

avenir débat

# Croissance de l'Etat: la juste mesure

*Quatre perspectives sur l'évolution de l'empreinte étatique en Suisse*  
Lukas Rübli, Jürg Müller, Lukas Schmid, Eveline Hutter, Laurenz Grabber



## Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, la Prof. Dr. Silja Häusermann et la Prof. Dr. Karen Horn pour les nombreux conseils et les propositions constructives dans le cadre de leur relecture. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Lukas Rühli Jürg Müller Lukas Schmid Eveline Hutter Laurenz Grabher
Traduction	Kenza Vionnet
Relecture interne	Antoine Duquet
Editeur	Avenir Suisse, <i>avenir-suisse.ch</i>
Conception	Ernie Ernst Olivia Vilarino
Impression	Staffel Medien AG, <i>staffelmedien.ch</i>
ISBN	978-3-907453-01-8
Copyright	© Avril 2023, Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander      [assistent@avenir-suisse.ch](mailto:assistent@avenir-suisse.ch), +41 44 445 90 00  
Télécharger    [avenir-suisse.ch/fr/publication/croissance-de-letat-la-juste-mesure/](https://avenir-suisse.ch/fr/publication/croissance-de-letat-la-juste-mesure/)

# Préface

Lors de la finalisation de cette publication, au printemps 2023, la place financière suisse a connu de violents bouleversements. Orchestrée grâce au droit d'urgence, la reprise du Credit Suisse par l'UBS s'est accompagnée de garanties de l'Etat accordées à l'UBS pour un montant de plus de 200 milliards de francs. Il s'agit d'engagements contraignants qui, dans le pire des cas, seront supportés par la collectivité. Les sommes promises par la Confédération et la Banque nationale suisse (BNS) représentent plus d'un quart du produit intérieur brut de la Suisse et n'ont jamais été aussi élevées. Par ailleurs, l'Etat avait déjà accordé des milliards d'aide, non pas pour préserver la stabilité financière, mais pour lutter contre la pandémie de Covid-19.

Tout cela s'est passé en seulement trois ans. Mais avant cela, l'Etat s'est étendu progressivement et par vagues successives. Indépendamment de la provenance politique des partis, de nouvelles prestations de l'Etat sont régulièrement introduites, parfois avec un grand effet de redistribution, lorsque cela est opportun sur le plan politique. Un exemple récent est celui de la rente transitoire soutenue par les partis bourgeois et la gauche. Elle s'avère aujourd'hui coûteuse et inefficace.

Très populaire, ce néo-étatisme est un casse-tête pour tous les libéraux. Contrairement à ce que l'on pense, la Suisse ne se distingue plus dans le domaine de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale. A cet égard, notre pays marche au même pas que de nombreux Etats européens. C'est ce que démontrent Lukas Rühli, Jürg Muller, Lukas Schmid, Eveline Hutter et Laurenz Grabher dans cette publication, avec la clarté et la nuance requises.

Les conséquences sont indéniables: l'expansion des activités de l'Etat se traduit par une augmentation constante des personnes employées dans les administrations publiques et les entreprises parapubliques. Cette croissance de l'emploi met de plus en plus l'Etat en concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail. En raison de la démographie, ce dernier est confronté depuis un certain temps à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. La situation des entreprises n'est pas plus facile, compte tenu des avantages sociaux souvent offerts par le secteur public en tant qu'employeur. Ces prestations sont financées par la collectivité.

Si le scepticisme que suscitent les dépenses supplémentaires est si faible à bien des égards, c'est aussi pour cette raison, car la Suisse a connu l'âge d'or en matière de politique budgétaire. Toutefois, la tendance pourrait changer: la Confédération à elle seule prévoit un déficit de financement de 4,3 milliards de francs pour l'année dernière. Par ailleurs, les distributions de la BNS, dont les cantons ont profité ces dernières années, se sont pour l'instant tarées. La volonté de faire face aux déficits imminents par des efforts d'économie ne semble toutefois pas très répandue. On tente

plutôt de trouver de nouvelles sources de financement (l'instrument préféré de la Confédération est l'augmentation de la TVA), au lieu de revoir le volume des prestations de l'Etat.

L'expansion du secteur public entraîne, de manière quasi-systématique, une diminution du débat critique dans la politique et les médias sur la question de savoir quelles activités de l'Etat sont encore adaptées à notre époque. On se pose de moins en moins la question de savoir si les dépenses répondent réellement à un besoin social, à un besoin administratif primaire ou si elles ne servent que des intérêts particuliers, car qui serait prêt à renoncer à ses propres avantages financés par l'Etat?

Le fait que, outre les employés du secteur public, un nombre croissant de groupes d'intérêts dans des secteurs autrefois organisés de manière privée profitent de la croissance de l'Etat, entraîne des répercussions sur la démocratie. Une partie croissante des électeurs est ainsi directement ou indirectement bénéficiaire de cette dynamique étatique, ce qui se répercute de plus en plus sur le comportement électoral. Conséquence: la recherche de l'équilibre budgétaire ou les baisses d'impôts deviennent des tâches politiques herculéennes.

Face à ces évolutions, il faut remédier à la situation. Des approches institutionnelles sont nécessaires pour éviter la tendance actuelle inhérente à la croissance de l'Etat. La présente étude propose donc un ensemble complet d'instruments visant à lutter contre la croissance de l'Etat. Ces outils sont particulièrement importants dans notre pays (encore) libéral. La remise en question du contenu et du volume des prestations de l'Etat fait, en fin de compte, partie de l'ADN du libéralisme. C'est pourquoi cette publication vise à la fois à identifier les tendances problématiques et à contribuer de manière constructive à la recherche de solutions.

*Peter Grünenfelder*, Directeur d'Avenir Suisse

## Sommaire

<b>Préface</b>	<b>3</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>6</b>
<b>1 _ Introduction</b>	<b>10</b>
<b>2 _ Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale</b>	<b>15</b>
2.1 _ L'évolution en Suisse	15
2.2 _ Comparaison avec l'étranger	22
2.3 _ Perspectives	26
<b>3 _ L'ampleur de l'emploi public</b>	<b>31</b>
3.1 _ Le secteur public dans son intégralité	31
3.2 _ Confédération, cantons et communes	36
3.3 _ Administration et secteur de l'enseignement public	38
3.4 _ Conclusion	43
<b>4 _ Réglementation</b>	<b>45</b>
4.1 _ Réglementation des prix	50
4.2 _ Densité réglementaire	53
4.3 _ Comparaisons internationales	58
4.4 _ La gouvernance et politique réglementaire suisse	68
<b>5 _ Illustration de l'influence croissante de l'Etat dans trois branches</b>	<b>71</b>
5.1 _ Culture	73
5.2 _ Médias	78
5.3 _ Tourisme	83
5.4 _ Conclusion intermédiaire	88
<b>6 _ Recommandations</b>	<b>90</b>
6.1 _ Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale: frein à l'endettement et référendum financier	92
6.2 _ Emploi public: examens externes, durée des postes, «économie privée», benchmarking	94
6.3 _ Réglementation: réforme de l'AIR, «One-in, one-out» et «semaine des suppressions»	97
6.4 _ Subventions: transparence et clause de caducité	104
<b>7 _ Remarque finale: consolider la conception libérale de l'Etat en Suisse</b>	<b>106</b>
Annexe: Composition des branches dans la statistique financière	108
Sources	109

# Executive Summary

Aujourd'hui, chaque fois que l'on demande à faire des économies, on est vite confronté au reproche selon lequel l'Etat sera vidé de sa substance et mène déjà une politique budgétaire trop restrictive. La présente étude montre que ce reproche ne tient pas la route. Bien au contraire, la croissance de l'Etat s'est poursuivie au cours des dernières décennies et son périmètre d'influence s'est étendu. Comme nous l'expliquons au [chapitre 1](#), certaines raisons derrière cette croissance sont bonnes, d'autres sont mauvaises. Il est particulièrement frappant de constater que les acteurs de tous les milieux politiques considèrent de plus en plus l'Etat comme une institution légitime pour faire valoir leurs intérêts particuliers.

## Analyses

Le [chapitre 2](#) jette un regard rétrospectif sur l'évolution de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale et compare les valeurs avec l'étranger. C'est dans les années 1960 et 1970 que la Suisse a connu la plus forte croissance. Toutefois, la quote-part fiscale a encore augmenté de 10% rien que depuis 2010 (et a même doublé par rapport à 1950). Contrairement à l'idée reçue, si l'on tient compte de tous les prélèvements obligatoires, elle n'est pas plus faible que chez nos voisins allemands et autrichiens. Les dépenses publiques pour la santé et la sécurité sociale sont celles qui ont le plus augmenté par rapport à 1990. Dans ces domaines, elles ont à peu près doublé par habitant, après correction de l'inflation. Seul le secteur de la défense a connu une baisse. L'effet redistributif des transferts publics n'a pas non plus diminué, mais affiche une légère hausse.

Le [chapitre 3](#) porte sur le calcul de l'ampleur et de la croissance de l'emploi public. Outre les employés de l'Etat (395 000 équivalents plein-temps, EPT) et le personnel des entreprises publiques (225 000 EPT), ce chapitre prend en compte, pour la première fois, les entreprises privées qui sont sous contrôle (partiel) de l'Etat ou dont les revenus sont majoritairement financés par l'Etat (330 000 EPT). Au total, le secteur public emploie 950 000 personnes, soit 23% de tous les salariés en Suisse (calculés en EPT). Au cours de la dernière décennie, cet effectif a connu une augmentation de 13%, plus forte que celle de l'emploi dans le secteur privé (8%). Un employé de l'Etat sur dix travaille à la Confédération. Il convient de mettre en parallèle la croissance de l'emploi au niveau fédéral qui s'élève à moins de 5% avec la hausse de 9% au niveau cantonal et de 14% au niveau communal. Toutefois, si l'on tient compte de l'emploi dans le secteur de l'éducation publique, la Confédération rattrape les cantons dans la croissance de l'emploi, car le nombre de postes dans ses hautes écoles a augmenté de manière supérieure à la moyenne.

Le [chapitre 4](#) est consacré à la réglementation. Il examine le nombre et l'étendue des actes législatifs, la perception de la charge administrative des entreprises et l'influence de l'Etat sur la fixation des prix. En outre, les auteurs comparent la Suisse avec l'étranger par le biais de quatre indicateurs interna-

tionaux relatifs à la qualité de la réglementation et à la compétitivité. Conclusion : même si la place économique suisse est considérée comme extrêmement compétitive au niveau international, la Suisse présente une densité réglementaire élevée. Plus un indice mesure spécifiquement la densité réglementaire, plus la Suisse est mal classée en comparaison internationale. En outre, plus de la moitié des prix ne sont plus le résultat de l'offre et de la demande, mais sont largement influencés, voire directement contrôlés par l'Etat.

Comme nous le montrons à titre d'exemple au chapitre 5, l'influence de l'Etat par le biais de subventions et de privilèges augmente également dans des domaines autrefois organisés de manière privée. Les fonds publics alloués au secteur du tourisme ont par exemple plus que triplé en 30 ans, après correction de l'inflation. Dans le secteur de la culture, cette augmentation remonte à plus longtemps : la politique culturelle suisse coûte aujourd'hui environ 2,5 milliards de francs par an. Par ailleurs, les médias, qui correspondent en réalité au «quatrième pouvoir» et donc à l'instance de contrôle de l'Etat, dépendent de plus en plus de ce dernier. C'est précisément dans le domaine des subventions aux acteurs privés que l'on constate le phénomène de l'Etat-providence : des mesures limitées dans le temps ont été prolongées à plusieurs reprises et les milieux politiques ne cessent d'agrandir leurs compétences.

En résumé, même si l'Etat suisse est généralement considéré comme svelte, cette publication montre que sa sphère d'influence est désormais vaste et ne cesse de s'étendre. Cette situation est particulièrement critique dans un pays sans ressources naturelles et dont la prospérité repose sur une économie dynamique et innovante qui dépend de la proximité de la politique avec les citoyens et des démarches «bottom-up». Toutefois, de tels avertissements ne sont finalement pas suffisants, il faut également des dispositions institutionnelles pour que la croissance de l'Etat ne devienne pas incontrôlable.

## Recommandations

Dans le chapitre 6, nous discutons des instruments en place et présentons de nouvelles idées pour contrôler la croissance de l'Etat. La structure suit celle de l'analyse des chapitres 2 à 5.

### – La quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale

– *Préserver le frein à l'endettement* : Le frein à l'endettement existant au niveau de la Confédération et des cantons est d'une importance capitale. Cet instrument doit être conservé dans sa forme actuelle, car il permet de mener une politique de dépenses rigoureusement anticyclique, condition sine qua non pour mettre un terme à la tendance, inhérente à la politique, au déficit, à l'endettement et à la croissance de l'Etat qui en résulte. Seule la gestion des dettes de crise nécessite des adaptations au niveau fédéral.

– *Introduire un référendum financier au niveau fédéral* : Un référendum financier facultatif, inspiré des droits populaires aux niveaux cantonal et local, serait un instrument judicieux en tant que moyen de contrôle pour les projets entraînant des coûts élevés. Le référendum devrait pouvoir être lancé

non seulement contre les crédits d'engagement, mais aussi contre les plafonds de dépense. Sinon, des dépenses comme celles de la formation ou de l'agriculture, généralement financées par enveloppe budgétaire, échapperaient à la pression référendaire.

### – **Emploi public**

- *Mettre en place des audits externes périodiques*: Des consultants externes pourraient vérifier périodiquement si certaines unités administratives ne conservent pas des structures anciennes et non actualisées. Les résultats devraient être publiés et abordés par le Parlement lors des débats budgétaires.
- *Atténuer les pics temporaires avec une extension temporaire*: Lors de la création de nouveaux postes étatiques, il convient de faire une distinction entre les besoins de nature temporaire et ceux de nature permanente. Les postes créés en raison d'un besoin identifié comme temporaire (par exemple la gestion de crise, les grands projets individuels) devaient en conséquence n'être régis que par des contrats de travail à durée déterminée.
- *Améliorer la mobilité entre l'administration et le secteur privé*: Les postes dans l'administration devraient, dans la mesure du possible, être occupés par des personnes ayant travaillé un nombre minimum d'années en dehors du secteur public. Une telle «formation du secteur privé» permettrait d'une part à l'Etat de mieux comprendre le fonctionnement des organisations hors du secteur public et d'autre part aux employés de l'administration de retourner plus facilement dans le secteur privé.
- *Benchmarking des salaires pour certains emplois*: Dans les domaines où la concurrence pour la main-d'œuvre est forte, un benchmarking des salaires pourrait être introduit. Il s'agirait de calculer une moyenne des conditions d'emploi dans le secteur privé pour certaines fonctions et de la fixer comme limite supérieure pour les conditions d'emploi dans le secteur public.

### – **Réglementation**

- *Améliorer la transparence des analyses d'impact de la réglementation (AIR)*: Une vue d'ensemble et une publication facilement accessibles de toutes les AIR et de tous les instruments de vérification rapide «Quick Check» (et pas seulement des AIR approfondies) sont souhaitables. Les conflits d'objectifs dans les projets de réglementation devraient être abordés et évalués de manière plus explicite. En outre, il faudrait définir ce qu'il se passe lorsqu'une AIR conclut à l'inadéquation de la réglementation examinée.
- *Contrôler les contrôleurs*: Les AIR (surtout celles réalisées au sein de l'administration) devraient être contrôlées par une commission indépendante. Cette commission pourrait également se charger de la vérification rapide, choisir les prestataires de services externes pour effectuer des AIR approfondies ou publier toutes les analyses de manière uniforme.
- *Appliquer la règle «one in, one out»*: En Suisse, une telle règle a échoué de justesse à plusieurs reprises au Parlement, mais elle est désormais largement

appliquée à l'étranger. L'expérience montre que cette règle n'a pas encore porté ses fruits. Son potentiel fondamental est toutefois difficile à nier, raison pour laquelle il serait temps que le législateur fasse preuve d'une plus grande ouverture à son égard.

- *Instaurer une «semaine de suppression»*: Pour sensibiliser davantage les milieux politiques au fait que légiférer ne consiste pas seulement à ajouter, mais aussi à abandonner, il serait possible d'introduire une sorte de «nettoyage de printemps». Le Parlement devrait dédier une période limitée, par exemple une session spéciale par an, ou trois jours par session ordinaire pour identifier et supprimer des dispositions dépassées, dévoyées ou trop coûteuses.

#### – Subventions

- *Assurer la transparence*: Le système de subventions suisse souffre d'un énorme déficit de transparence, et contrairement à l'étranger, la Suisse ne dispose pas d'une loi efficace en matière de subventions. Au niveau des cantons et des communes en particulier, il n'y a pas de visibilité. La transparence est donc d'autant plus nécessaire pour mettre un terme au subventionnement excessif. Il faut un recensement et une publication centralisés et systématiques de tous les privilèges pécuniaires accordés aux acteurs privés.
- *Clauses de caducité «sunset clause» pour les subventions sélective*: C'est précisément dans le domaine des subventions, qui sont motivées par de forts intérêts particuliers, qu'il semble judicieux de miser sur des clauses de caducité. Certaines dépenses seraient ainsi assorties d'une date d'expiration. Sans décision parlementaire autorisant leur prolongement, elles cesseraient à cette date. Par ailleurs, même en cas de prolongation, l'obligation récurrente de débattre du sens et du non-sens de certaines subventions peut avoir pour effet, sinon une certaine discipline, du moins une plus grande prise de conscience du public.

### Consolider la conception libérale de l'Etat

Les mesures et institutions mentionnées offrent des instruments permettant de mieux maîtriser un Etat tentaculaire. Il est tout aussi important de préserver la conception libérale de l'Etat de la population suisse que d'utiliser ces instruments. C'est pourquoi, dans le [chapitre 7](#), nous nous penchons sur l'idéal d'un Etat fort mais clairement limité.

Il s'agit de sensibiliser l'opinion publique au fait que «l'Etat» n'existe pas sous cette forme. Derrière lui se trouvent plutôt des personnes dotées d'un pouvoir souverain, qui ne disposent pas d'informations parfaites sur le monde et qui poursuivent en outre leurs propres intérêts. Les grands projets de l'Etat échouent toujours à cause de ces problèmes à petite échelle. Il n'est donc pas étonnant que l'histoire ait montré à plusieurs reprises que les approches de la société civile basées sur le principe de la responsabilité individuelle aboutissent généralement à de meilleurs résultats à long terme.

# 1\_ Introduction

La perception de l'Etat dans l'opinion est toujours tributaire de l'esprit du temps prédominant à une époque. Dans les années 1980, des slogans tels que «A bas l'Etat» ou «Détruisez ce qui vous détruit» ralliaient la jeunesse alternative de gauche contre l'Etat et ses institutions où elle se sentait à l'étroit. Puis dans les années 1990, des voix, surtout à gauche, réclamèrent davantage d'Etat, afin de réfréner le «néolibéralisme sauvage» de droite, – on craignait alors de voir l'Etat se déliter à force d'économies, et se vider de sa substance.

Mettant de côté la rhétorique des différentes époques et examinant les chiffres, il apparaît que l'Etat n'a ni été détruit ni ne s'est autodétruit à force de rigueur – bien au contraire. La sphère d'influence de l'Etat, telle que mesurée par plusieurs indicateurs, s'est constamment élargie. Et à en juger par l'esprit du temps, il semble que cette tendance soit partie pour durer.

Un certain consensus semble s'être établi : à gauche comme à droite, dans les ONG comme dans les grandes sociétés, l'Etat est le bienvenu, tant qu'il porte en avant les intérêts de chaque groupe particulier. Aujourd'hui, les start-up dont les produits sont prêts à être commercialisés réclament déjà des fonds publics. Au nom de la «politique d'innovation», l'Etat serait censé dorénavant maintenir debout les entrepreneurs – précisément les acteurs économiques dont Schumpeter faisait autrefois la figure de proue du capitalisme.

Cette nouvelle compréhension du rôle de l'Etat s'est également manifestée récemment. Les dépenses publiques ont tout bonnement explosé durant la crise du Covid-19. Certes, la plupart des mesures de soutien ont pris fin avec la sortie de pandémie, mais la suppression de certaines d'entre elles ne se fait que lentement et précautionneusement. Par ailleurs, en 2023, la Confédération a fait miroiter à l'UBS l'achat de Credit Suisse en crise au moyen de garanties de crédit s'élevant à plusieurs milliards, alors que le dispositif «Too big to fail» aurait justement dû empêcher de telles interventions.

## **Contrôle décentralisé ou centralisé**

Qu'entend-on au juste quand on parle de «l'Etat»? Dans la présente publication, l'Etat regroupe toutes les formes d'action à portée collective qui s'accompagnent d'un pouvoir général d'autorité et de coercition (notamment l'obligation financière). Par opposition, «le marché» est le lieu d'échange individuel et volontaire de biens et de services.

Cette organisation décentralisée est considérée par les économistes comme une forme efficiente de coordination des activités de la société. Cette conviction qu'un maximum de décisions doivent être laissées aux individus repose en définitive sur des principes des Lumières. «Aie le

Un certain consensus semble s'être établi : à gauche comme à droite, dans les ONG comme dans les grandes sociétés, l'Etat est le bienvenu, tant qu'il porte en avant les intérêts de chaque groupe particulier.

courage de te servir de ta propre raison»: notre liberté nous paraît aujourd’hui une évidence, et c’est précisément pour cette raison que l’injonction kantienne n’a pas perdu de son actualité.

Cela ne signifie nullement pour autant qu’il n’y ait nul besoin d’Etat. Pour le bon fonctionnement des marchés, il est nécessaire de garantir les droits de propriété et les transactions d’échange. De plus, le fonctionnement des marchés peut connaître des défaillances, que des interventions de l’Etat sont susceptibles de corriger. Enfin, les marchés peuvent se montrer certes efficaces, mais conduire à des résultats qui ne soient pas socialement souhaitables – l’exemple le plus connu concernant les questions de «justice sociale» et ainsi les redistributions motivées par des considérations de politique sociale.

Pour ces raisons, les libéraux plaident pour un Etat fort mais svelte. Il s’agit de protéger efficacement les droits de propriété et les mécanismes de concurrence – autrement dit de remédier aux défaillances de marché. Mais il importe également au fond de garantir que les individus, le moins sujets que possible aux influences et contraintes autoritaires, puissent développer tout leur potentiel.

### L’expansion de l’Etat: une loi immuable?

D’un point de vue libéral, il s’agit donc de délimiter clairement les missions des pouvoirs publics. A défaut, l’Etat risque de croître au-delà de toute borne. Plusieurs théories ont tenté d’expliquer cette tendance à l’extension de l’Etat. Chacune apporte des réponses différentes aux questions de savoir si un tel phénomène est inévitable ou non, et s’il est souhaitable ou non.

Un premier facteur explicatif a été décrit par la **loi de Wagner** (Wagner 1864). Selon cette loi, la demande de biens et services étatiques augmente plus rapidement que la croissance économique. Il en résulte que la quote-part de l’Etat s’accroît avec le temps. La croissance de l’Etat reflète donc les attentes majoritaires des citoyens. C’est ainsi que les Etats européens, initialement simples garants du droit et de l’ordre (principalement la protection de la propriété) et fournisseurs de quelques biens et services publics, se sont transformés à partir de 1850 en Etats-providence chargés de nouvelles missions pour la santé, la protection sociale et l’éducation. |<sup>1</sup>

Un deuxième facteur de croissance de l’Etat est lié au premier, quoiqu’il soit d’une autre nature: il s’agit de la «**loi de Baumol**» ou «**maladie des coûts**» (Baumol 1967). Cette loi souligne que les prestations publiques, comme d’autres prestations locales (par ex. les salons de coiffure), ne disposent que d’un faible potentiel de gains de productivité. D’une part, il manque

Plusieurs théories ont tenté d’expliquer cette tendance à l’extension de l’Etat.

---

1 Des études plus récentes suggèrent que la loi de Wagner n’est plus que partiellement valide pour les pays fortement développés. La prospérité n’entraîne donc plus d’augmentation de la quote-part de l’Etat de façon aussi «mécanique» qu’auparavant. Ce changement n’est cependant pas lié au tarissement de la demande de services publics, mais aux limites de la possibilité d’augmenter les impôts pour le financement de telles prestations (Karceski & Kiser, 2019).

souvent les possibilités techniques d'automatisation, telles que les connaissent au contraire l'industrie et l'artisanat. Et d'autre part, dans le cas des prestations publiques, la possibilité de réaliser un bénéfice commercial fait presque entièrement défaut. Pour des raisons évidentes, délocaliser le travail à l'étranger n'est pas non plus, ou très peu, une option viable. Néanmoins, compte tenu de la concurrence entre les offres de travail, les salaires augmentent également dans le secteur des prestations locales lorsque d'autres secteurs réalisent des gains de productivité. Il en résulte une augmentation des prix relatifs des prestations publiques, et donc des dépenses de l'Etat.

