle repose majoritairement sur des considérations politiques (Meister, 2012). Le large éventail de prestations – dont l'électricité, les télécoms, la poste, les hôpitaux, les transports publics et les médias numériques – comprend de nombreux domaines dans lesquels il n'existe



Sortir de la jungle réglementaire II – Apprendre des expériences étrangères, 2016

[avenir-suisse.ch/fr/56082/](http://avenir-suisse.ch/fr/56082/)



Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire I – Faits préoccupants et solutions prometteuses pour la Suisse, 2014

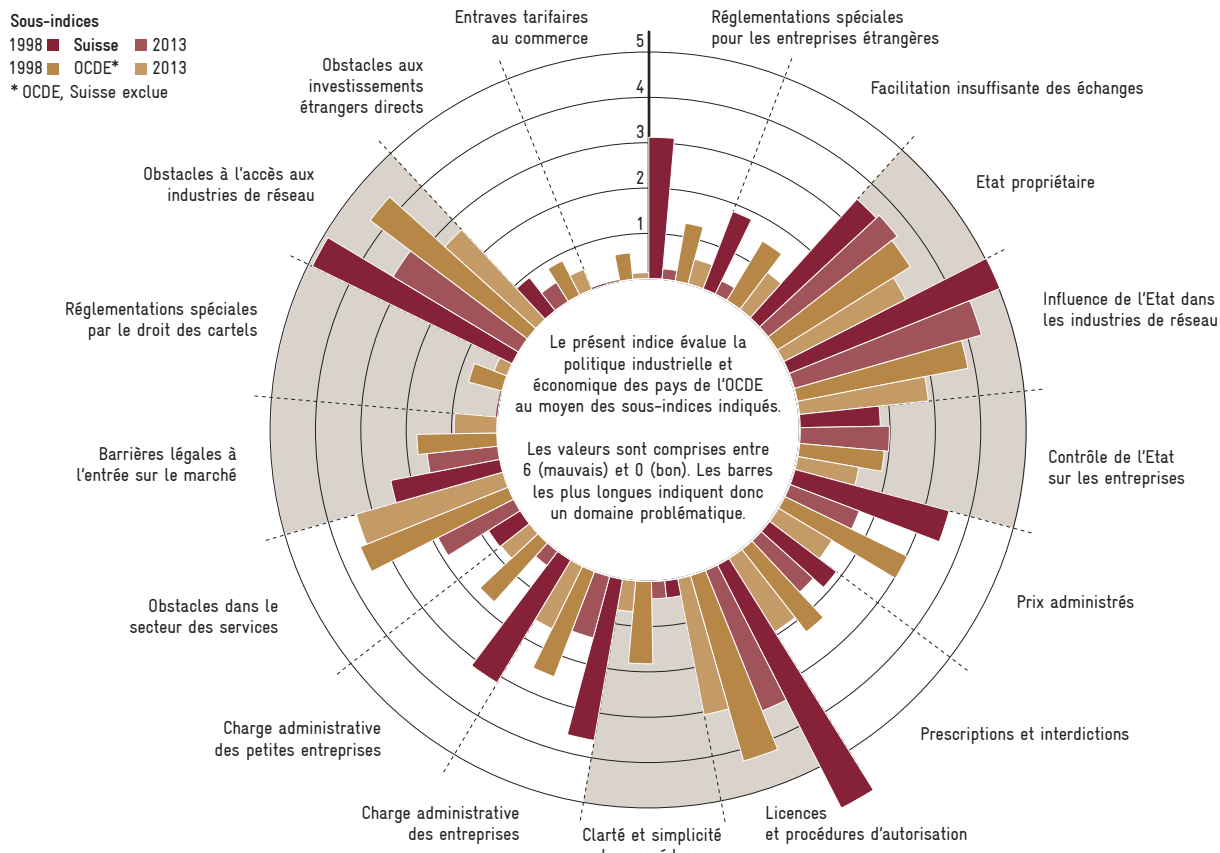
[avenir-suisse.ch/fr/40230/](http://avenir-suisse.ch/fr/40230/)



D'avantage de marché pour le service public – Le secteur des infrastructures suisse nécessite plus de concurrence et moins d'Etat, 2012