Un autre facteur d'accentuation de la dépense de services publics provient de l'existence de coûts de friction. «L'Etat», pas plus que «l'entreprise», n'est pas une entité homogène, mais un agglomérat d'individus avec leurs intérêts particuliers, ce qui conduit aux **problèmes principal-agent**, un phénomène très bien étudié et documenté dans la recherche voir (Coase 1937, Jensen & Meckling 1976, Laffont & Tirole 1993). Dans le secteur étatique, ces problèmes peuvent se produire en deux points d'interface importants: en premier lieu, entre la population et les responsables politiques; et en second lieu, entre le monde politique et l'administration. Les souhaits de la population subissent une déformation à deux reprises: d'abord du fait des intérêts des représentants politiques (par ex. agrément du mandat, réélection, propres préférences politiques), puis du fait des intérêts de l'administration (temps de travail commode, propre salaire et propres préférences politiques). Entre le «principal» et «l'agent», c'est-à-dire entre la population et les politiques d'une part et entre les politiques et l'administration d'autre part, il existe des asymétries d'information: il est presque impossible pour les électeurs de vérifier si les différents représentants œuvrent précisément et efficacement à réaliser les choix exprimés; et similairement, il n'est que difficilement possible pour le personnel politique de contrôler la réalisation précise et efficiente des missions confiées à l'administration voir (Portmann & Schaltegger 2022).<sup>2</sup>

Le quatrième facteur, enfin, résulte des **activités de «recherche de rente»** des groupes d'intérêt voir (Buchanan et al. 1980, Krueger 1974, Murphy et al. 1993; Tullock 1967). Bien organisés, des acteurs socioéconomiques s'efforcent d'influencer dans leur intérêt le travail des pouvoirs publics. Ils peuvent ainsi s'assurer des transferts financiers ou des réglementations qui leur soient favorables. Les ressources publiques engagées ne sont alors pas en adéquation avec la volonté politique de la population, mais servent des intérêts particuliers, et la «recherche de rente» contribue elle aussi à accroître plus que nécessaire l'empreinte étatique.

Entre la population et les politiques d'une part et entre les politiques et l'administration d'autre part, il existe des asymétries d'information.

2 Un système de milice tel qu'appliqué en Suisse atténue certes le premier problème, car les politiciens de milice ont tendance à être plus proches de la population que les politiciens de profession. Parallèlement, il accentue cependant le deuxième problème principal-agent, car les politiciens de milice sont plus éloignés de l'administration.

### Bonnes et moins bonnes raisons de la croissance de l'Etat

Les différents facteurs de croissance de l'Etat ne doivent pas être jugés à la même aune. Une croissance de l'Etat en raison de la **loi de Wagner** n'est par exemple a priori pas critiquable. Elle reflète les préférences de la population. On peut bien sûr – selon sa couleur politique – ne pas adhérer complètement aux préférences de la majorité, et les vues minoritaires doivent aussi être prises en compte dans une certaine mesure. De plus, il reste clair qu'un volume croissant de dépenses étatiques conduit à long terme à une hausse des impôts et des prélèvements obligatoires. Cela induit des distorsions – par exemple une incitation négative au travail dans le cas de l'impôt sur le revenu – qui contribuent à réduire l'efficacité de l'allocation des ressources économiques.<sup>3</sup> Le gain de bien-être apporté par la satisfaction d'une préférence de société (par ex. la protection sociale) compense-t-il la perte de bien-être associée au nécessaire financement collectif de ce besoin? Une telle question ne peut avoir de réponse purement économique.

Si une croissance de l'Etat par la loi de Wagner peut être souhaitable ou non en fonction des préférences politiques, personne ne désirerait en revanche une extension de l'Etat à cause de la **maladie des coûts de Baumol**. C'est un phénomène contre lequel il y a peu de moyens d'agir, mais il n'en est pas moins problématique. Car cet accroissement non souhaité de l'Etat doit malgré tout être financé, et comme évoqué plus haut, le prélèvement d'impôts nécessaire est toujours associé en dernier ressort à des pertes d'efficacité. Cette théorie présente également le risque d'offrir un prétexte pour évacuer toute question critique sur la faible productivité dans le secteur public. Et ce alors que la numérisation offre de nouvelles possibilités en ce sens. L'automatisation numérique n'avait pas encore grand poids à l'époque de l'article de Baumol dans les années 1960, alors qu'elle devrait permettre aujourd'hui de mettre en place des processus étatiques et de fournir des services publics, même complexes, de façon économe en ressources.

De même que pour la maladie des coûts de Baumol, les **problèmes principal-agent** sont unanimement considérés comme une cause non souhaitable d'accroissement de l'Etat. Car ces surplus d'activités étatiques ne servent pas les besoins de la population, mais les intérêts particuliers de certains acteurs disposant de davantage d'informations. Ce facteur, contrairement aux deux précédents, a un effet bien moindre en Suisse que dans d'autres pays, en raison de son fort fédéralisme, de son système de

La maladie des coûts de Baumol est un phénomène contre lequel il y a peu de moyens d'agir, mais qui est problématique.

---

3 Les taxes d'incitation constituent une exception en ce qu'elles visent à corriger une défaillance du marché. Ces prélèvements obligatoires corrigent des distorsions de prix, lorsque ces derniers ne reflètent pas correctement la totalité des coûts sociaux encourus du fait d'externalités. Les externalités sont des conséquences (positives ou négatives) d'une consommation (ou d'une production) qui affectent des tiers. De tels prélèvements obligatoires peuvent donc améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources économiques. Le produit des taxes d'incitation ne devrait cependant pas être utilisé en même temps pour le financement de dépenses publiques car il existerait alors un risque important que leur montant ne soit pas fixé en fonction des externalités à corriger, mais du besoin de financement de l'Etat – et dans ce cas, ces taxes perdraient leur vertu d'optimisation d'allocation des ressources.

milice et de la proximité avec les citoyens qui en résulte. C'est probablement une des principales raisons expliquant le faible poids de l'Etat en Suisse par rapport à d'autres pays.

Enfin, les **activités de «recherche de rente»** sont assurément la source la plus problématique de l'accroissement de l'Etat. Elles peuvent aboutir à un système dysfonctionnel, lorsque trop d'acteurs dans la société sont devenus dépendants des privilèges octroyés par l'Etat. Et il s'y glisse quelque chose d'insidieux: c'est qu'il n'est plus guère possible de redresser les institutions politiques une fois qu'elles ont pris ce travers. Car c'est le système politique lui-même qui devrait alors produire les réformes nécessaires pour se réformer. Or ce statu quo politique est dans l'intérêt de nombreux acteurs, dont la position avantageuse est renforcée par les institutions politiques. C'est pourquoi il est important même pour un pays comme la Suisse, qui vient à nouveau d'être désignée pays le plus libéral<sup>4</sup>, de rester attentif à l'empreinte étatique, ainsi qu'aux facteurs de croissance de l'Etat.

### **Plan de l'étude**

La présente étude analyse l'empreinte étatique et l'évolution de celle-ci selon quatre perspectives. Le chapitre 2 conduit une étude et une comparaison internationale de l'évolution de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale de la Suisse. Le chapitre 3 présente les chiffres attestant de la hausse de l'emploi dans l'Etat et dans les entreprises parapubliques, permettant ainsi de fournir une vue précise de l'emploi dans le secteur public. Le chapitre 4 propose un traitement de fond de la question de la «densité réglementaire» et différencie en détail les effets des différentes réglementations. Dans le chapitre 5, trois branches spécifiques, le tourisme, les médias et la culture, illustrent l'influence de l'Etat dans l'économie. Plusieurs recommandations sont présentées et discutées dans le chapitre 6, avant quelques remarques de conclusion dans le chapitre 7.

## 2\_ Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale

Partout dans le monde, et dès la fondation des Etats-nations, la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale ont majoritairement connu un seul sens d'évolution : ascendant. Cela ne saurait surprendre au vu des observations faites en introduction dans le chapitre 1. Le présent chapitre se penche en détail sur ce phénomène. Il examine à cette fin l'évolution temporelle et la composition de ces quotes-parts en Suisse, et les compare avec celles à l'étranger.

### 2.1\_ L'évolution en Suisse

Une certaine confusion peut facilement naître de ces différentes quotes-parts aux noms similaires. Point commun à toutes : elles se basent sur le produit intérieur brut (PIB) pour établir une proportion. Le PIB étant au dénominateur, toutes ces quotes-parts sont exposées aux variations de ce dernier. Une quote-part qui diminue peut donc toujours aussi résulter d'un PIB en forte croissance, et inversement. Lorsqu'il est question d'empreinte étatique, les deux indicateurs les plus fréquemment invoqués sont les suivants :<sup>4</sup>

La **quote-part fiscale** exprime la part de valeur ajoutée qui doit obligatoirement être versée à l'Etat. Elle inclut les impôts et les prélèvements des assurances sociales. Les prélèvements obligatoires tels que les primes de caisses-maladie obligatoires, qui sont versées à des établissements privés, ne sont pas inclus. D'autres recettes de l'Etat, telles que les émoluments pour prestations, ne sont également pas prises en compte dans la quote-part fiscale.

La **quote-part de l'Etat** considère le versant des dépenses. Elle inclut toutes les dépenses de l'Etat. Ces dernières peuvent être divisées schématiquement en deux grandes catégories, entre lesquelles se répartissent de façon à peu près égale les dépenses de la Suisse :

- d'une part, les dépenses nécessaires à la fourniture des biens et services publics. Elles incluent par exemple les salaires des employés de l'Etat ou les investissements en infrastructures publiques. Elles font également partie de la création de valeur, et donc du PIB.
- d'autre part, la répartition sous toutes ses formes, c'est-à-dire les transferts au sein du système de sécurité sociale, les subventions ou les rentes. Il n'y a pas de création de valeur dans ce cas, seulement une redistribution. Rapportée au PIB, cette sous-catégorie de dépenses constitue le taux de redistribution.

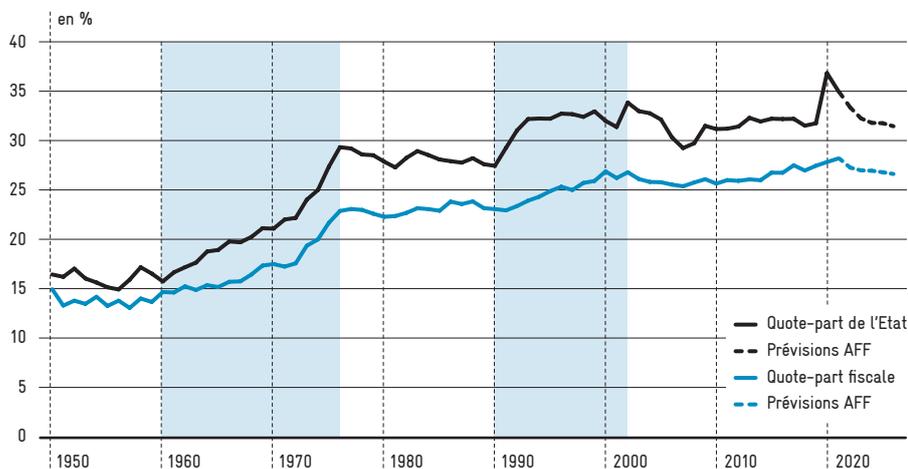
La quote-part fiscale exprime la part de valeur ajoutée qui doit obligatoirement être versée à l'Etat. La quote-part de l'Etat considère le versant des dépenses. Elle inclut toutes les dépenses de l'Etat.

<sup>4</sup> Outre la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat, il existe également la **quote-part d'impôt**. Elle représente la part de valeur créée par l'économie qui est retenue par les impôts. N'incluant pas les assurances sociales, elle ne représente qu'une partie des financements collectifs et reflète donc imparfaitement la dimension de l'Etat.

Figure 1

## La quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat ont presque doublé depuis 1950

La quote-part fiscale s'est accrue de 13 points de pourcentage entre 1950 et 2019, et la quote-part de l'Etat de 15 points sur la même période. Cette hausse s'est produite principalement sur deux périodes: de 1960 à 1976, et de 1990 à 2003. Le pic de 2020 a essentiellement concerné la quote-part de l'Etat. Il s'explique par les dépenses liées à la crise du Covid-19. D'après les prévisions de l'AFF, les deux indices devraient retrouver leur niveau d'avant-Covid.



Remarque: Jusqu'en 1989, la quote-part fiscale est une valeur estimée (recettes fiscales de l'Etat, AVS/AI, cotisations AC et APG), à partir de 1990, il s'agit de la quote-part fiscale publiée par l'AFF. La quote-part de l'Etat est également une valeur estimée jusqu'en 1989 (dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que dépenses AVS, AI, AC et APG après déduction des subventions de la Confédération et des cantons).

Source: Propre représentation sur la base de BFS (2021a, 2022b, 2022g), EFV (2022d), HSSO (2012a, 2012c, 2012d)

Etant la somme des deux sous-catégories précédentes, la quote-part de l'Etat n'est techniquement pas une véritable quote-part car sa valeur peut dépasser 100 %.

La quote-part fiscale suisse a augmenté de 13 points de pourcentage au cours des 60 dernières années pour atteindre 28 %. Sans surprise, la quote-part de l'Etat a également augmenté, d'un peu plus de 15 points de pourcentage entre 1960 et 2019<sup>5</sup>. Il en est résulté un doublement de ces quotes-parts: ainsi l'Etat n'a pas seulement suivi le rythme de la croissance économique, mais s'est étendu bien plus qu'en simple proportion de cette croissance.

Cet accroissement est marqué principalement par deux assez longues phases ascendantes: une période de 16 années entre 1960 et 1975, suivie – après plus d'une décennie de stagnation – d'une deuxième période allant de 1990 à 2002. Il est significatif que 2003 ait été l'année de l'introduction du frein à l'endettement au niveau fédéral.

Plus précisément, l'évolution a été la suivante: Après une tendance ascendante ayant déjà longtemps prévalu auparavant, la quote-part fiscale s'est envolée, passant de 17,7 % à 23,1 % entre 1972 et 1976. Dans une seconde phase, de 1991 à 2000, elle a grimpé à 27 %, atteignant ainsi approximati-

5 A la suite de la crise du Covid-19, la quote-part de l'Etat a de nouveau fortement augmenté en 2020. Ce phénomène exceptionnel, – qui ne devrait pas se révéler significatif pour l'évolution à long terme – est examiné dans la figure 5 et le chapitre 2.3.

vement son niveau actuel. La quote-part de l'Etat montre une évolution similaire, quoique sa première phase ascendante soit déjà assez marquée dès le début des années 1960 et se termine en 1976, à près de 30 %, soit 78 % plus élevée qu'au début de cette première poussée. Durant la deuxième phase, ce sont les années 1990-1993 qui sont particulièrement marquantes : la quote-part de l'Etat passe alors de 27,6 % à 32,6 %, soit son niveau d'avant la crise du Covid-19.

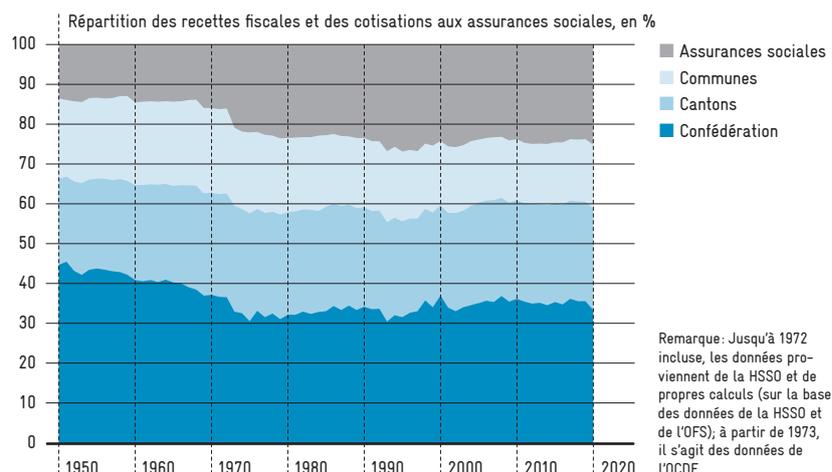
### Des hausses consécutives aux crises ?

Les deux phases d'accroissement de l'Etat coïncident largement avec deux périodes de crise économique que la Suisse a dû surmonter dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Les années 1970 ont été largement placées sous le signe de la crise pétrolière. Le repli du PIB de près de 7 % en 1975 fut le résultat de la forte hausse du prix du pétrole, ainsi que de l'effet conjugué de l'inflation, de l'appréciation du franc et de la baisse de la demande étrangère. Au début des années 1990 s'est produite l'explosion de la bulle immobilière. Même si la récession n'atteignit pas alors les proportions de la crise pétrolière, elle créa malgré tout une rupture dont atteste la lenteur de la reprise qui suivit (Bodmer 2004). Dans les années 1990, la Suisse enregistra pour la première fois un chômage bien supérieur à 1 %, avec un pic atteignant même 5,2 % (Degen 2013).<sup>6</sup>

Figure 2

### Le poids grandissant des cotisations aux assurances sociales

La part des cotisations aux assurances sociales dans les prélèvements obligatoires de l'Etat est passée de 13,4 % à 25,1 %. Les recettes fiscales des cantons ont également vu leur part augmenter de manière disproportionnée : en 2020, elles constituent un quart du total des recettes représentées.

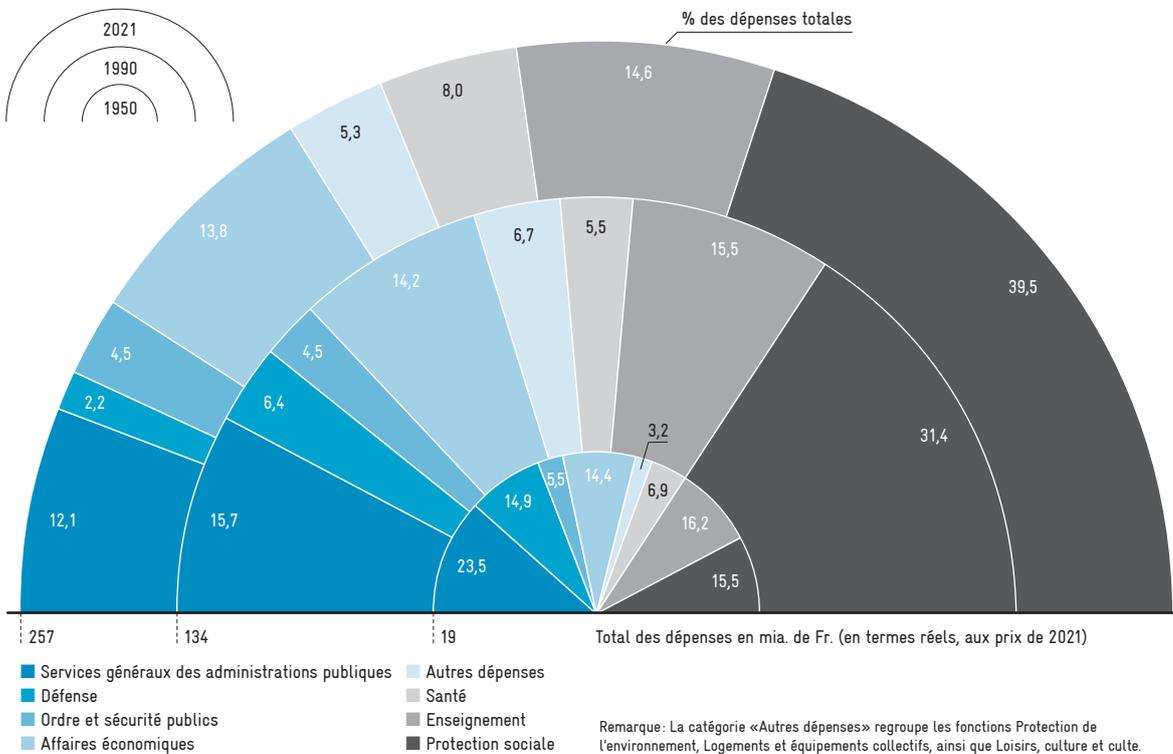


6 Précédemment – y compris durant la crise pétrolière des années 1970 – le chômage était principalement régulé par l'immigration (saisonniers) et n'a ainsi jamais atteint des niveaux significatifs. Avant que l'assurance-chômage ne soit rendue obligatoire en 1977, la faible diffusion de l'assurance (environ 20 % des employés) ne permettait pas des relevés statistiques représentatifs (Sheldon 2010).

Figure 3

### L'accroissement de la part de l'Etat

La surface du plus petit demi-cercle représente les dépenses de l'Etat en 1950 corrigées de l'inflation: la comparaison avec le grand demi-cercle (2021) illustre la démultiplication des dépenses dans tous les secteurs. La plus forte croissance enregistrée est de loin celle de la «protection sociale», dont les dépenses ont été multipliées par 35, et dont la part dans le total des dépenses est passée de 16% à 40%. Le plus faible accroissement est celui de la défense, dont le budget, malgré une augmentation de 2,8 à 5,8 mia. de Fr., ne représente plus que 2% du total des dépenses (contre 15% en 1950).



Source: BFS (2022e, 2023c), EFV (2022c), HSSO (2012a, 2012b)

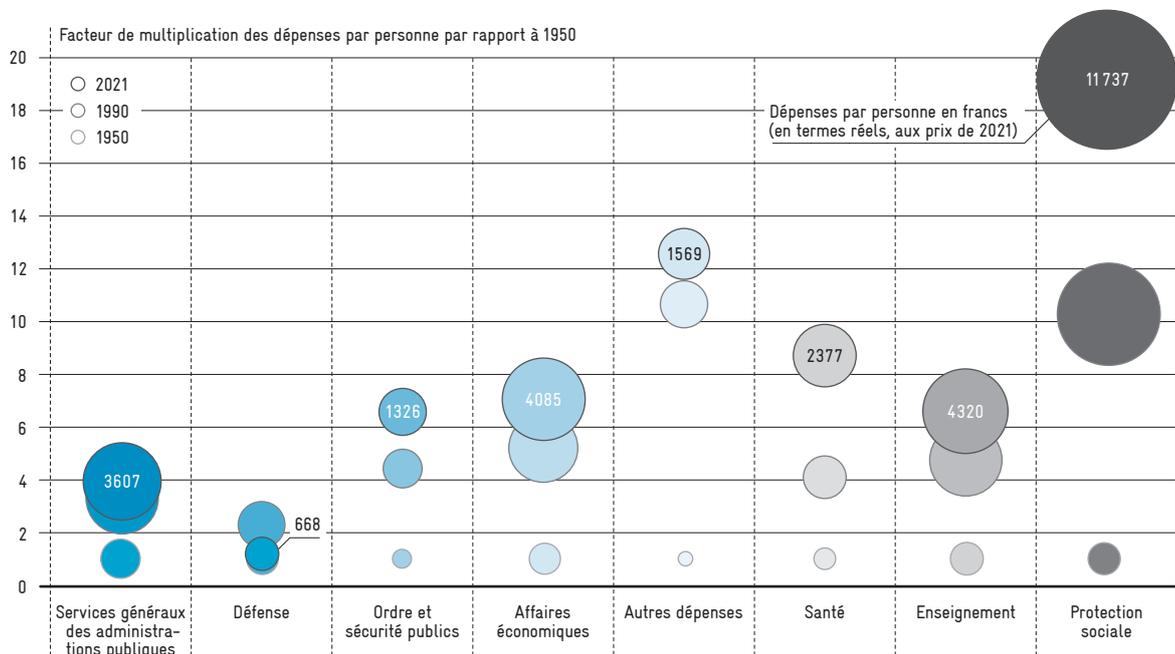
Après les deux crises, la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat redescendent légèrement pour un temps, cependant dans une mesure loin de suffire à compenser les hausses précédentes. On observe plutôt une stabilisation à un niveau (nettement) supérieur. Les dépenses de l'Etat affichent donc une plus grande volatilité que ses recettes, ce qui rend le tracé de la quote-part de l'Etat plus accidenté que celui de la quote-part fiscale. Lorsqu'on analyse les variations de ces quotes-parts à la suite de crises économiques, il faut garder à l'esprit que ces deux indicateurs sont dépendants du PIB. En période de récession, les deux quotes-parts subissent déjà une augmentation par le simple fait de la baisse de PIB au dénominateur.

Mais ce sont surtout les variations au numérateur qui requièrent l'attention. L'augmentation des recettes s'explique en grande partie par le développement des assurances sociales, qui est intervenu relativement tardivement en Suisse. La figure 2 illustre notamment le doublement de la part des assurances sociales dans le total des recettes représentées. Initialement, certaines assurances étaient facultatives, ou obligatoires pour certains groupes de personnes seulement; puis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle a

Figure 4

### Accroissement des dépenses par personne dans tous les secteurs

Par personne également, les dépenses de l'Etat (corrigées de l'inflation) ont augmenté dans tous les secteurs. L'augmentation la plus prononcée est également ici celle de la protection sociale: cela surprend peu dans la mesure où plusieurs assurances sociales ne sont devenues obligatoires qu'à partir de 1950. Mais même la défense a enregistré une croissance des dépenses un peu plus marquée que celle de la population, bien que la défense du pays, pour les conditions de l'époque, fût nettement meilleure en 1950 qu'elle ne l'est aujourd'hui.



Remarque: La catégorie «Autres dépenses» regroupe les secteurs de la protection de l'environnement, des logements et équipements collectifs, ainsi que des loisirs, culture et culte.

Source: BFS (2022e, 2023c), EFV (2022c), HSSO (2012a, 2012b)

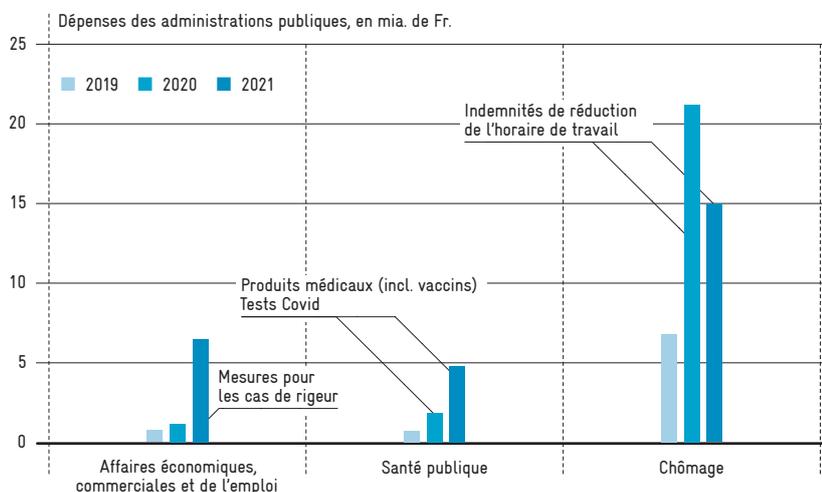
vu la mise en place progressive d'une série d'assurances sociales requises par la loi. En 1948 a été créée l'AVS, en 1960 l'assurance-invalidité (AI), et en 1977 l'assurance-chômage (AC) (BSV 2015). A partir de 1985, la prévoyance professionnelle est devenue obligatoire, et à partir de 1996 l'assurance-maladie, étant précisé que ces deux prélèvements obligatoires ne sont pas inclus dans les statistiques du secteur Etat et n'apparaissent donc pas dans la quote-part fiscale (et la figure 2).

L'AVS existait donc déjà au début de l'axe temporel de la figure 1, cependant les rentes (et ainsi également les cotisations) étaient très faibles et loin de pourvoir aux moyens d'existence. Corrigée de l'inflation, la rente minimale a plus que sextuplé depuis sa création (BSV 2018). Cette valorisation a été rendue possible notamment par la hausse des cotisations salariales, portées de 4% à 8,4% entre 1969 et 1975, ce qui rend compte pour plus d'un tiers de la hausse de la quote-part fiscale sur cette période. Plus précisément, cette étape avait été précédée peu avant par l'introduction des prestations complémentaires, financées par l'impôt, conçues comme solution temporaire pour garantir la couverture des besoins vitaux prévue par l'AVS. Avec l'augmentation des recettes AI, les assurances sociales sont ainsi responsables pour près de la moitié de l'augmentation de la quote-

Figure 5

## Effets exceptionnels liés au Covid-19

Les figures 3 et 4 prennent 2021 comme année de référence, car les données de 2022 ne sont pas encore disponibles. Les années 2020 et 2021 ont été marquées par les effets exceptionnels de la gestion de la crise du Covid-19. Ce graphique présente donc une sélection de catégories sur les trois dernières années afin de souligner ces effets exceptionnels.



Remarque: La figure présente les trois postes 7041 (Affaires économiques, commerciales et de l'emploi), 7074 (Santé publique) et 7105 (Chômage) des charges des administrations publiques (SFP).

Source: EFV (2022c)

part fiscale sur cette période. Pour le reste, ce sont surtout les cantons et les communes qui ont contribué à l'augmentation des recettes de l'Etat.

L'augmentation des recettes fiscales et des prélèvements d'assurance sociale dans les années 1990 s'est faite de manière plus homogène. En raison de la récession et de la forte poussée du chômage qui a suivi, les cotisations salariales ont été portées de 0,4 à 3 % (2,2 % aujourd'hui) (BSV 2022). Comme les autres niveaux de l'Etat augmentaient similairement fortement leurs prélèvements, leurs parts respectives sont cependant restées à peu près inchangées.

Côté dépenses également, la création et l'extension des assurances sociales se reflètent dans les chiffres. En 1950, année représentée par le plus petit demi-cercle dans la figure 3, le secteur de la sécurité sociale représentait encore 17 % de l'ensemble des dépenses étatiques. Cette part a presque doublé en 1990. Et en 2021 finalement, 40 % des dépenses étatiques allaient à la sécurité sociale; en comptabilisant la santé et l'enseignement comme dépenses sociales, le chiffre atteint même 63 %. Les points de pourcentage gagnés par ce secteur ont été «déroqués» aux dépenses générales de l'Etat, dont la part a diminué de moitié, ainsi qu'à la défense, dont le budget n'est plus qu'un peu supérieur à 2 % du total des dépenses.

Ces deux secteurs enregistrent en effet de loin la plus faible croissance, comme le montre clairement la figure 4 représentant l'évolution des dépenses par personne. La hausse des montants par personne (corrégés de l'inflation) dans tous les secteurs traduit notamment l'augmentation des attentes

## Dépenses liées

*La question de l'accroissement de l'Etat mène fréquemment à celle des «dépenses liées». Celles-ci sont des dépenses pour lesquelles la Confédération, les cantons et les communes ne disposent pas de marge de manœuvre financière, du moins pas à court terme, du fait que leur niveau a été fixé par la loi. A l'échelon fédéral, le rapport entre les dépenses liées et celles non liées se rapproche du ratio 2:1.<sup>7</sup> Durant les seules deux dernières législatures, la part de dépenses liées a gagné près de 10 points de pourcentage.<sup>8</sup>*

*On pourrait un peu naïvement demander: n'est-ce pas un contresens démocratique de retirer au Conseil fédéral ou au Parlement leur espace de manœuvre et pouvoir discrétionnaire? Ces décisions de dépenses ont tout de même une légitimation démocratique – parfois même par démocratie directe. Mais le problème est en réalité que ce ne sont pas des limites maximales de dépenses qui sont imposées au Conseil fédéral et au Parlement, mais au contraire des seuils de dépenses minimales. La contrainte de dépenses maximales résulte du frein à l'endettement. Par ce mécanisme, on déduit finalement quelles autres dépenses, en plus de celles déjà liées, il est encore possible de se permettre.*

*C'est précisément la raison pour laquelle de telles affectations obligatoires, par exemple via les ouvertures des fonds mentionnés (voir ndbp. 8), sont si appréciées chez les acteurs concernés: chaque secteur peut ainsi s'assurer à long terme une part de recettes fiscales. Lors de la constitution du budget ou de programmes d'allègement budgétaire décidés à plus brève échéance, ces postes ne peuvent pas subir de coupes. Ce mécanisme empêche une optimisation du budget sur l'ensemble des secteurs. Les économies ne sont alors plus réalisées là où elles seraient les plus judicieuses, mais tout simplement là où elles sont encore possibles.*

de la population: dans le domaine de l'éducation par exemple ont été créées les hautes écoles spécialisées, et de plus en plus d'habitants possèdent un diplôme de niveau tertiaire. En matière d'infrastructures, l'inauguration de la première autoroute remonte à 1955 seulement, et le réseau ferroviaire suisse est parmi les plus denses au monde. Dans le domaine de la défense, les nouveaux moyens technologiques augmentent le coût des achats. Compte tenu de l'évolution technique, la dépense par habitant – qui est aujourd'hui à peine supérieure à celle de 1950 – n'offre cependant vraisemblablement pas la même protection que dans le monde de 1950.

Deux crises économiques ont certes conduit au XX<sup>e</sup> siècle à une forte hausse de la quote-part fiscale et de la quote-part de l'Etat: néanmoins, l'accroissement de l'Etat n'est pas qu'une simple conséquence des crises. La quote-part de l'Etat a augmenté dès 1960, en pleine période d'expansion économique. Et inversement, d'autres récessions n'ont pas eu d'effet notable sur les quotes-parts – ainsi par exemple la crise financière de 2008. Il n'y a donc rien d'inéluctable à ce que la crise du Covid-19 crée un effet palier similaire à ce qui s'est produit après la crise immobilière des années 1990 ou la crise pétrolière des années 1970. Les plans financiers agrégés de la Confédération, des cantons et des communes suggèrent plutôt

Deux crises économiques ont certes conduit au XX<sup>e</sup> siècle à une forte hausse de la quote-part fiscale et de la quote-part de l'Etat: néanmoins, l'accroissement de l'Etat n'est pas qu'une simple conséquence des crises.

<sup>7</sup> Ou, selon l'usage du département des finances, les dépenses «fortement liées» par opposition à celles «faiblement liées».

<sup>8</sup> Se sont dernièrement ajoutés le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), le fonds alimenté par le supplément réseau, RFFA, les subventions de base aux universités, l'AVS 21 (hausse de TVA pour l'AVS), ainsi que les prestations transitoires pour chômeurs âgés. Ont été augmentés les subsides de la Confédération à l'AVS, ainsi que les contributions PC et RIP de la Confédération aux cantons (EFV 2021b).

actuellement un rapide retour des quotes-parts à leur niveau d'avant la pandémie. La fin de ce chapitre revient plus en détail sur cette question.

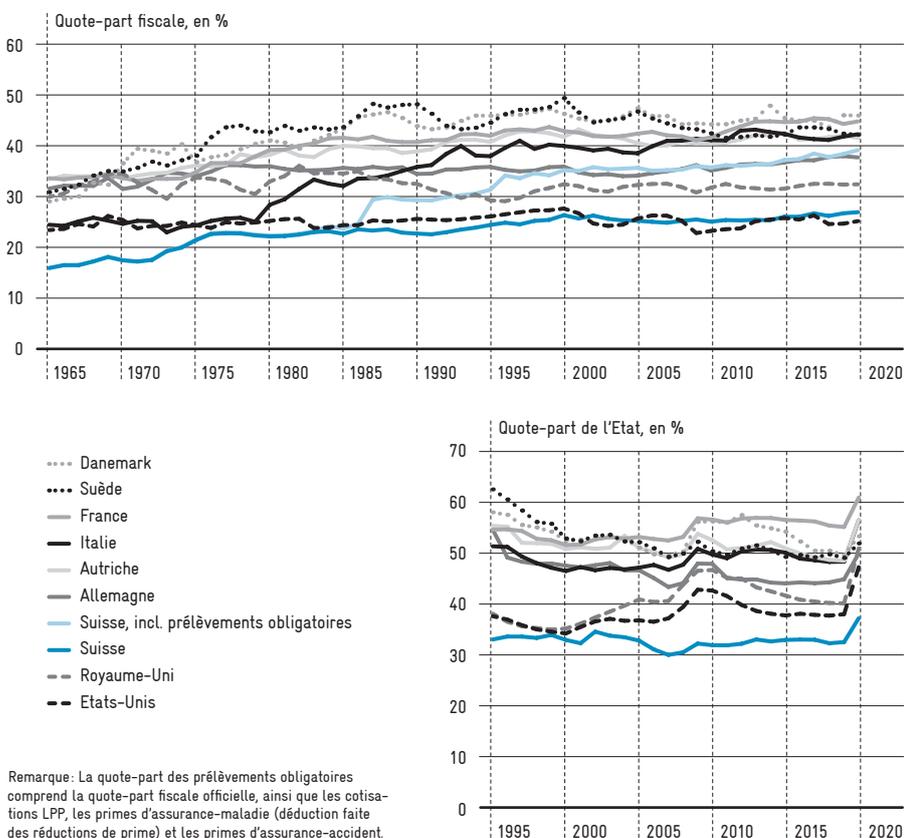
## 2.2\_ Comparaison avec l'étranger

Une comparaison internationale, portant autant sur les chiffres actuels que sur leur évolution, apporte un éclairage sur les données discutées dans le chapitre 2.1. A première vue, la Suisse y fait bonne figure. Comparée à ses voisins immédiats, ainsi qu'aux économies de marché libérales que sont la Grande-Bretagne et les Etats-Unis et aux deux Etats providence que sont le Danemark et la Suède, la Suisse occupe la première (quote-part de l'Etat) ou la deuxième place (quote-part fiscale) du classement de faible poids des Etats (voir figure 6).

Dans tous les pays évoqués, la crise du Covid-19 a laissé un effet visible, quoique dans des proportions différentes. Les quotes-parts de l'Etat ont connu leurs plus fortes hausses en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, où elles ont augmenté de plus d'un quart. La Suisse, avec une hausse de 15 %, occupe une position moyenne sur ce point.

**Figure 6**  
**La Suisse, élève modèle ?**

Concernant les chiffres officiels de la quote-part fiscale et celle de l'Etat, la Suisse se trouve aux avant-postes en matière d'allègement de l'Etat. En incluant les autres prélèvements obligatoires (PO) dans le calcul d'une quote-part fiscale élargie, la Suisse se retrouve en revanche entre l'Allemagne et l'Autriche.



Source: BAG (2022), BFS (2022d, 2022w), OECD (2022a, 2022b)

Il n'existe pas à première vue de lien entre la profondeur de la récession et la hauteur des dépenses additionnelles. Ainsi, la Suède, pays ayant le moins augmenté sa quote-part d'Etat, n'a connu qu'une faible chute de son PIB et n'a pas été pénalisée par sa deuxième place au classement des plus petites dépenses étatiques. A l'inverse, parmi les pays ayant procédé à de fortes augmentations de leur quote-part, le résultat fut plus contrasté: les Etats-Unis ont certes été de loin le pays ayant augmenté le plus ses dépenses, mais la récession y a été à peine moins sévère que celle de la Suède. La Grande-Bretagne a subi au contraire la plus forte chute de PIB. La France et l'Italie ont également été sévèrement touchées par la récession, mais leur surcroît de dépenses est resté modéré. La Suisse a certes augmenté ses dépenses plus fortement que de nombreux autres pays, mais le repli de son PIB a été proportionnellement plus faible.

Un phénomène semblable s'est observé durant la crise financière de 2008. Contrairement aux autres pays, l'envol de la quote-part d'Etat est resté faible en Suisse. Cependant, la plupart des autres pays de la comparaison sont revenus quelques années plus tard aux niveaux d'avant-crise. Il sera intéressant de noter dans quelle mesure les quotes-parts d'Etat des différents pays refluent à la suite de la crise du Covid-19. Compte tenu qu'un autre contexte difficile a immédiatement succédé, avec la crise en Ukraine, une conclusion sur ce point ne sera sans doute possible que dans quelques années.

### **Une quote-part fiscale estimée à sa juste mesure?**

Divers arguments ont déjà été apportés pour montrer en quoi la quote-part fiscale officielle ne reflète pas la totalité de la charge des prélèvements car elle n'inclut pas tous les prélèvements obligatoires (Graber 2015, Salvi 2017). La quote-part fiscale traditionnelle inclut en effet strictement les prélèvements bénéficiant à des institutions étatiques. Mais les assurances-maladie et les caisses de pension sont des entreprises privées en Suisse, aussi peu que cela change au caractère obligatoire du prélèvement des primes et des cotisations. Si l'on définit la quote-part fiscale sur la base de l'ensemble des prélèvements obligatoires, on est obligé de la rectifier et d'y inclure ces prélèvements pour pouvoir faire des comparaisons internationales.

Différents prélèvements doivent être pris en compte à cette fin. Les primes d'assurance-maladie sont obligatoires, en contrepartie de quoi l'assurance de base offre des prestations définies par l'Etat. Et même si les actifs accumulés par les caisses de pension via les prélèvements obligatoires appartiennent en théorie aux personnes assurées, les prestations sont strictement réglementées par l'Etat, et des mécanismes fondamentaux de répartition et de solidarité font du 2<sup>e</sup> pilier bien plus qu'une simple obligation d'épargne personnelle. En dépit de quelques options, les assurés ne peuvent plus disposer librement de ces sommes.

Pour une comparaison internationale équitable, la quote-part fiscale élargie devrait être utilisée pour tous les pays. En pratique, il apparaît

Si l'on définit la quote-part fiscale sur la base de l'ensemble des prélèvements obligatoires, on est obligé de la rectifier et d'y inclure ces prélèvements pour pouvoir faire des comparaisons internationales.

## Recettes de l'Etat par échelon fédéral

La Suisse est caractérisée par son fédéralisme fiscal : les cantons peuvent fixer de façon autonome des taux d'imposition sur le revenu, la fortune et d'autres objets fiscaux, tant que ces impositions ne sont pas explicitement interdites par la Constitution fédérale. La Confédération ne peut percevoir que les impôts que la Constitution – et ainsi les cantons – lui autorisent. Il s'agit actuellement de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques (revenu) et sur les personnes morales (max. 8,5 % des bénéfices imposables), ainsi que d'une série d'impôts indirects tels que la TVA, les droits de douane, l'impôt sur le tabac ou l'impôt anticipé. Les communes sont finalement habilitées par les cantons à percevoir des impôts.

Chaque échelon de l'Etat non seulement remplit les tâches qui lui incombent, mais est aussi responsable de générer les recettes fiscales nécessaires au financement de ces tâches. Il en résulte une concurrence géographique et fiscale entre cantons et communes, reposant sur la proximité avec les citoyens et la responsabilité individuelle. Des études empiriques indiquent que les collectivités gèrent les recettes fiscales qu'elles génèrent elles-mêmes de façon plus économe que celles qu'elles reçoivent par transferts, par exemple de l'Etat central (voir Boetti et al. 2012, Bucci et al. 2023, Hines & Thaler 1995).

Sur l'échelle de l'autonomie fiscale, la Suisse se trouve aux toutes premières places mondiales du fédéralisme fiscal, en compagnie des Etats-Unis, où les Etats fédérés sont également largement autonomes et peuvent prélever des impôts – même s'il faut noter que de nombreux Etats aux USA ont une population plus nombreuse que celle de toute la Suisse.

En matière d'autonomie fiscale, deux indicateurs sont décisifs. Premièrement, la part des recettes totales qui va aux niveaux inférieurs de l'Etat (voir figure 7). Deuxièmement, la marge de manœuvre qui est accordée à ces niveaux pour la collecte de ces recettes fiscales : peuvent-ils choisir le type d'impôts, la hauteur des taux d'imposition, ou reçoivent-ils simplement une part des recettes fiscales via une clé de répartition fixée de façon centrale ?

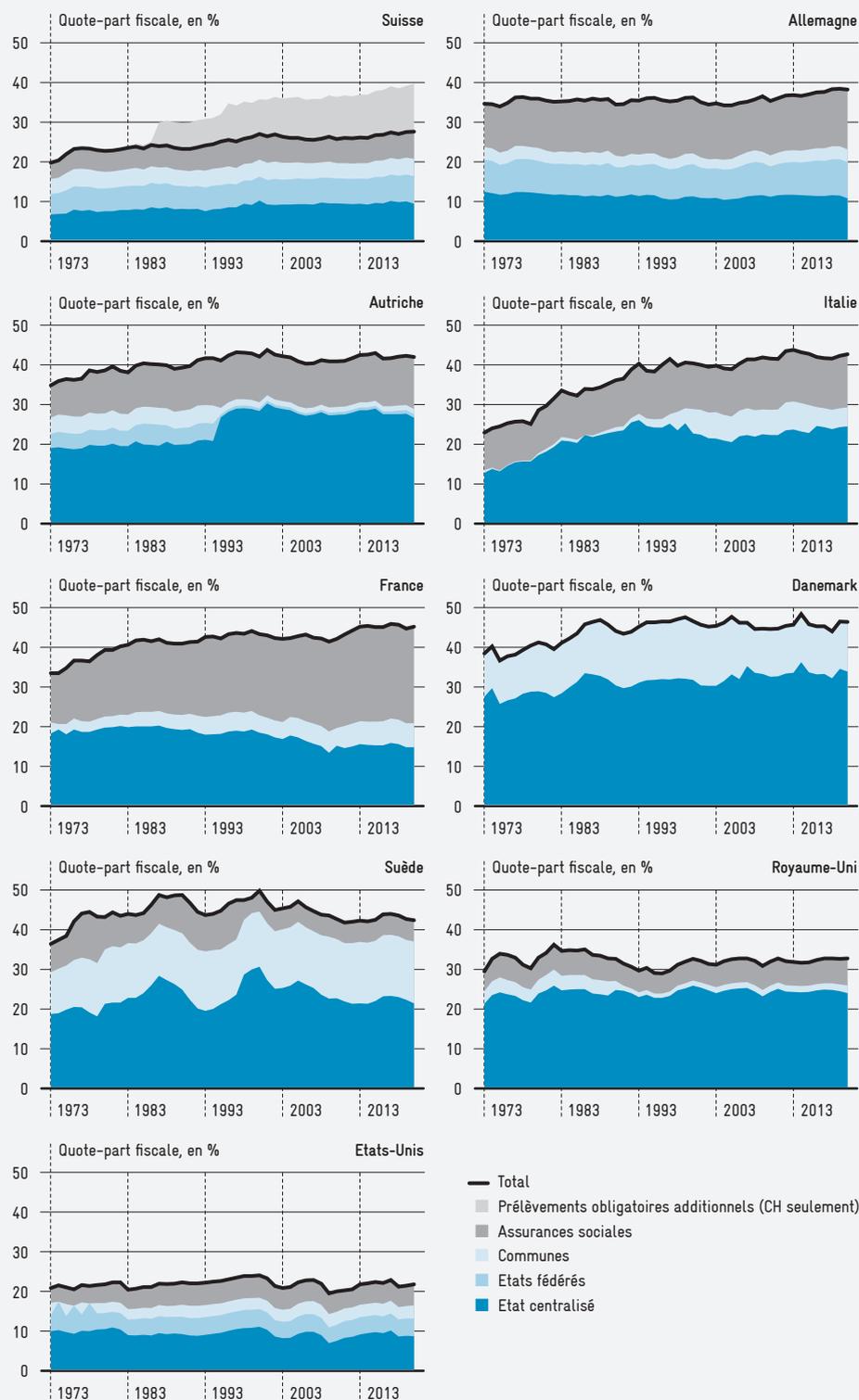
Ces distinctions révèlent des différences entre la Suisse et l'Allemagne, non visibles sur le graphique. Les Länder (régions fédérales) en Allemagne reçoivent une part substantielle des recettes fiscales, à peu près autant que les cantons en Suisse. Mais ils participent nettement moins à la prise de décisions sur ces impôts : près de trois quarts des recettes fiscales totales proviennent des impôts dits communs, dont les recettes sont partagées entre l'Etat fédéral, les Länder et les communes. C'est le cas notamment des impôts sur le revenu et de la TVA. Les taux d'imposition sont fixés par l'Etat fédéral. Les Länder et les communes peuvent statuer sur quelques autres impôts, par exemple l'impôt sur les mutations foncières ou la taxe professionnelle, lesquels cependant n'ont guère de poids dans la masse totale.

L'Italie, la France, le Danemark et la Suède ont des quotes-parts fiscales de niveaux similaires, mais la composition des recettes est très différente. En France prédominent les prélèvements de sécurité sociale, alors que ces derniers sont faibles en Suède et ne sont pas du tout perceptibles au Danemark. En effet, l'Etat au Danemark n'institue pas de prélèvements sociaux, mais finance son système de sécurité sociale entièrement par l'impôt. Bien que tous soient des Etats unitaires et centralisés, ils adoptent chacun une approche différente de l'autonomie fiscale. Les collectivités locales de base en Suède ont un niveau d'autonomie similaire à celui des cantons en Suisse. Au contraire, la France et l'Italie laissent peu de liberté fiscale à leurs collectivités décentralisées.

Figure 7

De grandes divergences dans les recettes fiscales aux différents niveaux de l'Etat

Les pays percevant des recettes à tous les niveaux de l'Etat ne possèdent pas tous la même structure fédérale. En Allemagne, les taux d'imposition les plus importants sont fixés de façon centralisée. Dans d'autres pays (Grande-Bretagne, France ou Autriche), la perception des recettes fiscales est largement centralisée.



Remarque: Les prélèvements obligatoires additionnels comprennent les cotisations LPP, les primes d'assurance-maladie (déduction faite des réductions de prime) et les primes d'assurance-accident.

Source: BAG (2022), BFS (2022d, 2022w), OECD (2022b)

cependant que ces prélèvements obligatoires versés à des institutions privées n'ont d'existence significative dans presque aucun autre pays. Certes aux Etats-Unis par exemple, un résident paye en moyenne environ 450 dollars par mois pour l'assurance maladie (eHealth 2022). Mais l'assurance maladie n'est pas obligatoire aux Etats-Unis et n'est donc pas un prélèvement obligatoire. Similairement, il existe dans d'autres pays des caisses de pension, qui sont certes largement établies mais qui ne sont pas requises par la loi ou qui offrent la possibilité d'un opt-out.<sup>9</sup> Ce qui est déterminant dans toutes ces assurances sociales est l'absence d'obligation. Dans le cadre d'une comparaison internationale des quotes-parts fiscales élargies, seule la Suisse nécessite donc une correction notable vers le haut.<sup>10</sup>

Avec une quote-part fiscale élargie de 40 %, la Suisse se trouve approximativement au même niveau que ses voisins l'Allemagne et l'Autriche. Même si cette quote-part fiscale est encore inférieure à celles, par exemple, de l'Italie, de la France ou des pays nordiques, elle fait paraître l'Etat suisse nettement moins svelte que beaucoup s'imaginent communément.