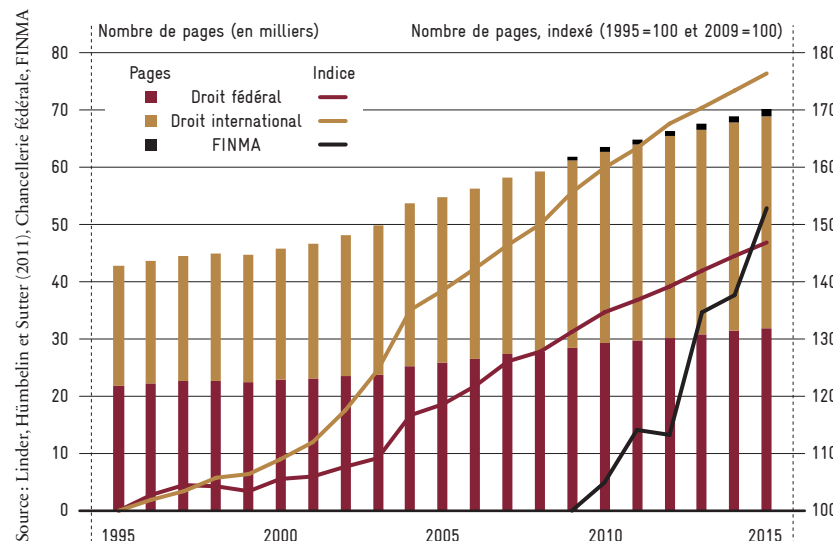
[avenir-suisse.ch/fr/15072/](http://avenir-suisse.ch/fr/15072/) (résumé en français)

## Réglementation des marchés: hier et aujourd'hui, la Suisse reste en dessous de la moyenne

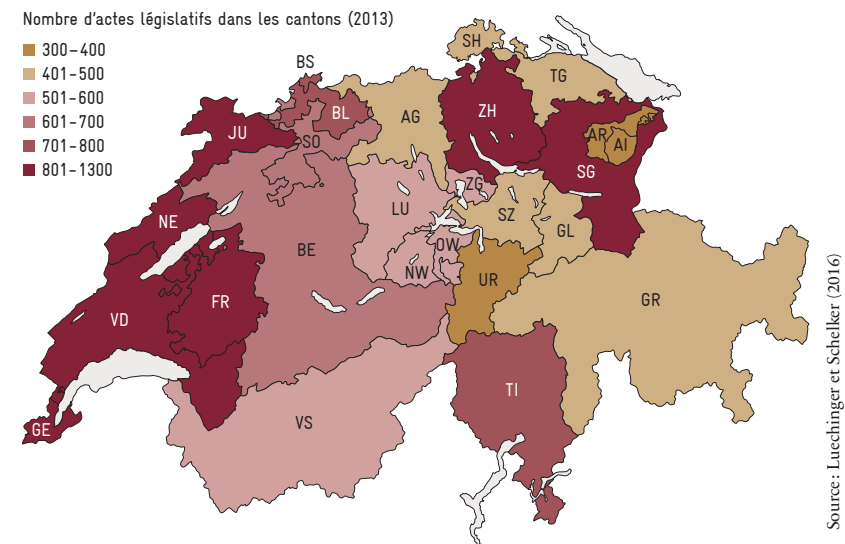


A l'échelle internationale, plusieurs indicateurs comparent la compétitivité et les conditions-cadres des pays. Depuis 1998, l'OCDE élabore tous les cinq ans un indicateur mesurant la réglementation des marchés de produits dans ses pays membres au moyen de 18 sous-indices. Celui-ci examine en particulier le contrôle de l'Etat sur les entreprises et les obstacles qui pèsent sur ces dernières, sur les investissements et sur le commerce. En 2013, les Pays-Bas étaient à la tête de cet indice, remontés du 6<sup>e</sup> rang depuis 1998. Le bas du classement est occupé par la Turquie, Israël ou le Mexique. En 2013, la Suisse se place au 24<sup>e</sup> rang sur 33, ayant perdu 4 places depuis 1998 malgré un meilleur indice en valeur absolue. Ce mauvais résultat s'explique toujours par les interventions importantes de l'Etat dans les industries de réseau, que ce soit au travers d'entreprises publiques ou de réglementations.