## 2.3\_ Perspectives

Les hausses de la quote-part fiscale et de la quote-part de l'Etat se sont certes trouvées corrélées jusqu'ici avec des périodes de crises économiques, mais elles n'ont pas systématiquement suivi toutes les récessions. Avec la crise du Covid-19, la Suisse a de nouveau connu une phase de croissance économique négative. De plus, avec les mesures de lutte contre la crise, telles que les prestations pour cas de rigueur, les allocations pour perte de gain et les indemnités pour réduction de l'horaire de travail etc., un total de près de 27 milliards de francs de dépenses extraordinaires ont été engagés durant les années 2020 et 2021 (EFV 2022a). Cela a laissé un pic bien visible dans la courbe de la quote-part de l'Etat (voir figure 1 sur p. 16). Un effet palier va-t-il jouer à présent, et la quote-part va-t-elle se stabiliser à ce niveau nettement supérieur?

Selon les prévisions de l'Administration fédérale des finances (AFF), la crise du Covid-19 ne devrait pas entraîner d'augmentation durable de la quote-part fiscale et de la quote-part de l'Etat. Ces quotes-parts devraient plutôt revenir à leur niveau de 2019 ou même à un niveau inférieur (voir figure 1, ligne pointillée). Aussi surprenante qu'elle soit, cette estimation n'est pas invraisemblable: les mesures de stabilisation de l'économie ont été pour

---

9 Seul le Danemark connaît des cotisations de retraite obligatoires, à travers son régime de retraite complémentaire (ATP). Mais les cotisations se montaient en 2020 à seulement 0,46 % du PIB (ATP 2021). En comparaison de la Suisse où les cotisations aux caisses de pension représentaient 7,4 % du PIB pour la même année, les cotisations danoises sont presque négligeables.

10 L'estimation de la quote-part fiscale élargie ne vise pas à évaluer ses effets sur le bien-être social. Il existe de bonnes raisons de juger souhaitable une obligation d'assurance maladie, et si la quote-part fiscale des Etats-Unis était mesurée sur ce critère, elle apparaîtrait également plus élevée que les chiffres actuels. La quote-part fiscale est cependant une mesure de l'intervention de l'Etat dans les décisions financières privées, et donc de la part de revenus dont une personne ne peut plus disposer librement. Une assurance facultative auprès de prestataires privés n'est pas un prélèvement obligatoire et n'a donc pas à être comptabilisée dans la quote-part fiscale (élargie).

11 Le parlement communal de la ville de Zurich souhaite cependant réintroduire la prise en charge des coûts des tests Covid. Un postulat en ce sens a été accepté d'une courte majorité en mars 2023 et transmis au conseil exécutif de la ville.

la plupart arrêtées (même si en théorie, la loi les autoriserait encore) et d'autres dépenses telles que la prise en charge des tests Covid ont également cessé à la fin de 2022.<sup>[11]</sup> Les mesures de soutien prises par l'Etat en lien avec la crise du Covid-19 ne devraient donc pas perdurer.

Une inconnue demeure cependant: dans quelle mesure les sommes considérables qui ont été mobilisées durant la crise du Covid-19 n'ont pas créé un changement de mentalité destiné à durer? Un tel changement pourrait favoriser à long terme la poursuite de l'accroissement des quotes-parts fiscale et de l'Etat. L'Etat a dépensé relativement sans douleur durant la crise du Covid 30 milliards de francs, et s'est porté «prêteur en dernier ressort» à grande échelle pour les entreprises en difficulté – moins de procédures de faillite ont été ouvertes durant l'année de crise 2020 que dans les années précédentes (Müller & Ammann 2021): une telle expérience pourrait créer dans la population un nouvel esprit d'ayants droits et une attente d'interventions et de dépenses de l'Etat, ce qui augmenterait à long terme l'empreinte étatique.

Indépendamment de la crise du Covid-19, plusieurs phénomènes en cours pourraient conduire à une expansion de l'Etat. A la suite de la crise ukrainienne, les dépenses militaires ont été revues à la hausse, avec pour objectif de les porter à 1% du PIB en 2030, contre 0,7% environ actuellement. D'autres demandes concernent les réductions de primes d'assurance-maladie ou une augmentation de l'AVS. Ces dépenses supplémentaires sont déjà intégrées dans les prévisions du Conseil fédéral. D'autres dépenses, telles que des subventions pour la garde d'enfants en structures d'accueil, qui pèsent plus d'un demi-milliard de francs annuellement dans le budget, ou l'atténuation des prix élevés de l'énergie, ne sont pas encore incluses.

Le risque d'augmentation des quotes-parts fiscale et de l'Etat ne pèse pas seulement à moyen mais aussi à long terme.

Une inconnue demeure cependant: dans quelle mesure les sommes considérables qui ont été mobilisées durant la crise du Covid-19 n'ont pas créé un changement de mentalité destiné à durer?

## Eclairage 2

### Le rôle redistributif de l'Etat

L'Etat, contrairement à ce que certains groupes politiques affirment parfois, n'est pas en train de mourir de rigueur et d'économies, comme le chapitre 2.1 devrait l'avoir clairement montré. Mais on entend tout aussi fréquemment l'accusation selon laquelle les personnes à plus hauts revenus ne contribueraient pas à leur juste part – ou de moins en moins – au financement des prestations de l'Etat. En conséquence de quoi s'accroîtraient les inégalités entre les bas et les hauts revenus. Sur ce point, deux mesures différentes de l'inégalité fournissent un tableau différencié.

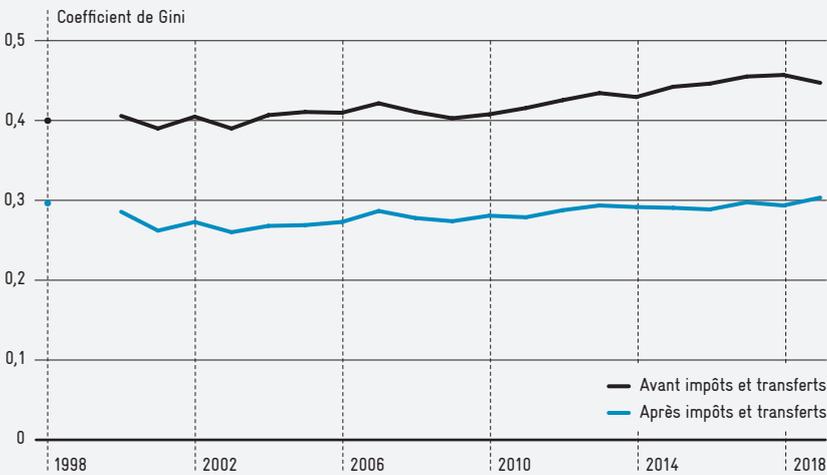
#### Coefficient de Gini

Une première façon de mesurer les inégalités est d'utiliser le coefficient de Gini. Celui-ci se base sur la totalité de l'échelle des revenus (voir figure 8). Si sa valeur était 0, cela signifierait que toutes les personnes ont le même revenu, tandis qu'avec une valeur de 1, tout le revenu serait concentré sur une seule personne.

Figure 8

## Les interventions de l'Etat réduisent le coefficient de Gini de près d'un tiers

L'inégalité de répartition des revenus primaires, c'est-à-dire avant impôts et transferts, a augmenté plus fortement que celle après répartition. En 2019, la répartition opérée par l'Etat a réduit le coefficient d'inégalité de revenus de 0,45 à 0,31.



Remarque: Aucune donnée disponible pour l'année 1999.

Source: BFS (2022)

En Suisse, en 2019, le coefficient de Gini de la distribution des **revenus primaires**, c'est-à-dire les revenus du travail et du capital tels que définis par l'OFS<sup>12</sup> avant impôts et transferts, était de **0,45**. L'inégalité du **revenu disponible**, c'est-à-dire après déduction des prélèvements obligatoires et ajout des revenus de transfert (provenant par exemple des assurances sociales), est de **0,31**. Les interventions de l'Etat, sous la forme d'impôts et de paiements de transfert, ont donc réduit l'inégalité des revenus de près d'un tiers.<sup>13</sup>

Au cours des 20 dernières années, l'inégalité des revenus primaires a progressé, passant de 0,4 à 0,45. Le coefficient de Gini des revenus disponibles n'a cependant presque pas augmenté. Cela indique qu'une grande partie de l'accroissement de l'inégalité des revenus primaires a été compensée par la redistribution étatique. L'Etat a donc aujourd'hui une action de redistribution des revenus un peu plus forte qu'il y a 20 ans.

### Part des plus hauts revenus

Plutôt qu'à l'effet redistributif global des transferts étatiques, il est également possible de s'intéresser spécifiquement aux effets de l'impôt sur le revenu. L'Institut de politique économique suisse (IWP) de l'Université de Lucerne a calculé les données correspondantes sur une assez longue période (voir figure 9).

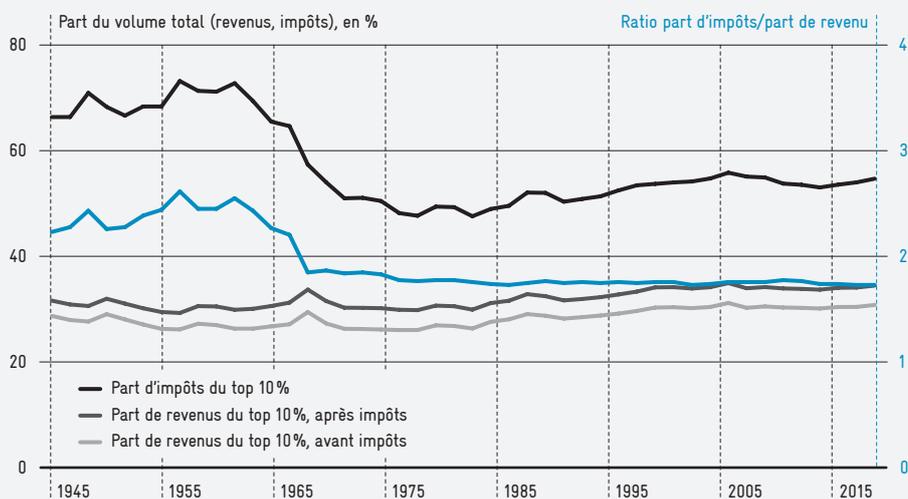
Pendant des décennies, les personnes dont les revenus se situaient dans le plus haut décile (= 10 %) de la répartition globale des revenus percevaient environ 30 % du volume total des revenus. Cette part augmente légèrement à partir de 1990. Une mesure de la progressivité de l'impôt peut être obtenue en calculant le ratio entre la part de revenus revenant au décile supérieur et la part d'impôts payée par ce décile. En 2019, les 10 % les plus aisés en revenus ont versé 54,8 % de l'ensemble des recettes de l'impôt sur le revenu. En comparaison de leur part de revenus, qui était de 34,6 %, ils ont donc payé 1,6 fois le montant

12 Des organisations internationales comme l'OCDE et la Banque mondiale publient également des coefficients de Gini. L'OCDE estime l'inégalité des revenus primaires un peu plus faible que l'OFS (0,40 au lieu de 0,45 pour 2019) et chiffre l'inégalité des revenus disponibles un peu au-dessus (0,32 au lieu de 0,31). La Banque mondiale ne publie que les coefficients Gini des revenus disponibles et estime celui de la Suisse à une valeur encore un peu plus élevée: 0,33.

Figure 9

Les parts de revenus et d'impôts du top 10 % restent constantes depuis des décennies

La part des revenus les plus élevés a légèrement progressé depuis 1990. La part qu'ils contribuent au substrat fiscal a nettement baissé entre 1965 et 1975. Le ratio entre la part de revenus et la part d'impôts est représenté par la courbe bleue. Il indique le surcroît d'impôts que payent les revenus les plus élevés en comparaison avec la charge fiscale dont ils s'acquitteraient si le taux d'imposition était linéaire. Le facteur multiplicateur était de 2,5 autour de 1960; depuis 1971, il est de 1,7.



Source: Propre représentation sur la base de IWP (2022)

d'impôts qui aurait résulté d'un taux d'imposition linéaire. En 1945, la part de revenus du top 10 % était moindre, ils s'acquittaient pourtant, avec 66,7 %, d'une part plus importante de l'impôt sur le revenu. Le facteur était alors de 2,1 et ils payaient donc plus du double d'impôts que ce dont ils auraient été redevables si l'imposition était simplement proportionnelle aux revenus. Le facteur de progressivité des impôts sur le revenu a donc diminué – cependant pas de façon régulière, mais durant un laps de temps clairement délimité, à savoir entre 1957 et 1971. Depuis lors, c'est-à-dire depuis plus de 50 ans, il est resté étonnamment stable.

Il est également intéressant de noter que l'écart entre la part de revenus du top 10 % avant impôts et leur part après impôts n'a pratiquement pas varié au cours du temps : en moyenne, la progressivité de l'impôt réduit cette part d'un peu moins de 4 points de pourcentage. On note précisément durant la période 1957–1971 une augmentation de cet écart, qui passe de 3,14 à 4,33 points de pourcentage. Cela peut sembler à première vue contradictoire, car c'est précisément la période où la progressivité a diminué, ce qui aurait dû plutôt réduire l'écart entre les deux courbes. Mais ce sont également les années où la quote-part fiscale a fortement augmenté (voir figure 1). L'énorme croissance du volume d'impôts perçus – compte tenu d'un système fiscal qui restait progressif – a conduit à réduire l'inégalité de revenus après impôts par rapport à l'inégalité avant impôts – par le simple fait que la charge fiscale globalement beaucoup plus élevée a eu un plus grand effet réducteur.

13 En comparaison internationale, l'effet redistributif en Suisse est plutôt faible. Cependant dans de nombreux pays de l'OCDE, la situation initiale d'inégalité des revenus primaires affiche une valeur plus élevée qu'en Suisse. Une redistribution plus importante fait ensuite retomber, dans plusieurs pays, l'inégalité après impôts et transferts juste un peu au-dessous du niveau de la Suisse. Une explication possible pourrait être la faible progressivité des impôts cantonaux sur le revenu. En outre, les différences de charge fiscale entre cantons conduisent à réduire l'effet de progressivité à l'échelle de la Suisse, car les foyers à hauts revenus ont tendance à s'installer dans les cantons à plus faible imposition. De plus, le système social suisse présente des composants dégressifs, tels que les primes d'assurance-maladie.

Sans réforme d'ampleur, le changement démographique entraînera une forte hausse des coûts de la prévoyance vieillesse. Les coûts de santé augmenteront eux aussi – principalement en raison des nouvelles technologies et des moyens de traitement individualisé –, et feront appel au soutien de l'Etat. Le Département fédéral des finances anticipe dans ses prévisions à long terme, en raison de l'évolution démographique, une hausse de la quote-part fiscale jusqu'à 34,5–35 % d'ici 2050 (EFD 2021).

Les freins à l'endettement en vigueur au niveau fédéral et dans la plupart des cantons imposent que toute nouvelle dépense soit couverte par une nouvelle recette. C'est pourquoi ils sont aussi indirectement un frein aux dépenses, car les augmentations d'impôts nécessaires pour compenser les déficits prévus rencontrent encore de grandes réserves dans l'électorat. Il va sans dire qu'elles n'auraient pas non plus les faveurs de la modération de la quote-part fiscale. Il conviendrait plutôt d'interroger l'attitude sollicitieuse vis-à-vis des protections de l'Etat. Ce changement sera de toute façon nécessaire à plus ou moins long terme, si la Suisse veut continuer à bâtir sa prospérité sur un ordre socioéconomique libéral.

## 3\_ L'ampleur de l'emploi public

Environ 620 000 employés (calculés en équivalents plein-temps) travaillaient dans le secteur public en 2019 selon les chiffres de l'OFS.<sup>14</sup> C'est ce qui ressort de la statistique structurelle des entreprises (Statent) publiée chaque année depuis 2011.<sup>15</sup> Pour la même année, les effectifs de personnels des entreprises privées se montaient à environ 3,5 millions. Un peu moins de 15 % des employés travaillent donc pour des entreprises étatiques ou pour l'administration.

Ces chiffres – considérant que la quote-part fiscale élargie est de 40 % (voir figure 6 p. 22) – pourront paraître peu crédibles, et cet étonnement est justifié. La part d'employés travaillant dans le secteur public est nettement plus grande. Si le personnel «classique» de l'Etat peut être dénombré avec précision et que l'emploi dans les entreprises de droit public ne pose pas de problème de relevés statistiques, les entreprises de droit privé qui sont néanmoins (en partie) détenues par l'Etat constituent un angle mort et présentent certaines difficultés de délimitation (voir encadré 2). La partie 3.1 examine ces difficultés et propose une estimation plus complète de la part de l'emploi dans le secteur public. Les chapitres 3.2 et 3.3 sont consacrés à l'analyse approfondie de l'emploi dans le secteur public proprement dit.

Dans les statistiques, les entreprises de droit public en partie détenues par l'Etat constituent un angle mort.

### 3.1\_ Le secteur public dans son intégralité

Dans le langage courant, les termes «étatique» et «public» sont souvent utilisés comme synonymes. Dans le présent chapitre, «public» est employé pour exprimer une conception pour ainsi dire élargie du caractère étatique. Par opposition au secteur privé, on distingue ci-après trois catégories qui forment ensemble le secteur public :

- L'«**emploi étatique au sens restreint**» désigne le personnel de l'Etat au sens propre, c'est-à-dire les employés qui perçoivent leur salaire de la Confédération, des cantons, des communes ou d'autres collectivités de droit public. En font également partie les employés du secteur public de l'éducation.
- Il est à distinguer de l'«**emploi étatique au sens large**», qui regroupe le personnel travaillant dans des entreprises majoritairement détenues par l'Etat (par ex. les CFF).
- Par «**emploi parapublic**», on entend les employés qui sont classés dans les statistiques comme relevant du privé en raison de la forme juridique de leur entreprise, laquelle est cependant sous contrôle (partiel) de l'Etat (par ex. fournisseurs d'énergie tels que BKW) ou est majoritairement fi-

14 Tous les chiffres concernant l'emploi dans l'ensemble du présent chapitre sont exprimés en équivalents plein-temps. L'emploi en équivalents plein-temps est défini comme le nombre total des heures travaillées divisé par la moyenne annuelle des heures travaillées dans les emplois à plein-temps. Dans Statent, les données sont obtenues par estimation modélisée (BFS 2022c).

15 La comparabilité est très limitée avec les statistiques précédentes : contrairement à la Statent, celles-ci n'étaient pas basées sur des données de registres mais d'enquêtes. C'est pourquoi le présent chapitre se limite à étudier une courte fenêtre temporelle.

## Pourquoi les statistiques officielles sous-évaluent la taille du secteur public

*La taille de l'emploi public ne se lit pas directement dans les statistiques de l'OFS. En premier lieu, l'anonymisation des données ne permet que partiellement de les associer précisément à telle ou telle grande société – il faut pour cela, comme pour les CFF ou la Poste, qu'elles occupent une position dominante dans leur branche. En second lieu, les indicateurs disponibles ne sont pas complets ou manquent de précision.*

*Lorsque l'on souhaite connaître des parts d'emploi, par exemple à l'aide des secteurs institutionnels indiqués dans les comptes nationaux (CN), il est certes possible de délimiter clairement le secteur de l'Etat (secteur «Administration publique»).<sup>16</sup> Mais les entreprises détenues par l'Etat qui fournissent, à l'image des fournisseurs d'énergie, des prestations substantielles sur des marchés concurrentiels, ne peuvent pas être distinguées des entreprises à contrôle privé, ou seulement imparfaitement.*

*Si l'on se base sur la forme juridique de l'entreprise, le problème n'est qu'en partie résolu. Certes, les entreprises publiques sont catégorisées comme telles. Mais certaines entreprises, inscrites comme sociétés de droit privé (par ex. SA, Sàrl) se trouvent malgré tout sous le contrôle (partiel) d'une institution étatique. Le régime de propriété devrait jouer un rôle essentiel : c'est bien ce que montre la définition qu'utilise l'OCDE (2015) pour la notion d'«entreprise publique». Selon cette définition, outre les sociétés de service public créées en vertu d'une législation spécifique, toutes les entités juridiques dans lesquelles «l'Etat exerce des droits d'actionnaire» doivent être considérées comme des entreprises publiques.*

*Un bon exemple de la prise en compte insuffisante des sociétés parapubliques dans les statistiques de l'OFS est la Poste. Comptabilisés avant sa privatisation en 2013 parmi les effectifs des entreprises publiques, les employés de la Poste sont aujourd'hui recensés avec les sociétés anonymes, quoique la Poste soit restée entièrement détenue par la Confédération. Dans l'ensemble, les frontières entre les secteurs public et privé dans les statistiques officielles restent donc floues, ce qui conduit à une surestimation du privé.*

nancée par l'Etat. Parmi ce dernier cas, on compte par exemple également les exploitations agricoles. Etant donné que leurs revenus sont constitués à 47% de subventions (OECD 2023), 47% de l'emploi dans ce secteur est comptabilisé comme «parapublic».

### Nécessité des hypothèses pour l'estimation de l'emploi parapublic

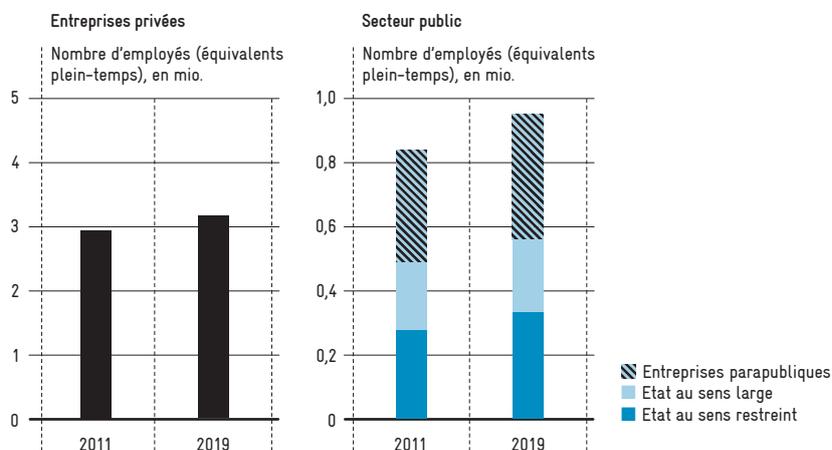
Pour déterminer l'étendu total de l'emploi public, il s'agit donc de délimiter les contours de l'emploi parapublic. A cette fin, nous déterminons pour chaque secteur (partiel) une «part étatique» (voir méthodologie dans la figure 11). Pour les branches dans lesquelles l'Etat est présent principalement comme actionnaire, nous nous appuyons sur nos propres calculs. Pour celles qui reçoivent des flux importants de fonds publics, nous recourrons à des statistiques spécifiques à chaque branche ou aux comptes de financement dans EFV. Si la «part étatique» ainsi déterminée pour ce secteur est supérieure à la part de l'emploi étatique au sens restreint et au sens large cal-

<sup>16</sup> Selon la nomenclature utilisée par les CN, une institution autonome fait partie du secteur de l'Etat si elle est contrôlée par les pouvoirs publics (participation majoritaire de l'Etat) et que son objet principal est la (re-)distribution de revenus et de fortune, ou que son chiffre d'affaires couvre moins de 50% de ses coûts de production. Voir EFV (2021a) pour plus de détails sur les critères de délimitation du secteur des Administrations publiques.

Figure 10

### L'extension de l'Etat sur le marché du travail

23% des employés travaillaient dans le secteur public en 2019, et cette proportion progresse. L'emploi dans l'administration (bleu), les entreprises publiques (bleu clair) et les entreprises parapubliques (en hachuré) a progressé de 13% entre 2011 et 2019, tandis que sur la même période dans le secteur privé (en noir), la hausse était de 8%.



Source : Propres calculs sur la base de BFS (2022v) et sources de la méthode à la figure 11

culée à partir des statistiques de l'OFS, la différence fournit alors une estimation de l'emploi parapublic.

Un exemple dans le secteur de la santé clarifiera la procédure: en 2019 selon l'OFS (2022m), 82% des coûts dans les hôpitaux de soins généraux ont été financés par l'Etat (Confédération, cantons, communes), l'assurance obligatoire des soins (AOS) et d'autres assurances sociales. Statent en revanche reporté dans cette catégorie<sup>17</sup> une part d'emploi public de 58%. Il en résulte pour les hôpitaux une part supplémentaire d'emploi parapublic de 24%.

Le caractère parapublic d'une branche est ainsi essentiellement déterminé à partir du niveau de participation étatique ou de celui des ressources financières issues de fonds étatiques. Ce procédé repose sur certaines hypothèses, qui peuvent être discutées. Ainsi, les (sous-)secteurs considérés ne coïncident qu'imparfaitement à chaque fois dans les différentes statistiques. Pour cette seule raison déjà, les chiffres de l'emploi parapublic ne peuvent qu'être approximativement estimés.

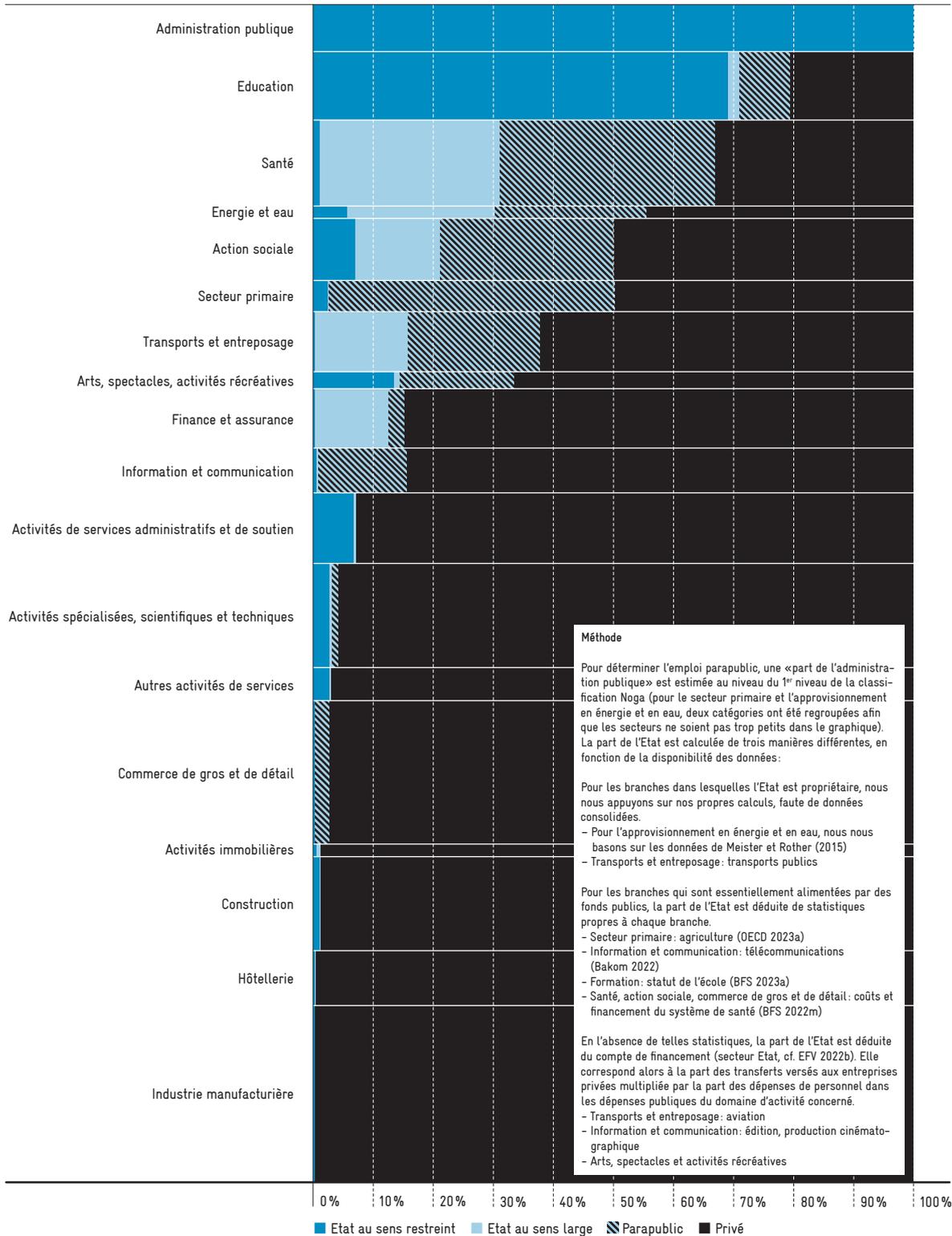
En outre, en calculant le nombre d'employés parapublics dans un (sous-)secteur sur la base de la part de participation étatique calculée par agrégation, on suppose qu'une part donnée de financement public dans un (sous-)secteur se reflète dans la même proportion dans l'emploi de ce secteur. Dans un certain nombre de secteurs, il est possible que cela conduise à une surestimation de l'emploi parapublic. Si l'obligation d'assurance-

17 La catégorie Noga 861001 comprend l'emploi dans les hôpitaux ayant au moins deux spécialités telles que la médecine interne, la chirurgie, etc.

Figure 11

L'empreinte étatique sous-estimée sur le marché du travail

La taille des barres est dimensionnée en fonction de l'emploi (équivalents temps plein) dans le secteur concerné. Chaque surface (public, parapublic, privé) représente en conséquence les emplois dans les secteurs. En tenant compte de l'emploi dans le secteur parapublic, l'empreinte étatique sur le marché du travail s'accroît de 8 points de pourcentage pour atteindre environ 23%. Les secteurs de la santé et de l'action sociale, le secteur primaire, ainsi que les transports contribuent donc significativement à cette hausse.



Source: Propres calculs sur la base de BFS (2022v) et sources de la méthode

maladie était supprimée, l'emploi dans le secteur de la santé, financé aujourd'hui par l'AOS, ne disparaîtrait pas complètement. Cependant dans certains secteurs, l'analyse touche à ses limites en raison du manque de données sur les transferts étatiques, si bien que l'emploi parapublic ne peut pas du tout être estimé – par exemple dans des branches bénéficiant indirectement des moyens de l'Etat, tels que les secteurs situés en amont et en aval de la chaîne de création de valeur dans l'économie agricole. Dans l'ensemble, l'emploi parapublic ne devrait donc pas être surestimé.

### **Les entreprises parapubliques emploient un tiers des employés du secteur public**

La figure 10 représente la répartition des employés sur le marché du travail en tenant compte des entreprises parapubliques. Dans ces conditions, le secteur public connaît un accroissement considérable : en plus des 395 000 employés de l'Etat au sens restreint et des 225 000 au sens large, un effectif estimatif de 330 000 employés travaillant dans des entreprises parapubliques vient s'ajouter en 2019 au secteur public. Un bon tiers de l'emploi dans le secteur public est donc attribuable à des entreprises qui sont sous contrôle (partiel) de l'Etat ou dont les ressources proviennent de fonds étatiques.

En 2019, la quote-part des emplois publics, en considérant l'intégralité du secteur public, se montait à 23,1 % – contre 22,2 % huit ans auparavant. Entre 2011 et 2019, l'accroissement de l'emploi étatique au sens restreint a été de 12 %, celui de l'emploi étatique au sens large de 7 %, et dans les entreprises parapubliques de 20 %. Sur la même période, le secteur privé gagnait à peine 8 %. Pour comparaison : la hausse de population a été de 8,2 % dans cet intervalle de temps.

En 2019, la part d'employés travaillant dans des entreprises parapubliques peut être estimée à 8 % (voir figure 11). Près de la moitié travaillaient dans le secteur de la santé (30 %) et des affaires sociales (18 %). Ce sont précisément les deux branches où la forme juridique privée des organismes, largement répandue, masque la véritable dimension de la dépendance étatique. En prenant en compte l'emploi parapublic, nous estimons la part de l'emploi public à 67 % dans la santé et à 50 % dans les affaires sociales (BFS 2022m).

L'empreinte étatique est également sous-estimée dans d'autres branches pour les mêmes raisons. Selon un rapport de l'OCDE (2023a), environ la moitié des revenus (bruts) de l'agriculture en Suisse provient de fonds de l'Etat. Dans la branche des transports également, les participations de l'Etat dans les transports publics faisaient conclure à un niveau élevé d'emploi parapublic. Dans le transport longue distance et le transport régional en particulier, il n'existe quasiment pas d'entreprises de transport concessionnaires qui ne soient sous contrôle majoritaire des pouvoirs publics. |<sup>18</sup>

En 2019, la quote-part des emplois publics, en considérant l'intégralité du secteur public, se montait à 23,1 %.

18 Plus précisément, il n'en existe que deux à notre connaissance : la Matterhorn Gotthard Verkehrs AG et la Jungfraubahn Holding.

Si l'on tient compte de ces dernières, la part de l'emploi public dans le secteur des transports s'élève à près de 40 %.

### 3.2\_ Confédération, cantons et communes

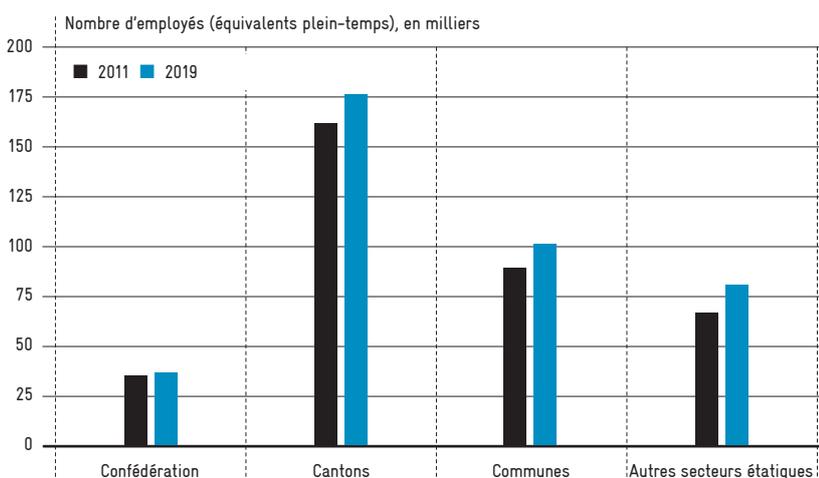
Des 950 000 équivalents temps-plein que comprenait approximativement l'ensemble du secteur public en 2019, 400 000 environ relevaient de l'Etat au sens étroit (voir chapitre 3.1). C'est cette catégorie que nous voulons examiner ici. Ce type d'emploi dans le secteur étatique correspond à un peu moins de 10 % de l'emploi total – une faible proportion en comparaison internationale : parmi les pays de l'OCDE, seuls le Japon (6 %) et la Corée du Sud (8 %) ont un secteur étatique moins important (OECD 2021).

La Confédération n'emploie qu'une faible part des effectifs du secteur étatique, à savoir à peine 10 % (voir figure 12). Le personnel cantonal est près de 5 fois plus nombreux que celui de la Confédération. Quant aux communes, elles emploient environ 2,5 fois plus de personnel que la Confédération. Les statistiques incluent en outre une «catégorie résiduelle» (ci-après «Autres secteurs étatiques») qui est constituée pour une large part des administrations en charge de corporations et établissements (Portmann & Schaltegger 2022). Plus de trois quarts des employés de cette sous-catégorie travaillent dans des établissements de formation – à 80 % au niveau des

Figure 12

#### Seul un employé de l'Etat sur dix travaille à la Confédération

Les cantons (45%) et les communes (26%) emploient une importante part des employés de l'Etat. Leurs effectifs sont respectivement 5 et 2,5 fois plus nombreux qu'à la Confédération, et ce ratio s'est accru entre 2011 et 2019. La catégorie «Autres secteurs étatiques» regroupe pour l'essentiel les employés des établissements de formation tels que les communautés scolaires ou les hautes écoles.

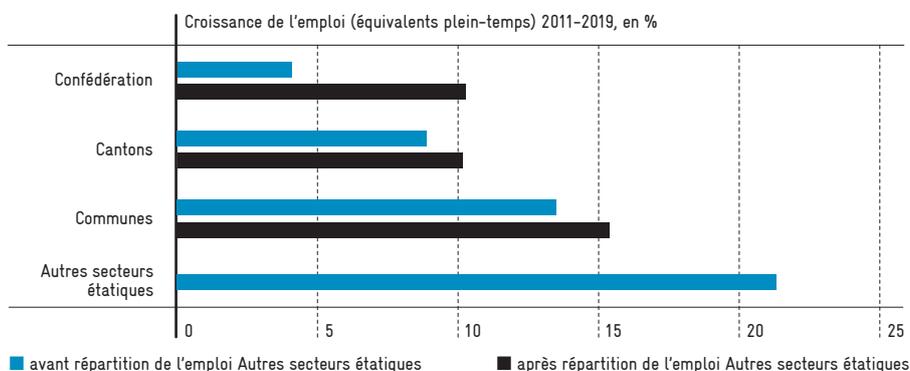


Source : BFS (2022v)

Figure 13

## L'emploi augmente fortement à tous les niveaux de l'Etat

La croissance la plus marquée est de loin celle de la catégorie «Autres secteurs étatiques», qui se compose aux trois quarts d'employés du secteur de l'éducation. On observe que la croissance de l'emploi s'amoin-drit à mesure que l'on gravit les échelons de l'Etat. Si l'on répartit entre la Confédération, les cantons et les communes, la part d'emploi de la catégorie «Autres secteurs étatiques» qui leur revient, la Confédération affiche alors également une croissance de l'emploi plus forte que la moyenne.



Source: Propres calculs sur la base de BFS (2022v)

hautes écoles.<sup>19</sup> Une autre part, de 10 %, appartient à l'administration ou aux affaires sociales.

### Sous-estimation de la croissance de l'emploi au niveau fédéral

L'administration a connu un accroissement de personnel notable au cours de la dernière décennie, à tous les niveaux de l'Etat, et de 12 % en moyenne. Au niveau fédéral, la hausse de l'emploi a été «seulement» de 4 %. Avec une hausse de 9 %, les cantons sont restés dans la moyenne de l'ensemble de l'économie. L'emploi au niveau communal s'est développé de plus de 13 %, et celui dans la catégorie Autres secteurs étatiques de plus de 21 % (voir figure 13).

Pour expliquer cet important accroissement d'effectifs dans la catégorie Autres secteurs étatiques, nous répartissons cet emploi entre les trois niveaux de l'Etat. Les institutions concernées relèvent chaque fois de la compétence d'un de ces trois niveaux. Ainsi, les décisions en matière d'éducation et de formation sont largement une responsabilité cantonale et communale. Un employé d'une université peut ainsi être considéré comme salarié du canton qui en assume l'essentiel du financement. Il en va de même pour les employés d'autres degrés de formation. Les barres noires de la figure 13 ont donc été construites en répartissant entre chacun des trois

<sup>19</sup> Tandis que les hautes écoles sont constituées sous forme d'organismes de droit public autonomes – et sont incluses pour cette raison dans la catégorie Autres secteurs étatiques – les degrés primaires et secondaires sont majoritairement intégrés dans les administrations cantonale et communale. Dans certaines régions de la Suisse alémanique, il existe également des communautés scolaires, parallèlement aux communes politiques; ce sont également des collectivités de droit public autonomes.

niveaux de l'Etat la part qui lui revient de la catégorie des Autres secteurs étatiques.<sup>[20]</sup>

Si l'on répartit selon ce procédé les employés de la catégorie Autres secteurs étatiques entre la Confédération, les cantons et les communes, une autre image de la croissance de l'emploi entre 2011 et 2019 apparaît. En intégrant les employés des hautes écoles, le secteur étatique au niveau fédéral s'est accru durant cette forte courte période d'environ 10 %. Au niveau cantonal, la prise en compte des établissements de formation – essentiellement les universités – fait apparaître la même croissance. Et celle des communes passe même à 15 %. Dans les années 2010, l'emploi étatique a donc connu à tous les niveaux de l'Etat une croissance plus forte que celle de la population (8,2 %).

Des effets d'échelle, grâce auxquels il est possible de réduire le coût des prestations par habitant, ne peuvent sur la période considérée être identifiés tout au plus que dans l'administration fédérale. Dans ces conditions, comme l'ont déjà relevé Portmann et Schaltegger (2022), on peut s'étonner que le débat public sur la croissance de l'emploi dans l'Etat se concentre aussi fortement sur la Confédération.

Dans les années 2010, l'emploi étatique a connu à tous les niveaux de l'Etat une croissance plus forte que celle de la population.

### 3.3\_ Administration et secteur de l'enseignement public

L'administration et le secteur de l'enseignement public représentent chacun 40 % de l'emploi étatique au sens étroit. Il est donc naturel d'examiner de plus près ces secteurs.<sup>[21]</sup> La figure 14 présente les effectifs en 2011 et la croissance enregistrée entre 2011 et 2019 dans certaines sous-catégories. Les barres bleues représentent l'administration, les barres grises le secteur de l'enseignement :

- **l'administration centrale** (code Noga 841, en gris clair dans la figure 14) rassemble en premier lieu l'administration publique générale, dont font partie les activités administratives du gouvernement, du Parlement, ainsi que des services budgétaires et fiscaux ; en second lieu l'administration des missions publiques classiques dans les domaines de la formation, de la santé, des affaires sociales et de la culture ; et en troisième lieu les activités étatiques en lien avec l'administration publique (tutelle) des activités économiques. L'administration générale emploie environ la moitié (54 %) du personnel administratif.
- Les **activités de sécurité et d'ordre public** (code Noga 842, en gris) regroupent les employés dans les domaines de la défense et protection civile, de la justice, de la police et des services du feu et de secours. Par définition, le personnel diplomatique de la Confédération est inclus

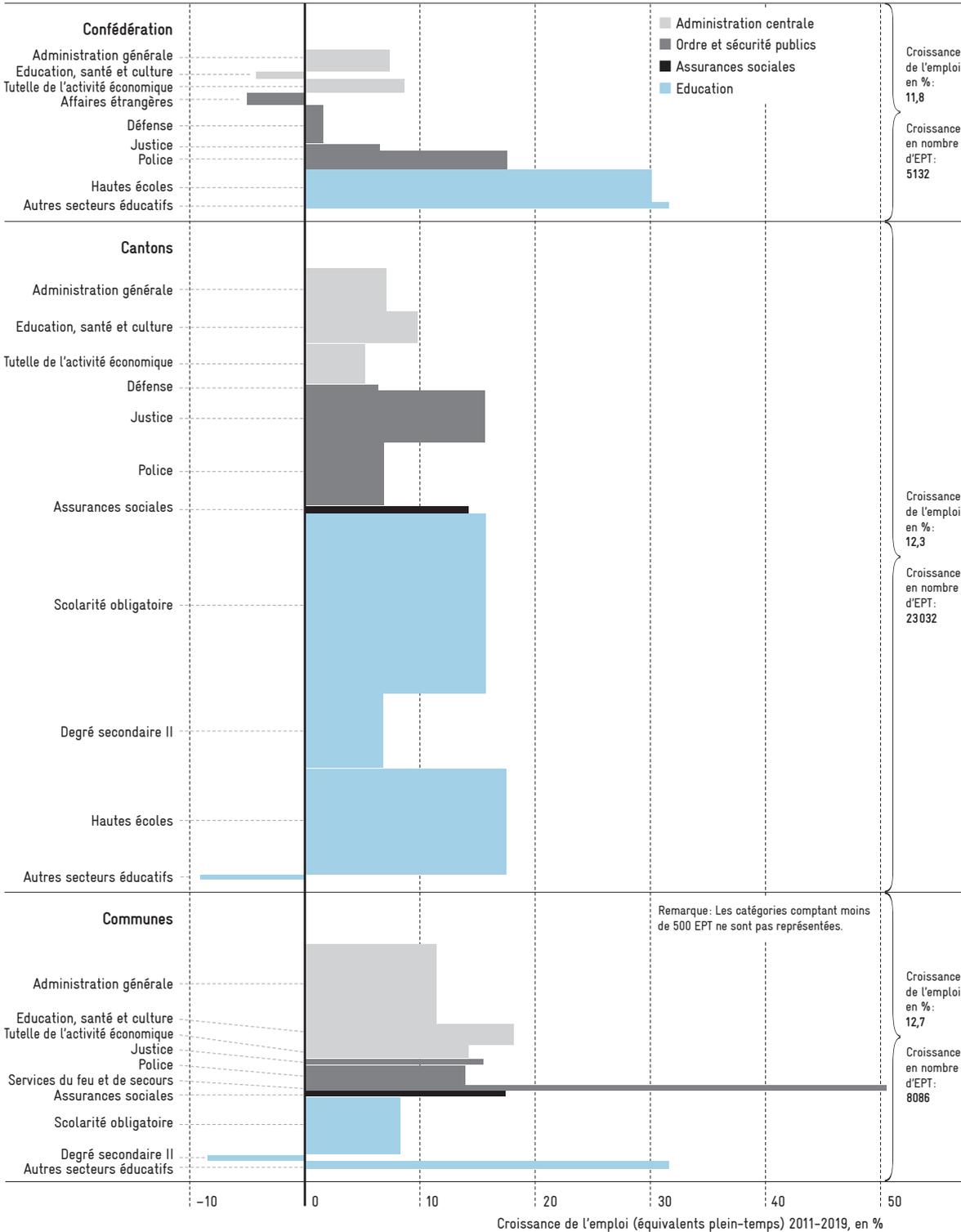
20 Dans un petit nombre de cas, cette répartition n'est pas possible, par exemple au degré d'éducation tertiaire, parce que dans la statistique officielle, la Confédération n'a pas de employés dans ce secteur. L'OFS (2022x) tient cependant précisément un relevé de la répartition des ressources de personnels dans les hautes écoles. Selon cette statistique, le ratio de personnel entre les universités, financées essentiellement par les cantons, et les EPF, majoritairement financées par la Confédération, est de deux pour un. Par conséquent, sur les près de 38 000 pleins-temps dans le degré universitaire, un tiers est attribué à la Confédération.

21 Les 20 % restants se répartissent dans de nombreuses catégories, au premier rang desquelles on trouve les affaires sociales, l'entretien de l'infrastructure routière et la culture.

Figure 14

Une croissance de l'emploi hétérogène entre les différents niveaux de l'Etat

La taille des barres de ce graphique est proportionnelle au nombre d'employés en 2011. La surface des barres correspond par conséquent à la croissance absolue de l'emploi entre 2011 et 2019. Au niveau de la Confédération et des cantons, l'éducation a été un moteur important de la croissance de l'emploi entre 2011 et 2019. Dans les cantons, les taux de croissance sont répartis plus uniformément entre les domaines. Outre l'enseignement, l'appareil judiciaire a fortement progressé. En termes relatifs, c'est au niveau des communes que la croissance de l'emploi a été la plus importante. A l'exception de l'éducation, tous les secteurs présentent un taux de croissance à deux chiffres.



Source: Propres calculs sur la base de BFS (2022v)

dans cette catégorie, laquelle représente 44 % du personnel administratif.

- Les **employés des assurances sociales** (code Noga 843, en noir) sont recensés séparément. Avec à peine 2500 pleins-temps, leur nombre ne pèse cependant pratiquement pas.
- Le secteur de l'**enseignement public** (code Noga 85, en bleu clair) comptait en 2019 environ 166 000 pleins-temps. La moitié environ (52 %) appartient au degré de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire aux écoles primaires et au degré secondaire I.<sup>|22</sup> Environ 15 % des employés enseignent au degré secondaire II, c'est-à-dire dans la formation professionnelle et les écoles de culture générale et autres écoles du secondaire II. Le degré tertiaire, d'après les chiffres de la dernière année disponible, mobilise un peu moins d'un tiers (31 %) du personnel de l'enseignement public.

### **Le niveau communal enregistre la plus forte croissance administrative**

L'administration au niveau de la Confédération affiche une bien moindre croissance, comparée à celle des cantons et communes. La croissance de l'emploi au niveau fédéral a été d'à peine 5 %, contre 9 % et 14 % respectivement pour les cantons et les communes. Ce faible chiffre au niveau fédéral s'explique en partie par la faible croissance d'effectifs dans le secteur de la défense, qui emploie un nombreux personnel. Les personnels de l'armée et de la protection civile constituent environ un tiers du total des employés de la Confédération, mais leurs effectifs n'ont augmenté que de 1,4 % entre 2011 et 2019 (voir figure 14). Il est vrai que la Confédération a réduit son personnel administratif dans les domaines de l'enseignement, de la santé, des affaires sociales, de la culture, ainsi que des affaires étrangères. Mais à l'opposé, les effectifs ont été renforcés dans la justice (+6,5 %), l'administration publique générale (+7,4 %), la tutelle de l'activité économique (+8,6 %) et la police (des frontières) (+18 %).

Contrairement à la Confédération, les cantons ont augmenté leurs effectifs dans tous leurs domaines de compétence administrative (voir figure 14, bloc du milieu). La justice en particulier s'est fortement étoffée : en 2019 les tribunaux et établissements pénitentiaires cantonaux employaient 15 % de personnel de plus que huit ans auparavant.<sup>|23</sup> Les services administratifs généraux ont également gagné durant la même période au moins 5 %. Les hausses dans les domaines de l'enseignement, de la santé, des affaires sociales et de la culture ne sont pas les moins notables (+10 %) ; dans ces domaines, l'emploi reculait au niveau fédéral. Il serait intéressant d'étudier

Ce faible chiffre au niveau fédéral s'explique par la faible croissance d'effectifs dans le secteur de la défense, qui constitue un tiers des employés de la Confédération.

22 Nous n'avons pas conservé la distinction entre le degré primaire et le degré secondaire I car ces catégories ne sont pas nettement séparables dans les statistiques. De plus, les différences entre les cantons se sont réduites quant à l'obligation de fréquentation des écoles enfantines : dans 17 cantons, tous les enfants doivent fréquenter l'école enfantine pendant 2 ans ; et en pratique, c'est le cas pour la grande majorité d'entre eux dans 25 cantons (EDK 2023).