## Une densité réglementaire toujours croissante



## Des différences considérables dans les législations cantonales



2016	28.02.2016	Votation 598. Pas de spéculation sur les denrées alimentaires. Initiative populaire <input checked="" type="checkbox"/>
2016	11.03.2012	Votation 539. Réglementation du prix du livre. Référendum fac. <input checked="" type="checkbox"/>
2016	30.11.2008	Votation 537. Droit de recours des organisations: Asez d'obstructionisme. Initiative populaire <input checked="" type="checkbox"/>

Suppression des contingents

Depuis 1991, le Conseil fédéral a tenté de mieux cibler la politique d'immigration en fonction des besoins du marché du travail au moyen du «modèle des trois cercles»<sup>9</sup>. Il rompait avec la politique de l'après-guerre appliquée aux travailleurs étrangers qui privilégiait l'admission de main-d'œuvre peu qualifiée et qui contribuait au maintien des structures existantes (Freiburghaus et Guggisberg, 1998). Pourtant, entre 1995 et 2004, la Suisse a également connu un contingentement strict et un cloisonnement du marché du travail intérieur. Les restrictions liées au changement de système sans contingent (statut de saisonnier remplacé par une autorisation de séjour) ont eu pour conséquence que la part d'immigration contingentée sur le marché du travail était quasiment égale à 100% au début des années 2000. Avec la signature de l'accord sur la LCP en 1999, le Conseil fédéral a mis un terme à cette politique d'immigration restrictive, visant avant tout à protéger la main-d'œuvre intérieure. Depuis la suppression de la priorité accordée aux travailleurs indigènes pour les 17 Etats de l'UE<sup>10</sup> en 2004, puis des contingents en 2007, c'est le besoin en main-d'œuvre des entreprises qui est prioritaire et non plus le calcul politique pour la répartition des contingents d'immigration. L'incidence positive de l'abandon de la priorité des travailleurs indigènes sur le PIB par habitant (Economiesuisse, 2016) montre à quel point cette dérégulation du marché du travail s'imposait. En fin de compte, les travailleurs peu ou moyennement qualifiés ont eux aussi

profité de la LCP (Schellenbauer et Schwarz, 2015).

Toujours est-il que, politiquement, la LCP devait aller de pair avec une stricte régulation du marché du travail par le biais de mesures d'accompagnement. Celles-ci prévoient essentiellement l'extension facilitée du champ d'application des conventions collectives de travail ainsi que la possibilité pour la Confédération et les cantons d'édicter des contrats-types de travail fixant des salaires minimaux. Dans les deux cas, des secteurs entiers ou des régions sont soumis à des conditions de travail uniformisées. Il s'agit là d'un glissement important vers un processus décisionnel collectiviste et les entreprises se retrouvent face à d'importantes charges administratives. La courbe de Beveridge illustre bien à quel point le marché du travail a perdu en souplesse ces dernières années (cf. graphique).

Retour aux années 1990?

Face à la menace d'abandonner la LCP, ces interventions sur le marché du travail ont quelque peu été reléguées au second plan, tandis que tous les regards sont à nouveau portés sur les seuils maximums et la priorité des travailleurs indigènes. Un retour en arrière pourrait être doublement douloureux si les mesures d'accompagnement continuaient de s'appliquer malgré l'abandon de la LCP. Les conséquences à long terme d'un marché du travail moins libéral seraient une augmentation du taux de chômage, associée à un manque accru de main-d'œuvre du fait d'une politique restrictive en matière d'immigration. *TS*

# Marché du travail libéral en danger

Le marché du travail suisse caractérisé par sa flexibilité a une portée économique et sociale qu'il faut souligner. L'Etat accorde aux acteurs individuels une marge de manœuvre relativement grande. Les effets sur l'économie sont positifs, et ce à trois niveaux: le changement structurel ne s'en trouve pas entravé, la main-d'œuvre est utilisée de manière optimale même lorsque le contexte économique change et le taux de chômage est bas grâce au jeu flexible de l'offre et de la demande (Flückiger et Schwab, 2011). Et pourtant: pour la première fois depuis les années 1930, le chômage a considérablement augmenté du fait de la faible croissance en Suisse dans les années 1990 et le taux de chômage incompressible a progressé. Dans ce contexte, l'ouverture du marché du travail via la libre circulation des personnes avec l'UE (LCP) s'est avérée être une étape radicale et courageuse. En même temps, cette ouverture a constitué le point de départ à une réglementation plus stricte au bas de l'échelle du marché du travail grâce aux mesures d'accompagnement.



Parité salariale – Le marché du travail n'est pas défaillant, 2015

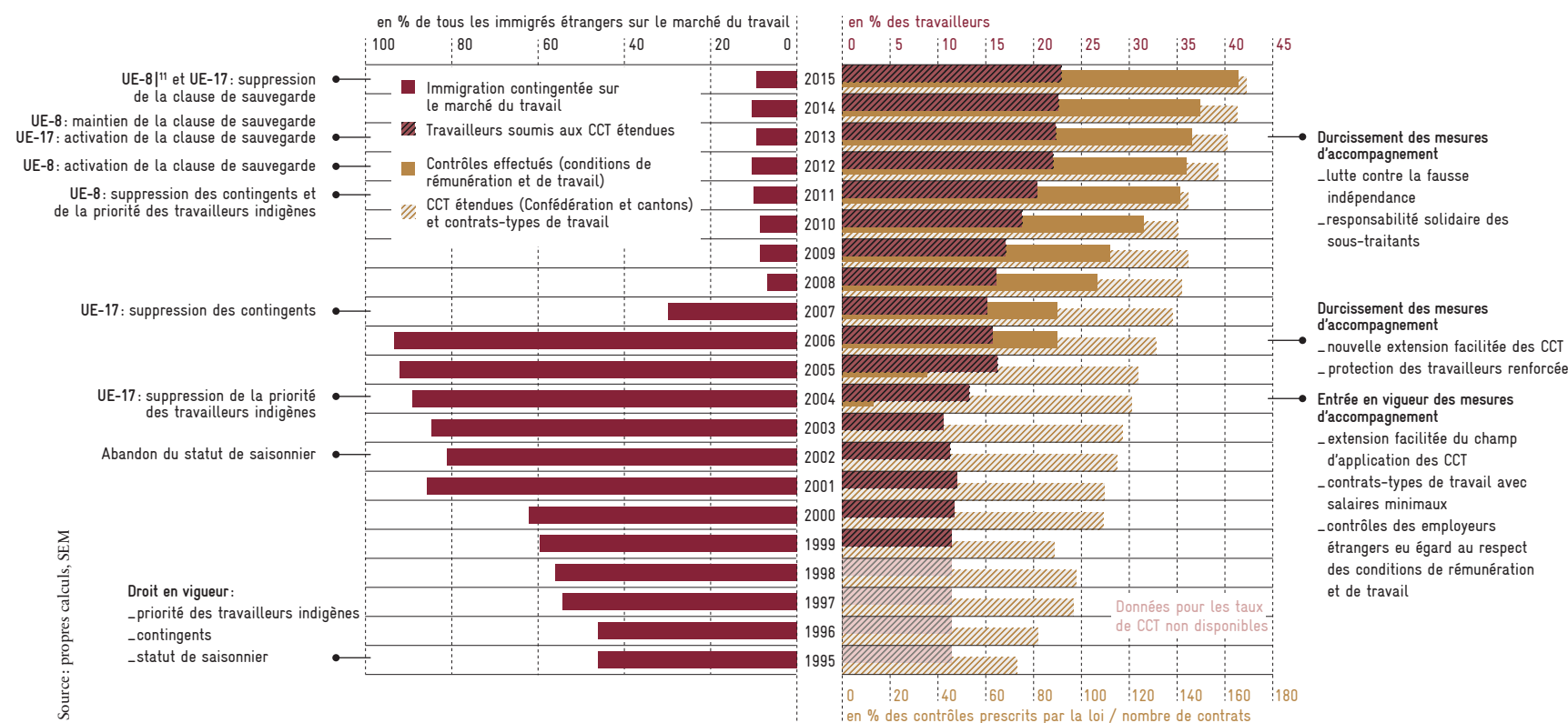
[avenir-suisse.ch/fr/52269/](http://avenir-suisse.ch/fr/52269/)