23 Sur la même période, le nombre de détenus dans les centres de privation de liberté augmentait de 14 % (BFS 2022i). Il n'existe pas à notre connaissance de données consolidées au niveau cantonal sur l'évolution du volume de travail des tribunaux.

dans quelle mesure cette évolution est liée à l'augmentation des tâches d'exécution des cantons.<sup>|24</sup>

Au niveau communal, les taux de croissance de l'emploi sont à deux chiffres dans tous les domaines concernés (voir au bas de la figure 14). L'expansion de +50 % du personnel dans les services du feu et de secours attire immédiatement l'attention.<sup>|25</sup> L'emploi dans la formation, la santé, les affaires sociales et la culture a également enregistré de forts taux de croissance (+18 %). Le domaine de l'administration publique générale (tâches administratives, services budgétaires et fiscaux), représentant la moitié de l'emploi au niveau communal, a gagné quant à lui plus de 11 %.

Ainsi, la croissance de l'emploi dans les communes, pour tous les domaines de l'administration générale, est nettement supérieure à celles des cantons et de la Confédération. A ce niveau de l'Etat également, les tâches d'exécution pourraient être un facteur explicatif de cette évolution ; d'autant plus que l'exécution des tâches communales est davantage influencée par les cantons que ne l'est celle des cantons par la Confédération. Il conviendrait en outre de vérifier si la professionnalisation de tâches auparavant réalisées dans le cadre de la milice a pu jouer un rôle. Et il est de surcroît plausible que cette plus forte croissance de l'emploi puisse s'expliquer principalement par la dynamique des postes de travail dans les grandes villes. Avenir Suisse constatait déjà il y a quelques années que les administrations municipales dans les grandes villes employaient près de deux fois plus de personnes par habitant que dans le reste de la Suisse (Schnell et al. 2018).

### **L'emploi dans le secteur de l'enseignement croît plus vite que le nombre d'élèves et de diplômés**

Globalement, les effectifs de personnels dans le secteur de l'enseignement public ont progressé de 13 % entre 2011 et 2019. Afin de la mettre en perspective, cette croissance est comparée dans la figure 15 avec celle des élèves ou étudiants, ainsi que celle des diplômés, pour chaque degré d'enseignement. Dans l'ensemble du secteur, l'emploi a enregistré un taux de croissance de 6 points de pourcentage plus élevé que celui du nombre d'élèves et d'étudiants.

La même situation se retrouve dans la scolarité obligatoire et le degré secondaire II : l'augmentation du nombre d'élèves (et de diplômés au degré secondaire II) se situe bien au-dessous de celle des effectifs de personnels. Il est à noter que cette croissance plus rapide de l'emploi ne se traduit pas par une amélioration du taux d'encadrement pour les élèves (BFS 2022p).

---

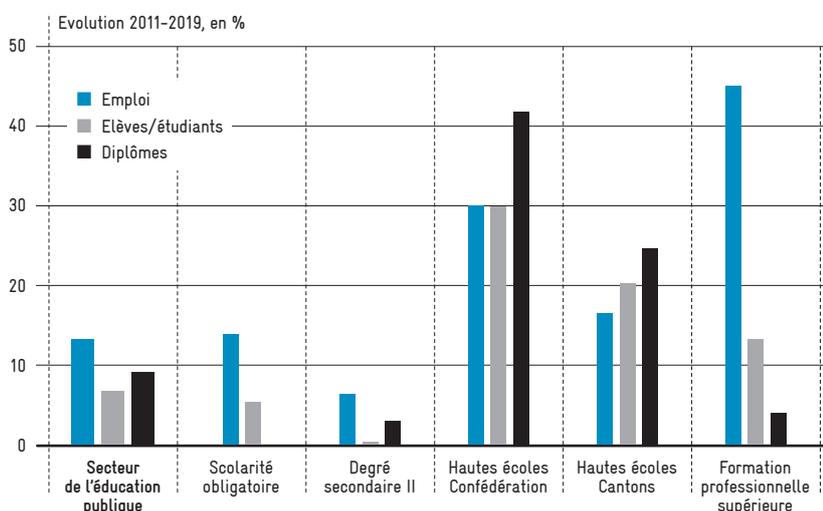
24 A l'exception de l'enseignement, les cantons ont perdu sur la durée dans ces domaines une part importante de leur pouvoir législatif (*Dardanelli & Mueller 2017*).

25 Cette hausse marquée ne semble pas résulter d'une vague de professionnalisation chez les pompiers. Sur cette période, le nombre de corps de sapeurs-pompiers professionnels n'a augmenté que de deux sur le territoire suisse, passant à un total de 16 (*FKS 2021*). Les interventions déclenchées par alarme ont augmenté de 12 %.

Figure 15

## Hautes écoles: une croissance de l'emploi portée par la demande

Dans les écoles de la scolarité obligatoire et du degré secondaire II, l'accroissement du personnel est supérieur à celui des élèves et des diplômes obtenus. Ce phénomène s'explique par l'augmentation du personnel de soutien à l'enseignement, par exemple les pédagogues curatifs. Au degré tertiaire, la croissance de l'emploi est plutôt portée par la demande: le besoin de personnel suit l'augmentation du nombre d'étudiants.



Remarque: Les données sur les diplômes ne sont disponibles qu'à partir du degré secondaire II. La croissance des diplômes pour l'ensemble du secteur éducatif public est donc certainement surévaluée. Les hautes écoles de la Confédération sont les deux EPF.

Source: Propres calculs sur la base de BFS (2022f, 2022v, 2023b)

Dans la scolarité obligatoire par exemple, que ce soit en 2012, année où l'OFS a pour la première fois relevé ces chiffres, ou en 2019 (ou encore en 2021), le rapport est resté le même: 14 élèves par enseignant. <sup>26</sup>

Même s'il s'agit ici de chiffres agrégés, cette comparaison invite à formuler la conclusion suivante: la croissance plus rapide de l'emploi reflète vraisemblablement les récents changements dans l'école obligatoire. Outre le personnel enseignant, les écoles emploient aujourd'hui un nombre croissant de pédagogues curatifs, de travailleurs sociaux ou personnel thérapeutique (SKBF 2019). De plus, la part de personnes assumant des fonctions administratives et s'occupant de questions de développement pédagogique a vraisemblablement augmenté, étant donné que tous les cantons ont mis en place des fonctions de direction dans les écoles de la scolarité obligatoire.

La situation est différente dans le degré tertiaire (29% de l'emploi) où le nombre d'étudiants a augmenté de plus de 22% et l'emploi progressait dans le même temps de 17%. En détaillant par niveau fédéral et institutions de formation, il apparaît au niveau de la Confédération (EPF) que le nombre des emplois et celui des étudiants ont progressé de façon équilibrée (chacun d'environ +30%). Au niveau cantonal en revanche, le

<sup>26</sup> Dans les différents degrés, on ne note également presque aucune évolution. Au degré de l'école enfantine, le rapport a légèrement augmenté, passant de 17 à 18 enfants par personnel d'éducation. Dans le degré primaire et dans le degré secondaire I, le rapport est depuis 2012 respectivement de 15 et 12 enfants par enseignant.

nombre d'étudiants a augmenté plus vite que l'emploi. La formation professionnelle supérieure reproduit quant à elle le même schéma que l'école obligatoire : l'emploi a progressé plus vite que le nombre d'étudiants ou de diplômés. Cette hausse marquée des effectifs résulte vraisemblablement des efforts des cantons pour développer l'offre d'enseignement public.<sup>|27</sup> L'ampleur de la hausse s'explique aussi par un certain besoin de rattrapage concernant le personnel enseignant. En effet, le rapport entre personnels et étudiants dans la formation professionnelle supérieure était de 1:18 en 2011, contre 1:5 dans le reste des écoles supérieures.<sup>|28</sup>

### 3.4 – Conclusion

La première partie de ce chapitre a tenté de fournir une estimation du niveau de l'emploi public en Suisse. Celui-ci comprend non seulement les employés de l'Etat au sens restreint et au sens large (voir chapitre 3.1), mais aussi le personnel des entreprises privées (partiellement) contrôlées par l'Etat ou financées par des fonds de l'Etat.

Une telle quantification est importante parce que l'Etat au sens restreint n'est pas le seul élément en jeu dans les politiques d'ordre économique. Au contraire, une activité économique ou des financements de l'Etat peuvent induire des distorsions de concurrence sur des marchés organisés selon les principes de l'économie privée. Les entreprises parapubliques impliquent en outre des conflits d'intérêt pour l'Etat, surtout si celui-ci endosse plusieurs rôles, tout à la fois actionnaire, régulateur et client. Récemment enfin, on a pu noter une accentuation des risques posés au bon fonctionnement de la concurrence, parce que les entreprises parapubliques multiplient les incursions dans des domaines au-delà de leurs mandats politiquement définis (Bundesrat 2017).<sup>|29</sup>

En prenant en compte l'emploi parapublic en plus de celui de l'Etat et des entreprises publiques, la quote-part d'emploi du secteur public en 2019 s'accroît de huit points de pourcentage et passe à environ 23 %. Cette valeur peut bien sembler dans la moyenne internationale – la plupart des pays nord-européens affichent des pourcentages déjà plus élevés pour la quote-part d'emploi de l'Etat au sens restreint. Ce qui détonne en revanche, ce sont les taux de croissance supérieurs à la moyenne dans tout le secteur public. Au sens restreint déjà, l'emploi étatique a grossi de 12 % au cours de la dernière décennie. Cette augmentation ne peut que partiellement se justifier par la croissance de la population, nettement plus faible (8 %). Dans l'administration, des effets d'échelle et la numérisation devraient permettre de fournir de nombreuses prestations à un moindre coût par personne – ou d'effectuer des tâches supplémentaires avec les effectifs actuels.

Une quantification de l'emploi public est importante car l'Etat au sens restreint n'est pas le seul élément en jeu dans les politiques d'ordre économique.

27 L'emploi privé dans la formation professionnelle supérieure a progressé de 21% sur la même période.

28 Cette comparaison se base sur deux sources de données différentes : Statent ou BFS (2022v) pour l'emploi et BFS (2023b) pour le nombre d'étudiants.

29 Voir par exemple Rutz et Schmid (2014) ou Rutz (2016) pour les coûts économiques cachés de l'expansion de l'Etat dans les marchés de l'économie privée.

La hausse de l'emploi dans des secteurs à forte présence étatique, tels que l'éducation, la santé ou les affaires sociales, est plus complexe à évaluer. Dans des sociétés riches et vieillissantes, il est certes normal que ces secteurs s'accroissent. Il convient d'éviter cependant qu'ils augmentent en disproportion du développement de la demande. Dans le secteur de l'enseignement public, on note un tel phénomène, avec une augmentation de l'emploi plus forte que par exemple le nombre d'élèves.

Dans le secteur de la santé, l'exigence de freiner une croissance disproportionnée a quelque chose de paradoxal. En dépit d'une considérable croissance de l'emploi – les effectifs dans la santé ont augmenté de 28 % –, le personnel spécialisé manque. Si tous ces recrutements n'ont pas produit tout leur effet, la bureaucratie croissante n'y est peut-être pas étrangère.<sup>30</sup> Celle-ci affecte la productivité et accentue l'effet de la «maladie des coûts» de Baumol (voir chapitre 1). Un remède serait de passer à un grand changement d'échelle dans les efforts de numérisation, parce que les exigences de documentation sont élevées pour les prestations de santé et que l'on peut donc en attendre de significatifs gains d'efficience.

---

30 Le temps nécessaire aux tâches de documentation liées au dossier du patient a augmenté de 4 points de pourcentage en soins aigus entre 2011 et 2019, où il est passé à 20%. Ces tâches sont ainsi la deuxième activité la plus consommatrice de temps pour les médecins des hôpitaux, après les soins auprès des patients (*Trezzini et al. 2020*).

## 4 – Réglementation

Il n'est pas si simple de donner une définition de la réglementation. Pour certains, il s'agit de la somme de toutes les «règles du jeu» que l'Etat nous impose; d'autres la comprennent plus spécifiquement comme la surveillance et le contrôle par l'Etat des événements se déroulant sur le marché. Une définition plus générale de la réglementation pourrait être celle d'une restriction des libertés par la puissance publique, assortie de sanctions, dans le but d'obtenir un comportement déterminé des acteurs. Dans une acception plus étroite, on entend surtout par réglementation les règles qui s'appliquent aux entités juridiques, donc aux entreprises.

Elles ne consistent pas uniquement en obstacles que l'Etat s'ingénierait à dresser sur le chemin des personnes entrepreneurs. Les réglementations cherchent au fond à produire un effet utile à la société. Leurs objectifs sont les plus divers :

- **Normalisation** : elle vise à assurer la compatibilité des produits et des services.
- **Protection**, notamment ...
  - des consommateurs (contre des produits et services dangereux ou frauduleux)
  - des employés (contre l'exploitation par des employeurs)
  - des locataires (contre le pouvoir de marché des bailleurs)
  - de l'environnement contre les substances toxiques
- **Aménagement de l'espace** : aménagement du territoire, plan d'affectation, sites construits, coordination des affectations possibles

De façon générale, on estime que le domaine d'application des réglementations sont les situations dans lesquelles le marché ne produit pas les résultats souhaités par la société et où il n'est cependant pas judicieux que l'Etat fournisse lui-même une prestation au moyen d'un financement collectif.<sup>31</sup>

Lorsqu'un processus de marché produit un résultat qui n'est pas socialement satisfaisant, il ne s'agit pas – il convient de le rappeler parce qu'on entend souvent le contraire – d'une défaillance du marché. La faculté que l'on accorde au marché n'est pas de produire des résultats socialement souhaitables, mais des résultats **efficaces**.<sup>32</sup> Une défaillance du marché a lieu lorsque ce dernier échoue à assurer cette efficacité. Cela peut avoir plusieurs causes dont trois surtout intéressent la question des réglementations :

Un processus de marché produisant un résultat qui n'est pas socialement satisfaisant ne constitue pas une défaillance de marché.

31 C'est le cas typiquement des biens publics. Ce sont des biens dont la consommation se fait sans rivalité ni exclusivité : par exemple un phare sur la côte, ou bien la défense nationale. Dans un tel cas cependant, l'Etat assume généralement lui-même la fonction de producteur, et la déficience du marché n'est pas corrigée par une réglementation.

32 Le terme exact est celui d'une allocation de ressources «Pareto-éfficace», à propos de laquelle on peut trouver notamment en ligne de nombreuses présentations didactiques, par ex. <https://studyflix.de/wirtschaft/pareto-effizienz-1424>.

- **Asymétries d'information**, le plus souvent sous la forme d'un avantage informationnel du côté de l'offre par rapport à la demande. Exemples de réglementation : protection des consommateurs ou des investisseurs.
- **Effets externes** : lorsque la production ou la consommation de biens a pour des tiers non impliqués dans l'échange des conséquences non prises en compte dans le prix. Par exemple les émissions de substances polluantes, dont s'occupe la protection de l'environnement.
- **Pouvoir de marché** : le comportement de certains acteurs du marché, ou des effets d'échelle neutralisent l'efficacité des mécanismes de marché. On peut citer par exemple le cas des ententes cartellaires ou des monopoles naturels.

Le plus souvent, de telles défaillances de marché donnent lieu à réglementer, même s'il n'est pas garanti que la réglementation apportera véritablement une amélioration. En effet, tout comme le marché, l'Etat peut également échouer dans son intervention. Derrière l'Etat, tout comme derrière le marché, se trouvent en effet finalement des individus ; et du côté de l'Etat non plus, ils ne sont ni omniscients ni nécessairement dotés des meilleures intentions.

Mais un marché peut également fonctionner avec efficacité (et donc maximiser la somme des avantages) sans pour autant conduire à un résultat socialement « acceptable » – par exemple si ce résultat implique des situations extrêmement négatives pour quelques personnes, ou plus généralement : si la répartition qui s'ensuit est socialement non désirable. Dans ce cas aussi – si le problème ne peut être réglé par une redistribution a posteriori par l'Etat –, il y a matière à réglementation.

En bref : toutes les défaillances du marché ne rendent pas opportune une mesure réglementaire, et toutes les mesures réglementaires opportunes n'ont pas forcément pour base une défaillance du marché.

Toutes les défaillances du marché ne rendent pas opportune une mesure réglementaire, et toutes les mesures réglementaires opportunes n'ont pas forcément pour base une défaillance du marché.

### Y a-t-il trop de réglementations ?

S'agissant des dépenses de l'Etat, l'économie politique fournit de bonnes raisons de supposer qu'elles pèchent plutôt par excès que par défaut : par exemple les bénéficiaires de subventions de l'Etat sont le plus souvent des groupes clairement définis, capables en conséquence de bien s'organiser pour faire valoir leurs intérêts (voir chapitre 5). Mais s'agissant de réglementations, il semble – du moins en théorie – qu'il en soit autrement : elles bénéficient (du moins dans leur intention) à la communauté et s'appliquent le plus souvent à des branches ou à des activités spécifiques. La situation au regard des incitations à l'action politico-économique serait donc exactement inverse de celle pour les dépenses de l'Etat : la branche concernée par un projet de réglementation est directement affectée par la mesure et a donc motif à se défendre contre une réglementation inappropriée, tandis que la population qui profiterait de la réglementation est mal organisée et mal informée, et n'interviendra donc pas en faveur de la réglementa-

tion. Cela laisse conclure qu'il n'y a qu'un maigre danger que trop de réglementations soient finalement adoptées.

Malheureusement cette conclusion a contrario est trop hâtive. Considérant les réglementations et leur volume, il existe également de bonnes raisons de garder un regard critique à leur égard :

01\_ On a parlé ci-dessus de «résultats non socialement souhaitables». Ce qui est **socialement souhaitable** ou non est défini, dans le meilleur des cas, par un débat dans la population, et au pis aller, par le gouvernement aux commandes à ce moment-là. Une telle évaluation du souhaitable, quand bien même elle proviendrait d'une opinion majoritaire, chacun n'est pas forcément tenu de l'accepter comme une norme absolue et correcte, par exemple si on tend généralement à accorder plus de valeur à la liberté qu'à la sécurité. Ainsi par exemple, les corsets réglementaires qui visent en premier lieu à protéger les individus d'eux-mêmes peuvent être par principe contestés d'un point de vue libéral, même s'ils disposent d'une légitimation démocratique. Même les réglementations qui entendent nous protéger d'autres personnes peuvent passer la mesure : d'une part – de façon très pragmatique – si l'effet protecteur de ces réglementations est hors de proportion avec les restrictions qu'elles impliquent ; d'autre part – d'un point de vue un peu plus philosophique – si elles sont le signe d'une mentalité «assurance tous risques» qui se répand dans une société, c'est-à-dire la croyance que l'individu doit être protégé de tout événement infortuné, même seulement potentiel. L'Etat comme un père nous tient par la main et guide notre marche jusqu'à ce que nous ne sachions plus marcher par nous-mêmes, il sape les fondements de la souveraineté de l'individu et préjudicie à long terme au développement humain.

02\_ Les réglementations sont **interdépendantes**. Même si une mesure réglementaire particulière est en soi sensée et opportune, sa combinaison avec d'autres mesures produit des charges et des restrictions qui sont plus importantes que la somme de chaque réglementation ; par exemple si les conflits d'objectifs entre les différentes réglementations deviennent de plus en plus insolubles. Pour l'exprimer mathématiquement,  $n$  réglementations peuvent donner lieu à jusqu'à  $n \cdot (n-1)$  interdépendances.

03\_ Les réglementations peuvent avoir des **effets secondaires**, non anticipés par les législateurs. La plupart apparaissent pour la simple bonne raison que les individus réagissent aux changements de situation et adoptent par exemple des stratégies de contournement. Cela peut compromettre l'objectif de la réglementation et causer de nouveaux problèmes, qui entraînent à leur tour de nouvelles réglementations. De telles **spirales réglementaires** se rencontrent par exemple sur le marché immobilier (voir par ex. Salvi 2012) :

– A l'origine de la réglementation dans ce domaine se trouve le besoin de la société de disposer de logements abordables. D'un point de vue

Les individus réagissent aux changements de situation et adoptent par exemple des stratégies de contournement. Cela peut compromettre l'objectif de la réglementation et causer de nouveaux problèmes, qui entraînent à leur tour de nouvelles réglementations.

économique, le marché immobilier a une particularité qui tient à son lien avec le facteur de production terre, où une offre inélastique crée ce qu'on appelle des rentes économiques. Afin de garantir que les loyers des logements soient abordables, une première réglementation est adoptée pour indexer les loyers du parc existant au taux hypothécaire. Ainsi, le loyer ne peut être augmenté durant la durée d'un bail en cours, même si la demande de logements devait nettement augmenter.

- En conséquence de quoi, les loyers sont fortement augmentés lors des changements de locataires. Mais ce n'était pas le but recherché par la réglementation sur les «logements abordables». De nouvelles réglementations sont alors adoptées qui n'autorisent une hausse significative de loyer que si le logement est rénové.
- En conséquence de quoi des rénovations sont entreprises, pour les apparences et donner le change, et si possible à chaque changement de locataire, afin de pouvoir augmenter librement le loyer. Cela déjoue à nouveau l'objectif de la réglementation, raison pour laquelle – comme par exemple à Genève – les augmentations de loyer sont interdites lors de telles rénovations.
- En conséquence de quoi aucune rénovation n'est plus entreprise, et la qualité du parc existant se dégrade au fil du temps. L'écart de prix s'accroît entre la grande masse de logements anciens de plus en plus inattractifs et le petit nombre de constructions neuves – pour lesquelles sont demandés des loyers élevés, du fait qu'ils ne peuvent plus être augmentés ensuite et que le bailleur espère trouver quelqu'un prêt à payer ce prix rédhitoire (ce qui, au vu du manque de logements, finit tôt ou tard par arriver).

Au lieu de maintenir comme prévu des prix bas de loyer, cette spirale de réglementations a conduit à créer un marché immobilier<sup>33</sup> dysfonctionnel, avec un parc de logements inattractifs, des constructions neuves sur-tarifées et une utilisation inefficace des espaces disponibles, car les locataires présents depuis de nombreuses années ne quittent plus leur logement (bon marché) même s'il ne correspond plus à leur besoin.

- 04\_ Une fois en place, les réglementations ont **tendance à stabiliser la situation qu'elles ont elles-mêmes modifiée**. Il devient de plus en plus difficile de pouvoir les supprimer ou de les adapter à de nouvelles réalités (Pierson 2000) : les acteurs prennent des décisions d'investissement et d'allocation de ressources qui optimisent leur utilité dans le cadre des réglementations en place. Il en résulte des dépendances au sentier et aux habitudes déjà développées, lesquelles consolident la réglementation et ainsi renforcent le statu quo, même si la réglementation devient au fil du temps dysfonctionnelle ou inefficace. Progressive-

Les réglementations ont tendance à stabiliser la situation qu'elles ont elles-mêmes modifiée. Il devient de plus en plus difficile de pouvoir les supprimer ou de les adapter à de nouvelles réalités.

33 Même si «marché» n'est ici déjà plus depuis longtemps une désignation appropriée.

ment, un nombre croissant d'acteurs ont un intérêt à défendre les réglementations existantes. Parmi les exemples typiques, on trouve les normes industrielles, les répartitions de compétences dans un pays fédéral, mais aussi la coexistence d'offres privées/publiques, par exemple dans le domaine de la santé ou de la scolarité.

05\_ L'idée que la réglementation serve l'intérêt général ne résiste souvent pas à l'épreuve de la réalité. La réglementation est dans une certaine mesure souhaitée par des groupes d'intérêts spécifiques, et parfois même par les entreprises qui sont visées par ces nouvelles règles, dans le but par exemple de se protéger contre une concurrence potentielle ou de se procurer d'autres types d'avantages. Cet effet est d'autant plus sensible que les responsables politiques et l'administration dépendent du savoir-faire des secteurs à réglementer pour l'élaboration des lois correspondantes. En conséquence, il arrive souvent que soit conçue une réglementation qui serve peut-être davantage l'intérêt des acteurs concernés que l'intérêt général. Un phénomène connu sous le nom de «**capture réglementaire**» (Stigler 1971). Les grandes entreprises surtout, qui sont en mesure de s'organiser et disposent de départements spécialisés dans les réglementations, ont de bonnes chances d'en tirer un bénéfice, tandis que les petites entreprises, ou celles qui n'existent pas encore, se retrouvent confrontées à d'importants obstacles réglementaires qui deviennent prohibitifs et empêchent l'extension ou la création d'une activité. Sur le plan des incitations, on se retrouverait ainsi dans la même situation que pour la quote-part de l'Etat : une branche bien organisée entreprend un lobbying en faveur d'une réglementation qui lui est favorable, tandis que la grande masse de consommateurs, pour qui la réglementation s'avère éventuellement désavantageuse, ne se défendent pas, premièrement parce que, chacun pris isolément, ils en ressentent à peine les effets, et deuxièmement parce qu'ils en ignoraient préalablement tout, et n'en comprennent à présent pas beaucoup davantage.

06\_ Les médias sont toujours friands de pouvoir couvrir des situations anormales, et lorsqu'une telle anomalie est constatée, l'appel à la prise de mesures par les pouvoirs publics pour remédier à cette anomalie n'est jamais loin. Les responsables politiques accèdent bien volontiers à ces demandes car en initiant de telles mesures, ils gagnent en visibilité. Si la mesure en question a vraiment la capacité de remédier à ces situations, c'est ce qu'il ne sera possible de voir que bien plus tard (et le plus souvent sans conséquence pour son initiateur). Un bon exemple de ce phénomène est le flot réglementaire dans le secteur de la santé (voir encadré 3). Dans la protection environnementale et climatique, ces **politiques du symbole** se répandent également.