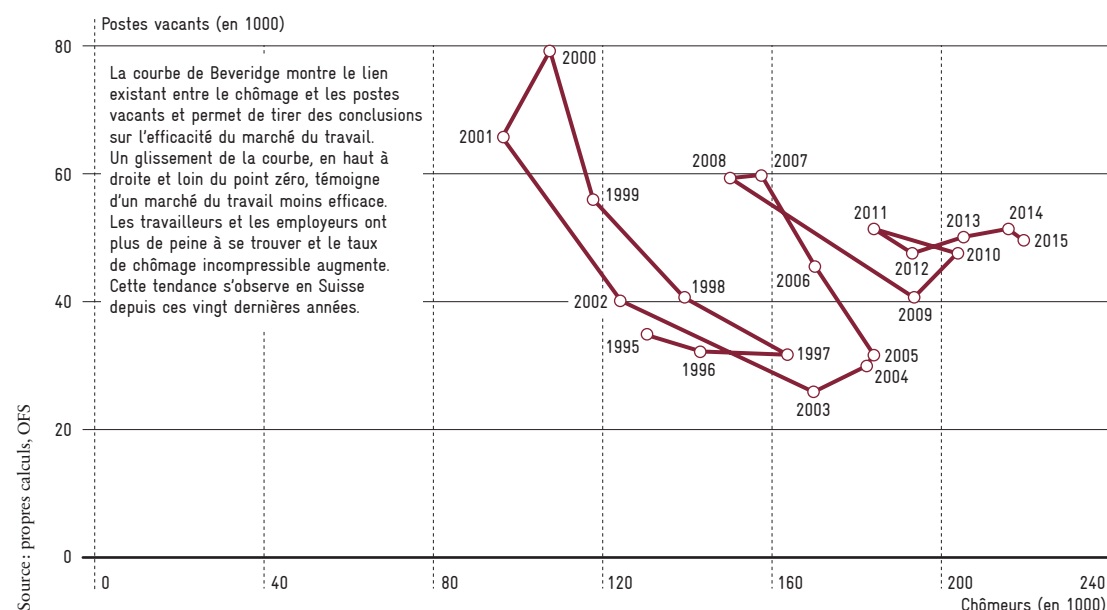
Un objectif global sans contingents – Comment atteindre l'objectif de l'initiative sur l'immigration en maintenant la libre circulation des personnes, 2014

[avenir-suisse.ch/fr/37704/](http://avenir-suisse.ch/fr/37704/)

## Ouverture significative grâce à la libre circulation au prix d'un marché du travail plus rigide



## Courbe de Beveridge: les méandres du marché du travail Suisse



Contrairement aux chômeurs, aux postes vacants ou aux immigrés, il est difficile de mesurer la régulation du marché du travail. Le graphique ci-dessus montre trois indicateurs différents: premièrement, le nombre de CCT étendues et de contrats-types de travail<sup>12</sup>, deuxièmement le pourcentage de travailleurs soumis aux CCT étendues (données disponibles depuis 1999). Ces valeurs mettent en évidence à quel point et dans quelle mesure l'Etat intervient sur le marché du travail. Le troisième indicateur (nombre des contrôles en % des contrôles prescrits par la loi) concerne l'exécution des mesures d'accompagnement. Depuis 2008, davantage de contrôles sont effectués auprès des employeurs étrangers concernant les conditions de rémunération et de travail par rapport à ce que prévoit la loi. A cet égard, il serait possible de soulager les entreprises sans mettre en péril l'objectif de protection des mesures d'accompagnement.

Date	Événement	Statut
01.12.1996	Votation 433. Modification de la loi sur le travail. Référendum fac.	fac. ☒
29.11.1998	Votation 448. Nouvelle loi sur le travail. Référendum fac.	fac. ☑
03.03.2002	Votation 486. Pour une durée du travail réduite. Initiative populaire.	populaire. ☒
24.11.2002	Votation 492. Modification de l'assurance-chômage. Référendum fac.	fac. ☑
26.09.2010	Votation 551. Révision de l'assurance-chômage. Référendum fac.	fac. ☑
11.03.2012	Votation 557. 6 semaines de vacances pour tous. Initiative populaire.	populaire. ☒
24.11.2013	Votation 575. 1:12 – Pour des salaires équitables. Initiative populaire.	populaire. ☒
18.05.2014	Votation 583. Salaire minimum national de Fr. 4000. Initiative populaire.	populaire. ☒
2015		

Source: propres calculs, OFS, Oesch (2012), Hoerz-Hart, Schmucki et Dümmler (2006)