Il arrive souvent que soit conçue une réglementation qui serve peut-être davantage l'intérêt des acteurs concernés que l'intérêt général. Un phénomène connu sous le nom de «capture réglementaire».

Il existe ainsi diverses raisons de supposer plutôt un trop-plein qu'un trop-peu de réglementations. Le présent chapitre va donc examiner, à l'aide

## Flot réglementaire dans la santé

*Le secteur de la santé est sujet à des réglementations inopérantes ou même contre-productives. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie, LAMal (1996), les coûts de la santé et par conséquent les primes d'assurance-maladie ont fortement augmenté. Divers acteurs sont alors entrés en lice et ont essayé de contenir cette montée des coûts à l'aide d'un flot de réglementations. Depuis 2001, la LAMal a connu 44 révisions; on a légiféré derechef en créant une loi sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal), avec son ordonnance associée (OSAMal). Cela n'a pas empêché la LAMal de passer de 40 à 100 pages, sans compter les 112 et 67 modifications apportées respectivement aux deux ordonnances OPAS et OAMal (Schneuwly 2022).*

*De nombreuses mesures dans le cadre de la stratégie «Santé 2020» ou nouvellement «Santé 2030» sont à classer dans la catégorie de la «micro-gestion»: bien intentionnées, mais entrant finalement dans le menu détail de chaque procédure et donc impliquant par elles-mêmes un travail considérable. Ce faisant, une réalité est largement ignorée: les principaux facteurs de la montée des coûts sont l'évolution démographique et les progrès médicaux. La hausse ne se laissera donc pas endiguer à coups de réglementations.*

*Et quelles sont les perspectives? Dans les années 2020 et 2030, les classes d'âge vieillissantes de la génération nombreuse des baby-boomers grossiront le nombre de personnes en situation de dépendance, ce qui rend invraisemblable un ralentissement de la croissance des coûts. Le risque est grand que l'on cherche à contrecarrer cette évolution en instaurant de nouvelles mesures – quelles qu'elles soient pourvu qu'on agisse! –, et d'autres micro-réglementations qui en définitive augmenteront encore la charge administrative des médecins, laquelle représente déjà aujourd'hui 20% de leur temps de travail, et qui par conséquent contribueront même à augmenter les coûts (Marty 2023). Considérant que le déficit de soins qui se profile en raison du manque de personnel représente à l'avenir un danger bien plus grand que la hausse des coûts, ces perspectives ont de quoi inquiéter.*

de différents critères, quelle extension exactement a pris l'activité réglementaire de l'Etat dans nos vies.

### 4.1\_ Réglementation des prix

Qui dit marché, dit aussi prix. Si, à l'inverse, des prestations sont financées collectivement, c'est-à-dire par des impôts ou d'autres prélèvements obligatoires indépendants des prestations, les prix sont en général absents. Cette partie du chapitre va montrer que même lorsque des prix s'appliquent, ce n'est pas simplement le marché qui les fixe. Certains prix en effet, à savoir ceux de certaines prestations réalisées par l'Etat, sont fixés d'emblée par celui-ci. Et même pour plusieurs autres prix, l'Etat ne laisse pas le marché déterminer librement les prix, mais il les réglemente ou les administre afin de les porter, à la hausse ou à la baisse, à un niveau «souhaité». En Suisse étonnement, ces interventions sont nettement plus fréquentes que dans les autres pays européens.

C'est la conclusion que livre une analyse des chiffres de l'«indice des prix à la consommation harmonisé» (IPCH)<sup>34</sup> calculé par l'Office statistique de l'Union européenne Eurostat – en réalité à des fins de com-

34 En anglais (langue originale): Harmonised Index of Consumer Prices (HICP)

paraison de l'inflation dans les Etats de l'UE et de l'AELE. Cette statistique distingue en effet également entre les prix administrés<sup>35</sup> par l'Etat et ceux formés librement par les forces du marché. Parmi les 32 pays recensés, la Suisse est de loin celui ayant la plus grande proportion de prix administrés dans l'ensemble de son panier de consommation.<sup>36</sup> Pour 28,6 % de ses prix, la Suisse fixait en 2022 directement les prix ou du moins les influençait significativement. Les postes les plus importants concernés sont les prestations médicales (6 % du total du panier de consommation), les hôpitaux (3,7 %), les produits pharmaceutiques (3,4 %), les maisons de retraite (3,1 %), l'électricité (2 %), les soins dentaires (1,7 %), les autres prestations paramédicales (1,3 %) et le transport ferroviaire public (1%).<sup>37</sup>

Parmi les 32 pays recensés, la Suisse est de loin celui ayant la plus grande proportion de prix administrés dans l'ensemble de son panier de consommation.

Comme cette énumération le suggère déjà, la «position de tête» de la Suisse doit cependant être relativisée : car l'indice IPCH ne prend naturellement en compte que les catégories qui ont un prix. Si une prestation est financée collectivement et est fournie gratuitement à la population, elle n'apparaît pas dans le panier de consommation. Quelques-uns des prix qui sont catégorisés comme prix administrés en Suisse sont financés par l'impôt dans d'autres pays et n'apparaissent donc pas dans la statistique : dans six des huit domaines listés ci-dessus, la Suisse occupe la première ou la deuxième place pour le poids des prix administrés. Seuls les domaines de l'électricité (28<sup>e</sup> place) et des produits pharmaceutiques (4<sup>e</sup> place) ne la situent pas en première ligne. Dans cinq des six domaines où elle occupe une position de tête, le plus grand poids des prix administrés en Suisse ne s'explique vraisemblablement pas principalement par le fait que ces prestations pèsent plus lourd dans les consommations suisses, mais par le fait qu'une plus grande part d'entre elles ont un financement individuel privé dans le pays.<sup>38</sup> Si on leur substitue les valeurs habituellement constatées dans les autres pays étudiés, le pourcentage passe de 29 % à 17 % et la Suisse se situe alors «seulement» dans la zone supérieure du milieu de classement.

### Une situation presque figée depuis dix ans

Les données sur l'administration des prix par l'Etat ne sont collectées que depuis 2013 (et depuis 2015 pour la Suisse), par conséquent il n'est pas possible de tirer des conclusions sur de longues périodes. Seul un petit nombre de pays affichent une tendance claire sur la période représentée. Les augmentations les plus fortes, avec plus de 4 points de pourcentage, concernent les Pays-Bas, la République tchèque et l'Estonie ; la plus forte baisse s'est produite en Roumanie, avec également 4 points de pourcentage.

35 Pour la définition de «administré», voir (*Eurostat 2018, p. 202 et suiv.*)

36 La comparaison porte sur la part pondérée (par la consommation) des prix administrés dans le panier de consommation total de chaque différent pays.

37 Chaque composante du panier est catégorisée dans son ensemble comme «administrée» ou «non administrée». Cette statistique ne fait pas de distinction à l'intérieur de chaque composante.

38 Le transport ferroviaire fait exception : son plus grand poids dans le panier de consommation n'est pas lié à une plus grande proportion de prestations tarifées, mais à une utilisation effectivement plus intense et donc un poste de coûts plus conséquent.

tage. Si une tendance peut être identifiée en Suisse, elle serait plutôt ascendante.<sup>39</sup>

Le pays ayant depuis longtemps le plus petit contingent de prix administrés est de loin l'Irlande. En 2022 cependant, l'Irlande a réglementé les prix de toutes les boissons alcoolisées: le prix doit être d'au moins 10 centimes par gramme d'alcool (pur). Cette mesure fait bien avoir les limites méthodologiques de la catégorisation en prix «administrés» ou non: la loi prévoyant un prix minimum, les alcools sont classés comme «administrés». Une taxation en revanche – qui aurait eu le même effet pour les consommateurs – ne les aurait pas fait entrer dans cette catégorie. De la même façon, les prix des produits de tabac ne sont classés comme administrés que dans un seul des 32 pays, à savoir la France, bien que ces produits soient presque partout fortement taxés et qu'un objectif déterminant de cette taxation soit d'augmenter le prix. De même, les prix des combustibles et carburants ne sont classés comme administrés dans aucun pays, bien qu'ils soient dans nombre d'entre eux constitués en grande partie de taxes et redevances.

### Plus de 50 % du volume des prix influencés par l'Etat

Si l'on incluait dans les consommations de tous les pays les dépenses pour carburants, combustibles et tabac, l'avance de la Suisse se réduirait car ces produits occupent une plus faible place dans le panier de consommation suisse. Mais d'autres postes nettement plus importants sont également catégorisés comme «non administrés», bien que l'Etat ait une forte activité réglementaire contribuant à la fixation du prix: à savoir les denrées alimentaires et les loyers.

- Les **denrées alimentaires** représentent 14,1 % du panier de consommation suisse selon l'IPCH. Dans le cadre du protectionnisme agricole mené par la Suisse au moyen de droits de douane sur les importations, au moins la moitié de ces prix devrait être considérée comme étant, au bas mot, influencée par l'Etat.
- Les **loyers** représentent 16,3 % du panier de consommation suisse. Leur part est ainsi nettement plus élevée que dans les autres pays européens, en partie certainement en raison du plus faible taux de propriété en Suisse. Les loyers dans notre pays sont réglementés par l'Etat: pour les biens immobiliers dont l'Etat est propriétaire, ainsi que pour les sociétés coopératives, c'est généralement le principe du loyer fixé sur la base des coûts plutôt que les prix du marché qui s'applique (Vorburger 2023). Et sur le libre marché également, les loyers du parc existant sont indexés sur le taux de référence hypothécaire, ce qui les empêche de varier en fonction de l'évolution de l'offre et de la demande. La fixation libre du prix des loyers n'est possible que pour les constructions neuves.

---

<sup>39</sup> Depuis 2021, les prestations dentaires sont venues s'ajouter aux prix classés comme «administrés»: en 2018 un nouveau tarif de l'assurance sociale, dont la structure est également appliquée aux patients privés, est entré en vigueur pour les assurances accident, militaire et invalidité. Le nombre de points par position tarifaire a été renégocié et modifié entre la société suisse des médecins-dentistes et les assurances (PUE 2023).

Si l'on ajoutait à la part de prix administrés, en plus des carburants, carburants et tabac, encore 50 % des dépenses alimentaires, ainsi que les loyers des baux existants, la quote-part de prix administrés passerait au-dessus des 50 % en Suisse. Ainsi, plus de la moitié du volume de prix de notre consommation privée est substantiellement influencée par les réglementations étatiques.

Dans certains cas – par exemple pour corriger certains effets externes (p. 46) – cela peut être justifié. Mais le volume actuel interroge. Car l'entrave à la libre formation des prix sur les marchés conduit en général à ce que les prix ne reflètent plus les informations sur la rareté des biens et prestations échangés, ce qui peut induire des distorsions et de mauvaises allocations de ressources, coûteuses pour l'économie (Interpellation Stolz, 15.13173). La liberté de fixer les prix, en tant que composante de la liberté économique, est protégée par la Constitution. C'est pourquoi le Conseil fédéral lui-même admet que la réglementation des prix doit rester l'exception (Interpellation Stolz, 15.3173). Avec une quote-part de plus de 50 %, cela est manifestement loin d'être encore le cas.

Le Conseil fédéral lui-même admet que la réglementation des prix doit rester l'exception. Avec une quote-part de plus de 50 %, cela est manifestement loin d'être encore le cas.

## 4.2\_ Densité réglementaire

Lorsqu'il est question de densité réglementaire – ou dans un contexte de normes, de «jungle réglementaire» –, chacun se représente bien de quoi il s'agit: un dense maquis (d'exigences formelles et de restrictions) qui complique significativement une progression (l'activité économique). Mais il est beaucoup plus difficile de chiffrer concrètement le phénomène que de l'illustrer par des métaphores. Telle ou telle anecdote rendra certes bien compte du problème, en plus de donner matière à une bonne histoire, mais elle ne quantifie pas encore l'évolution de la charge réglementaire au fil du temps.

### 4.2.1 Nombre d'actes

Un premier indicateur – même si très approximatif – de la charge réglementaire peut être fourni par le nombre d'actes au niveau fédéral, ou par leur nombre de pages. Les actes incluent les lois fédérales, les ordonnances, les arrêtés fédéraux et les arrêtés fédéraux simples (voir tableau 1).

En outre, les actes peuvent relever du droit international (droit international conventionnel, sur la base de traités entre pays) ou du droit natio-

Tableau 1

Les différents types d'actes

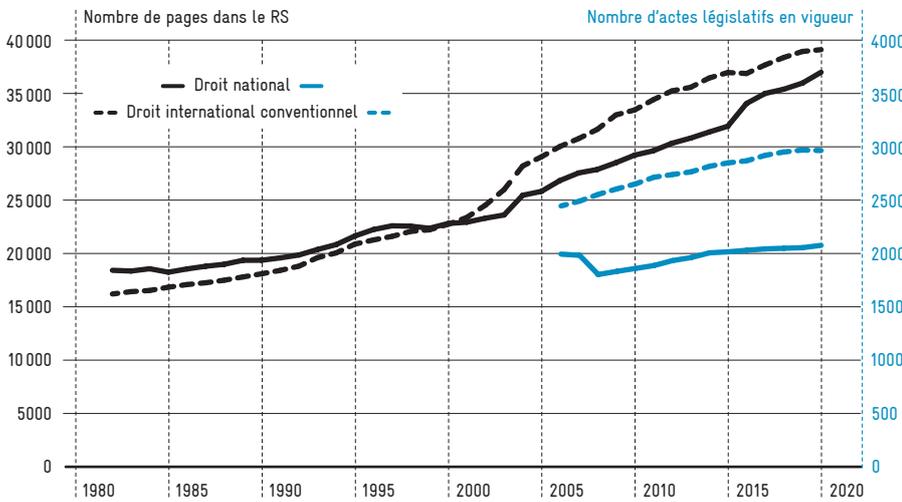
	<i>Acte législatif</i>	<i>Acte particulier (ne fixe pas de règle de droit)</i>
sujet à référendum	<b>Loi fédérale</b>	<b>Arrêté fédéral</b>
non sujet à référendum	<b>Ordonnance</b>	<b>Arrêté fédéral simple</b>

Source: Bundesversammlung (2023)

Figure 16

### Le droit international conventionnel croît plus vite que le droit national

Le droit international conventionnel compte davantage d'actes législatifs en vigueur que le droit national. En volume également (nombre de pages), il surpasse depuis 2001 le droit national. Les deux connaissent une croissance ininterrompue.



Source : Bundesrat (2016a, 2021), Linder et al. (2009)

nal. La figure 16 résume l'évolution du **nombre d'actes en vigueur** au cours des 40 dernières années. Il est intéressant de noter que le nombre d'actes internationaux en vigueur est de 50 % supérieur à celui des actes nationaux. Le nombre s'accroît pour les deux types d'actes. La baisse abrupte constatée dans le droit national entre 2007 et 2008 résulte d'une décision exceptionnelle par laquelle 199 textes devenus sans objet ont été abrogés (Bundesrat 2021). Ces textes étaient vraisemblablement insignifiants non seulement par leurs effets, mais aussi par leur volume, comme le montre la hausse à peine ralentie du nombre de pages dans le droit national cette année-là. Mesuré au nombre de pages, le droit national accuse un retard moins important sur le droit international, ce qui indique que les textes du droit national sont en moyenne plus volumineux que les textes internationaux. Le droit national a en outre ces dernières années «réduit l'écart» sur le droit international, qui l'avait dépassé en nombre de pages en 2001.

Le compte des **nouveaux actes** (voir figure 17) livre un scénario un peu différent. Le droit international y enregistre une activité nettement moindre que le droit national.

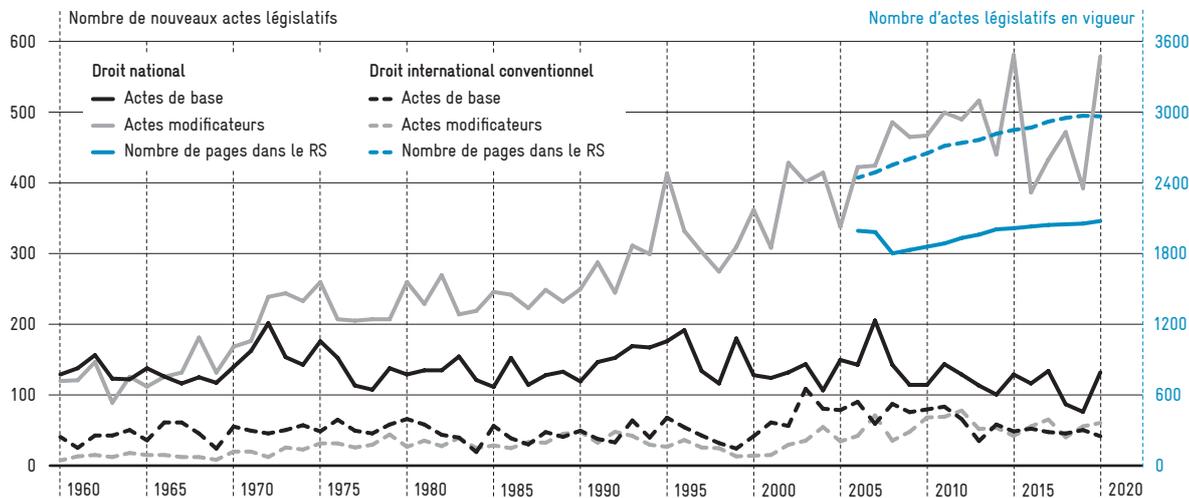
Le nombre annuel d'actes de base (nouveaux actes, révisions totales) en **droit international** oscille depuis des décennies autour de 50 par an, avec une inflation observable de 2003 à 2012 où ce chiffre se situait plutôt autour de 90. Le nombre annuel de nouveaux actes modificateurs (révisions partielles) est passé depuis les années 1960 de 10 à environ 50 par an.

Dans le **droit national**, aucune tendance ne se dégage pour les actes de base – et ce malgré six décennies de données : annuellement, entre 100

Figure 17

**Le droit national connaît une variabilité beaucoup plus forte que le droit international conventionnel**

Le nombre d'actes législatifs modificateurs dans le droit national affiche (malgré d'importantes fluctuations) une claire tendance à la hausse. L'évolution dans les autres catégories ne laisse apparaître aucune tendance nette. Avec 30% d'actes modificateurs ou nouveaux actes chaque année, le droit national présente une variabilité beaucoup plus forte que le droit international conventionnel (3%).



Source: Bundesrat (2016a, 2021), Linder et al. (2009)

et 200 actes de base, à savoir donc des actes entièrement nouveaux ou des révisions totales, voient le jour. Le nombre annuel de révisions partielles montre en revanche une claire tendance à la hausse (au-delà de fortes fluctuations annuelles) : dans les années 1960, environ 150 actes modificateurs était adoptés chaque année, puis environ 250 dans les années 1980, suivis d'environ 400 au tournant du millénaire, pour arriver à un demi-millier aujourd'hui.

La variabilité législative est nettement plus forte dans le droit national que dans le droit international : pour un ensemble de 2100 actes existants dans le droit national, on compte un total d'environ 600 nouveaux actes de base ou actes modificateurs chaque année. Les nouveautés législatives correspondent donc chaque année à près de 30 % du corpus législatif national. En droit international, ce ratio est bien inférieur à 3%.

Les chiffres présentés ici ne permettent que partiellement de tirer des conclusions sur l'évolution de la charge effective liée aux réglementations. D'une part, ces actes législatifs incluent également des domaines comme le droit civil, le droit pénal ou la défense nationale que l'on n'associerait pas spontanément avec la «réglementation» au sens strict (voir p. 45). De plus, cette évaluation n'est que quantitative, et non qualitative. On peut certes estimer qu'un plus grand nombre d'actes, toutes choses étant égales par ailleurs, densifie la jungle réglementaire – mais précisément ceteris paribus : à condition que les autres facteurs restent les mêmes par ailleurs. De nouvelles mesures structurelles améliorant la qualité de lois en matière de réglementation ne se refléteraient pas dans cette statistique.

Enfin, ces chiffres ne couvrent que le droit fédéral. Les réglementations au niveau cantonal ou communal – qui en raison du fédéralisme suisse peuvent varier de lieu en lieu (voir Bonato & Rutz 2022) – ne sont pas prises en compte. En cas de centralisation (correctement organisée), une augmentation du nombre de normes fédérales serait compensée par une réduction de normes cantonales ou communales (voir par exemple les exemples des droits unifiés pour les procédures pénale et civile) (Bundesrat 2021). Les données aux niveaux cantonal et communal sont lacunaires.<sup>40</sup> Une évaluation de la densité réglementaire comprenant tous les niveaux de l'Etat n'est donc pratiquement pas possible.

Pour obtenir une vue plus complète de la charge administrative que la multiplicité des textes fait peser sur les entreprises, il n'y a donc guère d'autres solutions que de conduire une enquête d'opinion. C'est précisément ce que fait le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) pour son Monitoring de la bureaucratie, qui paraît tous les quatre ans.

#### 4.2.2 Perception de la charge bureaucratique

L'enquête auprès des entreprises a été menée quatre fois jusqu'ici : 2012, 2014, 2018 et 2022. Lors de la dernière édition, 1525 entreprises ont pris part à l'enquête. Les résultats intersectoriels ont été les suivants (voir figure 18) : 60 % des personnes interrogées ont évalué la charge administrative de leur entreprise comme «plutôt élevée» ou «élevée» (les autres sélectionnant «plutôt faible» ou «faible») (Seco 2023b : p. 9). De même, 60 % étaient d'avis que la charge avait augmenté depuis l'enquête de 2018, contre seulement 4 % qui indiquaient une réduction. Ce résultat ne surprend pas : d'une part, il est effectivement plutôt invraisemblable que la charge administrative des entreprises ait diminué ces dernières années ; et d'autre part, la formulation de la question – «Comment la charge administrative a-t-elle évolué pour votre entreprise?» est peut-être sujette à favoriser le biais subjectif selon lequel «c'était mieux avant».<sup>41</sup>

La charge administrative ressentie comme la plus lourde est nettement celle pour le domaine des projets de construction. Suivent l'hygiène des denrées alimentaires, les exportations/importations, ainsi que l'obtention d'autorisations. Dans 7 des 24 domaines, plus de la moitié des entreprises concernées ont indiqué que les dispositions légales entraînaient une charge élevée ou plutôt élevée (Seco 2023b : p. 16). Des analyses plus précises, par exemple à l'égard du travail que demandent concrètement ces charges administratives, ou de l'évolution par branche, ne sont guère possibles en raison de certaines difficultés méthodologiques.<sup>42</sup>

---

40 Par exemple par Lüchinger et al. (2015) pour le canton des Grisons ou Uhlmann (2017) avec une étude sur le volume du droit en vigueur et de l'activité législative dans les cantons.

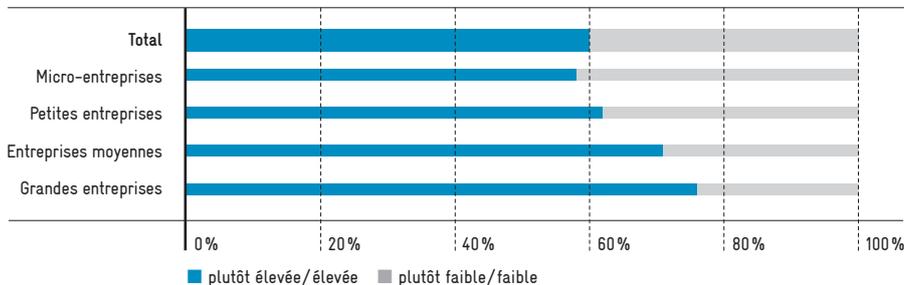
41 Cette dernière supposition est soutenue par le fait que dans l'enquête de 2018, le nombre d'entreprises qui avaient indiqué que leur charge administrative était «plutôt élevée» ou «élevée» atteignait même 68 %. Leur proportion a donc diminué de 8 points de pourcentage et cependant, une majorité des personnes interrogées a indiqué que la charge a augmenté durant cette période.

Figure 18

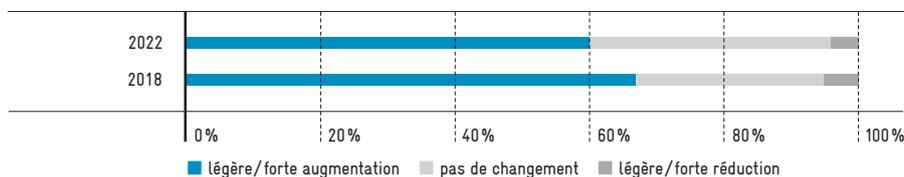
## Les grandes entreprises ressentent une plus forte charge administrative

Les grandes entreprises (plus de 250 collaborateurs) non seulement ressentent la charge administrative plus intensément que les PME et surtout que les micro-entreprises, mais elles constatent également par rapport à 2018 une augmentation plus forte de cette charge que les PME.

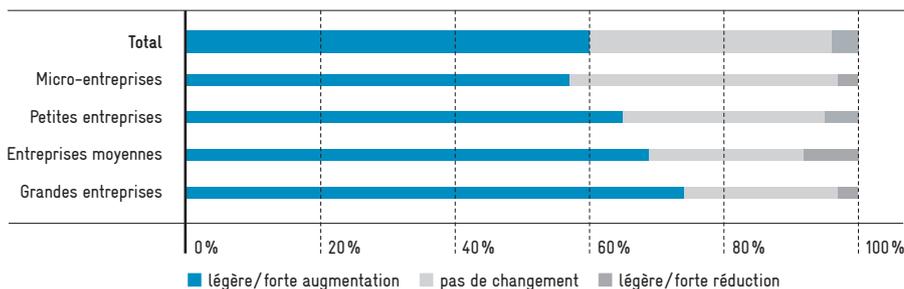
Comment évaluez-vous la charge administrative pour votre entreprise dans son ensemble ?



Comment la charge administrative a-t-elle évolué depuis 2018 (ou 2014) pour votre entreprise ?



Comment la charge administrative a-t-elle évolué depuis 2018 pour votre entreprise ?



Source: Seco (2023b, pp. 11, 13 et suiv.)

Une comparaison entre les PME et les grandes entreprises est instructive. Ces dernières indiquent une charge administrative élevée plus souvent que les entreprises moyennes, et ces dernières à leur tour plus souvent que les micro-entreprises. Ce résultat va un peu à l'encontre d'une intuition initiale qui voudrait que la gestion des obstacles bureaucratiques et le travail nécessaire feraient partie de la routine des grandes entreprises, qui disposent de départements spécialisés pour cela, tandis qu'un petit entrepreneur pourrait vite être totalement dépassé par les exigences réglementaires. On peut l'expliquer de la façon suivante: il se pourrait que les répondants de départements spécialisés surévaluent le travail nécessaire, par

42 Certes, les entreprises ont été interrogées non seulement sur leur évaluation subjective de la charge administrative, mais aussi sur la charge de travail (en heures) liée à toutes les «activités découlant des dispositions légales qui sont imposées par l'Etat» (Seco 2023b, p. 37 et suiv.). Les données sur le nombre d'heures, de même que sur la taille des entreprises étant seulement collectées dans des catégories assez amplement définies, une évaluation de la charge de travail relative par exemple n'est cependant pas possible.

rapport aux répondants de PME qui réalisent ces tâches comme un à-côté. Les grandes entreprises sont en outre en principe plus exposées aux réglementations que les petites, par exemple dans le domaine de la gestion du personnel ou de la TVA. Une vérification plus intensive du respect des règles légales, ainsi que le risque de perte de réputation plus grand en cas de non-respect, pourraient aussi conduire à une charge de travail plus élevée pour le respect de la conformité dans les grandes entreprises.

Cette interprétation se renforce encore avec la question concernant l'évolution par rapport à la période précédente. A cette question également, les grandes entreprises répondent nettement plus souvent que les moyennes ou micro entreprises que la charge a augmenté.

Si l'on voulait faire un bilan intermédiaire au terme de ces deux premiers chapitres 4.1 et 4.2, ce serait le suivant : la densité réglementaire a augmenté en Suisse, et les grandes entreprises sont les premières à l'éprouver, sous la forme d'un accroissement de la charge de travail nécessaire pour satisfaire aux dispositions légales.

Ou pour le dire de façon plus incisive, avec les propos de l'ancien président d'Avenir Suisse, Rolf Soiron, dans une interview publiée dans le *Schweizer Monat* (Rühli 2018) : «Une de mes missions [dans les années 70] chez Sandoz était de rédiger le rapport de gestion. Comparez un peu le volume de l'époque avec celui d'un rapport de Novartis aujourd'hui : les quelques pages d'autrefois sont devenues un livre. Lorsque j'ai siégé pour la première fois au début des années 90 dans un conseil d'administration, «compliance» était un mot étranger pour moi. Aujourd'hui, il est une préoccupation et une question majeure pour de nombreux conseils. Il faut sensibiliser et responsabiliser, il faut respecter les règles : d'accord – mais aujourd'hui, la compliance c'est trop souvent : cocher des cases, dresser des listes et faire des comptes rendus etc. Les règles de procédure prennent toujours plus d'importance et elles éclipsent, oui elles étouffent, l'intention qui est derrière et le résultat souhaité.»

### 4.3\_ Comparaisons internationales

Il existe une série d'indices internationaux comparant les pays quant à la qualité de leur réglementation, ou plus généralement quant à leurs paramètres de compétitivité. Les résultats sont à prendre avec une certaine prudence car les différents indicateurs utilisés ne représentent souvent qu'un aspect partiel particulier. Ils ne peuvent donc refléter correctement, pour chaque pays, la véritable complexité des ensembles de paramètres et de leurs liens entre eux. Mais c'est le propre de telles analyses, et ces indicateurs offrent malgré tout une meilleure base de discussion que de vagues estimations subjectives ou des exemples anecdotiques.

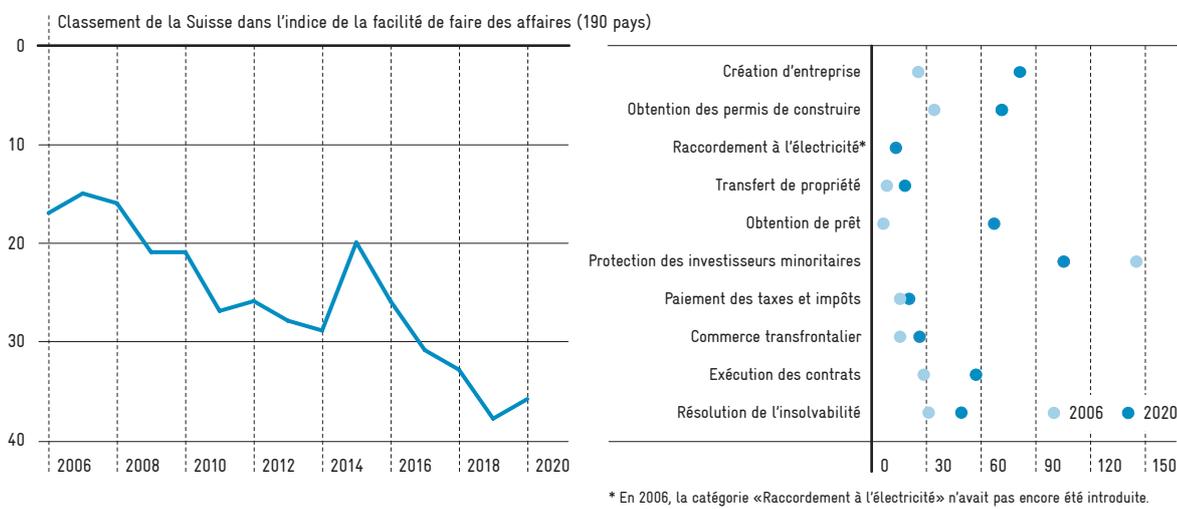
#### 4.3.1 Banque mondiale : indice de la facilité de faire des affaires

Le plus connu des classements présentés dans cette section est l'indice de la facilité de faire des affaires («Ease of Doing Business») de la Banque

Figure 19

## La Suisse recule dans l'indice de la facilité de faire des affaires

Dans la dernière édition de l'indice de la facilité de faire des affaires, la Suisse n'occupait plus que la 36<sup>e</sup> place sur 190 pays. Dans quatre catégories seulement, elle se hisse encore parmi les 30 premières places; concernant la protection des investisseurs minoritaires, elle rétrograde même à la 105<sup>e</sup> place. Par rapport à 2006, elle a reculé dans 8 des 9 catégories.



Source: Weltbank (2021)

mondiale. Calculé pour les années comprises entre 2004 et 2020, il évalue pour un total de 190 pays, et selon dix catégories, le niveau des barrières administratives à l'activité des entreprises. Les indicateurs sont organisés selon le cycle de vie d'une société: de la création d'une entreprise, en passant par les demandes de permis de construire, le raccordement à l'électricité, le transfert de propriété, l'obtention de prêt, la protection des investisseurs minoritaires, le paiement des taxes et impôts, le commerce transfrontalier, l'exécution des contrats, jusqu'à finalement la résolution de l'insolvabilité.

En raison d'irrégularités dans les données des années 2018 et 2020, la publication de cet indice a été arrêtée en septembre 2021.<sup>43</sup> Jusqu'à cette date, la Suisse – dès le début loin de la tête du classement – a reculé d'année en année et occupait en 2020 la 36<sup>e</sup> place (voir figure 19). Ce recul a déjà été commenté à maintes reprises, en omettant souvent cependant une remarque non dénuée d'importance: ce recul est «simplement» relatif. Très peu de changements sont intervenus dans ces nombreux sous-indicateurs.<sup>44</sup>

43 En 2018 fut révélée une manipulation de données concernant le Chili, et en 2020 on apprit que les données concernant notamment la Chine, l'Azerbaïdjan, les Emirats arabes unis et l'Arabie saoudite avaient été «modifiées de manière inappropriée». L'enquête qui s'ensuivit montra que l'un des créateurs de l'indice faisait pression sur l'équipe de recherche pour qu'elle manipule certains résultats (au profit de la Chine et de l'Arabie saoudite, au détriment de l'Azerbaïdjan), et que ces abus d'influence étaient de nature structurelle (Machben et al. 2021). En raison de la perte de confiance subie, la Banque mondiale décida de mettre entièrement fin à cet indice. Elle travaille actuellement à un nouvel indice intitulé Business Enabling Environment (BEE). Le premier projet de structure pour ce nouvel indice devrait être publié au 2<sup>e</sup> trimestre 2023 (Weltbank 2023).

44 Nombre de variables évaluées pour chaque thème: Création d'entreprise: 7, Obtention des permis de construire: 9, Raccordement à l'électricité: 13, Transfert de propriété: 7, Obtention de prêt: 4, Protection des investisseurs minoritaires: 6, Paiement des taxes et impôts: 9, Commerce transfrontalier: 8, Exécution des contrats: 12, Résolution de l'insolvabilité: 8.

## Changements observés pour la Suisse dans les critères de l'indice de la facilité de faire des affaires

---

### Création d'entreprise:

- Concernant le nombre de procédures nécessaires, la Suisse n'est pas bien classée. En revanche elle obtient un bon classement concernant le temps nécessaire et les coûts.
- Depuis 2015, le temps nécessaire pour la création d'entreprise est estimé à 10 jours, au lieu de 18 précédemment, car le portail en ligne de création d'entreprise «EasyGov» est pris en compte à partir de cette date.
- En 2007, les coûts administratifs de la création d'entreprise ont baissé, passant de 9 % à 2,5 % du PIB par habitant.
- En 2009, le capital minimal requis pour la fondation d'une société de capitaux est passé de 14 % à 27 % du PIB par habitant. Ce fut la conséquence d'une modification de loi en date du 1.1.2008, qui imposa que le capital social d'une Sàrl soit désormais versé intégralement et non plus seulement à moitié.
- Il y a donc eu une amélioration pour deux indicateurs, et une détérioration pour un autre.

### Obtention des permis de construire:

- La Suisse obtient un mauvais classement tant pour le nombre de procédures nécessaires que pour le temps nécessaire. En revanche elle se classe bien concernant les coûts.
- Pas de changements significatifs au cours du temps.

**Raccordement à l'électricité:** Pas de changements significatifs.

**Transfert de propriété:** En 2006, les coûts de transfert (en % de la valeur du bien) ont baissé, passant de 1,3 % à 0,4 %.

**Obtention de prêt:** En 2015, l'emploi d'une nouvelle méthodologie a nettement réduit le score global de la Suisse, qui est passé de 87,5 à 65 (sur 100). Les valeurs de base elles-mêmes restaient cependant stables.

**Protection des investisseurs minoritaires:** En 2015, la Suisse enregistra de nettes améliorations dans les indices «Extent of ownership and control» et «Extent of corporate transparency».

**Paiement des taxes et impôts:** Pas de changements significatifs.

**Commerce transfrontalier:** En 2016, une nouvelle méthodologie a significativement amélioré le score global de la Suisse: les coûts d'exportation et d'importation, où la Suisse ne fait pas bonne figure, n'ont plus été inclus dans le calcul de cet indice.

### Exécution des contrats:

- En 2017, une nouvelle méthodologie a été mise en œuvre, qui a légèrement détérioré le résultat de la Suisse.
- En 2014, la durée d'exécution des jugements («Enforcement of judgements») est passée de 60 à 150 jours.

**Résolution de l'insolvabilité:** Pas de changements significatifs. Intéressant à noter: la Suisse présente un taux de recouvrement (Recovery Rate) de seulement 50 % (du total des créances). Elle se situe par là loin derrière la plupart des autres pays développés.

---

Depuis 2004 pour la Suisse; en lui-même, l'environnement réglementaire de la place économique suisse ne s'est donc pas dégradé, il est plutôt resté très stable. Mais d'autres pays ont pu améliorer leurs résultats sur ces critères et sont ainsi passés devant la Suisse.

L'encadré 4 présente des observations de détail pour chacun des domaines. Dans l'ensemble, sur toute la période 2004 à 2020, seuls 7 des 83 indica-

teurs évalués ont connu une évolution significative. Il y a eu 5 améliorations, contre 2 détériorations.

Naturellement on peut – on pouvait – contester le choix de certaines valeurs cibles dans cet indice «Ease of Doing Business Index». De plus, l'indice du pays entier est calculé à partir des données obtenues dans la ville ayant le plus grand nombre d'habitants, ce qui dans un pays fortement fédéraliste comme la Suisse masque certaines nuances. Plus que ces deux objections (qui à vrai dire s'appliquent pour tous les indices internationaux), c'est l'inhabituelle stabilité de la plupart des valeurs calculées qui interroge. Par exemple, il y a naturellement eu en réalité des changements dans la durée d'obtention des permis de conduire au cours du temps (voir par ex. dans Schnell et al. 2018, p. 100). C'est pourquoi il est un peu étrange que rien ne change dans cet indicateur au fil du temps. Il est à espérer que le nouvel indice de la réglementation auquel la Banque mondiale travaille actuellement, le «Business Enabling Environment (BEE)», présentera moins de déficiences.

#### 4.3.2 WEF : indice de compétitivité mondiale

L'indice de compétitivité mondiale (Global Competitiveness Index) du Forum économique mondial (World Economic Forums : WEF) est calculé depuis 2007 et porte sur environ 140 pays. Tandis que l'indice de la Banque mondiale mesure assez spécifiquement le cadre réglementaire, l'indice du WEF est beaucoup plus large et évalue dans quelle mesure les pays sont bien préparés à agir dans l'environnement concurrentiel international. Il comprend 103 indicateurs, répartis sous 12 piliers. On y trouve entre autres des domaines comme les infrastructures, l'adoption des TIC, la santé, le potentiel de main-d'œuvre, le système financier, la taille du marché ou les capacités d'innovation, facteurs qui peuvent tout au plus être influencés par les conditions-cadre réglementaires – ou en général par l'empreinte étatique –, mais qui ne les représentent pas directement.

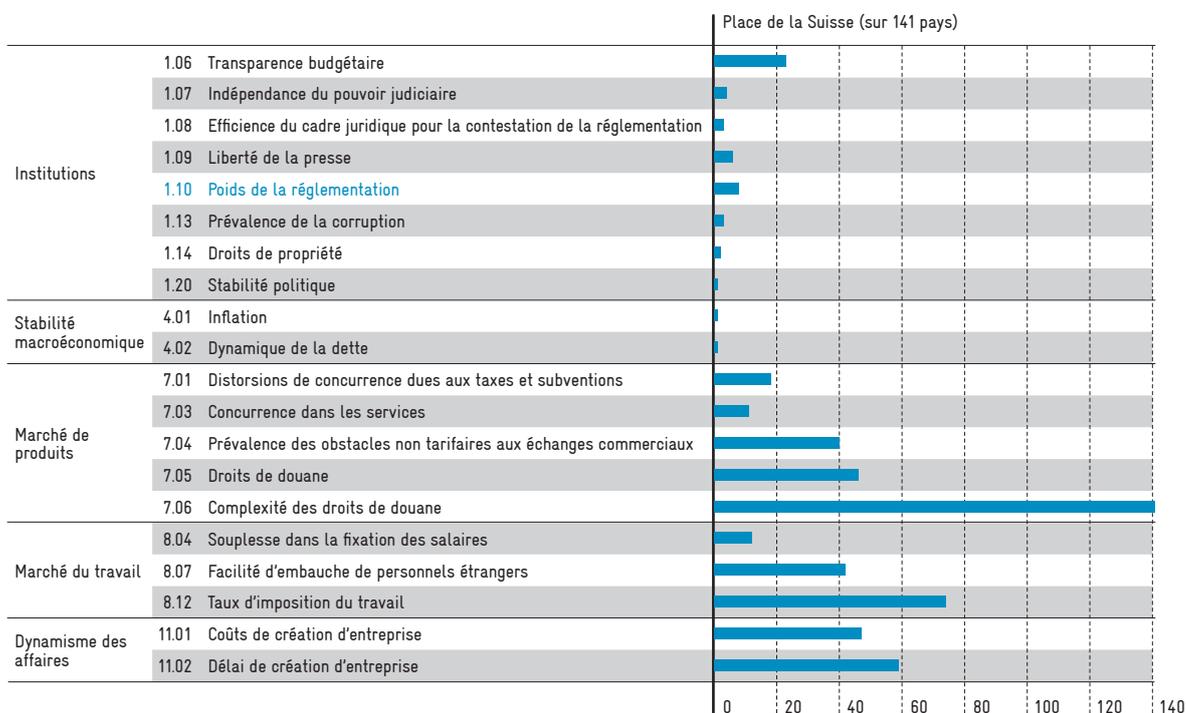
La Suisse fut classé en 2<sup>e</sup> place dans le premier rapport (2008/2009), puis gravit à la 1<sup>ère</sup> place. Un changement méthodologique notable en 2018 la rejeta à la 4<sup>e</sup> place ; elle occupait le 5<sup>e</sup> rang en 2019. Depuis les classements ont cessé d'être publiés : fin 2020 parut uniquement un bref rapport sur la gestion de la crise du Covid par les différents pays ; rien n'est paru au cours des années 2021 et 2022. Une publication serait prévue pour 2023, vraisemblablement sur la base d'une méthode à nouveau significativement modifiée. Ces changements méthodologiques – quatre au moins ont déjà eu lieu par le passé – rendent impossible une analyse de l'évolution des différents indicateurs au fil du temps. C'est pourquoi la figure 20 montre le classement obtenu par la Suisse dans le dernier rapport publié (2019) concernant des indicateurs touchant directement aux questions de la réglementation ou plus généralement de l'empreinte étatique.

Les résultats obtenus sont très hétérogènes. Alors qu'elle atteint des premiers rangs pour quelques indicateurs des piliers «Institutions» et «Stabilité

Figure 20

Des résultats très inégaux sur les indicateurs liés à la réglementation

Le graphique présente le classement obtenu par la Suisse à l'égard de 20 indicateurs extraits de l'indice de compétitivité mondiale 2019 et choisis pour leur rapport avec l'environnement réglementaire.



Source : WEF (2019)

macroéconomique», la Suisse est nettement moins bien placée ailleurs. Plus précisément, la Suisse se classe dans le top 5 concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'efficacité du cadre juridique pour la contestation de la réglementation, l'évitement de la corruption et les droits de propriété. Elle prend même la 1<sup>ère</sup> place internationale pour la stabilité politique. Première place également (mais partagée avec respectivement 74 et 36 pays) pour l'inflation et la dynamique de la dette. Mais comme cette étude date donc de 2019, c'est-à-dire avant la crise du Covid-19 et la vague d'inflation, ces deux derniers indicateurs sont naturellement devenus caducs.

En 2019, la Suisse se classait à la 8<sup>e</sup> place concernant le «Poids de la réglementation», autrement dit l'indicateur qui se rapporte le plus explicitement à la charge réglementaire. Cet indicateur cependant résulte (comme beaucoup d'autres) des réponses obtenues à une unique question d'enquête : «Dans votre pays, quelle charge cela représente-t-il pour les entreprises de se conformer aux exigences de l'administration publique (par ex. permis, réglementations, rapports) ?»

La Suisse obtient d'assez mauvaises places pour quelques indicateurs du domaine «Marché de produits» et «Marché du travail» (et pour les deux indicateurs concernant la création d'entreprise, qui sont cependant em-

La Suisse obtient d'assez mauvaises places pour quelques indicateurs du domaine «Marché de produits» et «Marché du travail».

pruntés à l'indice «Doing Business» déjà traité dans le chapitre 4.3.1). Tant pour les Obstacles non tarifaires au commerce que pour les Droits de douane, la Suisse ne se classe qu'autour de la 40<sup>e</sup> place. Et elle occupe même la dernière place parmi les 141 pays (!) pour la complexité des droits de douane. On peut certes accepter que, pour certains aspects de la vie dans notre prospère pays, tout doive être bien réglé et que certains processus soient plus compliqués que cela ne serait nécessaire. Mais que nous ayons le système de droits de douane le plus compliqué de tous les pays, c'est quelque chose qui ne peut s'excuser. Une réforme est ici nécessaire.

Sont également intéressants à noter deux indicateurs du pilier marché du travail. Pour la facilité d'embauche de personnels étrangers, la Suisse n'atteint que la place 42 – ce qui au vu de la pression exercée contre la libre circulation des personnes pour les citoyens de l'UE, et considérant les contingents plus stricts pour les ressortissants des Etats tiers, n'étonnera pas forcément. Et le pays se trouve même à la 74<sup>e</sup> place au regard du taux d'imposition du travail. La Suisse est donc loin d'être un paradis fiscal en matière de travail – ce qui tient bien sûr aussi au fait qu'en contrepartie, la fiscalité sur la consommation est très faible en comparaison internationale.

#### **4.3.3 IMD: classement mondial de la compétitivité (World Competitiveness Ranking)**

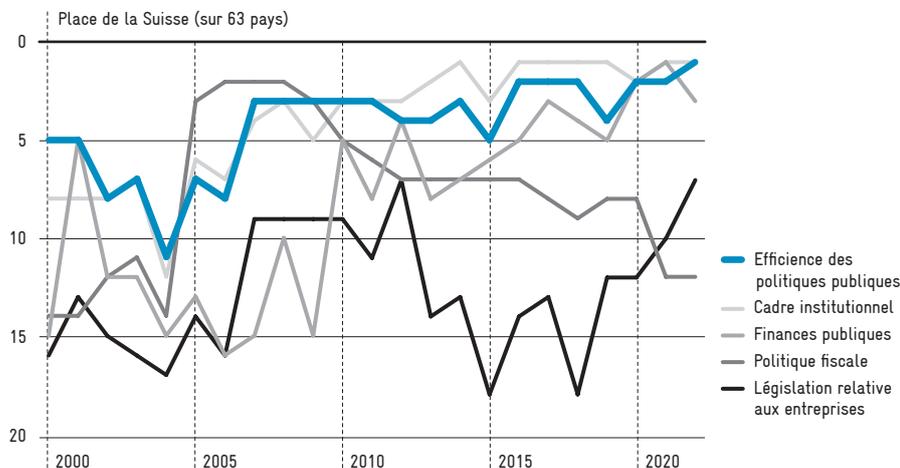
L'International Institute for Management Development (IMD), institut de management ayant son siège à Lausanne et Singapour, établit avec son classement mondial de la compétitivité («World Competitiveness Ranking») un indice similaire à celui du WEF. Ce classement porte sur 63 pays, sur une période allant de 1995 (au plus tôt) à 2022, et utilise 255 indicateurs. 60 % de ces indicateurs sont des statistiques «dures», des données factuelles mesurant une seule réalité; 36 % se basent sur des enquêtes d'opinion auprès du personnel de direction; et 4 % sont des indices collectés à partir d'autres sources. L'indice est divisé en quatre grandes catégories: «performance économique», «efficacité des politiques publiques», «environnement des affaires» et «infrastructure». La Suisse se classait en 2022 à la 2<sup>e</sup> place parmi les 63 pays évalués: elle devait ainsi déjà céder son titre (1<sup>ère</sup> place) acquis pour la première fois l'année précédente. Dans le cadre de la présente étude, ce sont surtout les indicateurs de la catégorie «efficacité des politiques publiques» qui sont à examiner.

Dans ce domaine, la Suisse a conquis pour la première fois la première place en 2022, après avoir fait partie du top 5 depuis 2007 (voir figure 21). Les critères où elle obtient les meilleurs résultats concernent le cadre institutionnel et les finances publiques. Dans ces deux sous-indices, elle a enregistré une nette progression au cours des 20 dernières années: avant 2007, elle se situait entre la 5<sup>e</sup> et la 10<sup>e</sup> place pour le cadre institutionnel, et concernant les finances publiques, elle se rangeait même seulement entre la 10<sup>e</sup> et la 15<sup>e</sup> place. Sa position s'est améliorée à la suite de la crise finan-

Figure 21

### En tête du classement pour la catégorie «Efficience des politiques publiques»

Le graphique présente l'évolution du rang de la Suisse dans la catégorie «Efficience des politiques publiques» et les quatre sous-groupes de cette catégorie qui figurent dans le IMD World Competitiveness Ranking. Concernant le système fiscal et la législation relative aux entreprises, la Suisse n'obtient qu'une position moyenne.



Source: IMD (2023)

cière, que la Suisse a surmontée avec une augmentation de dette nettement plus faible que dans de nombreux autres pays.

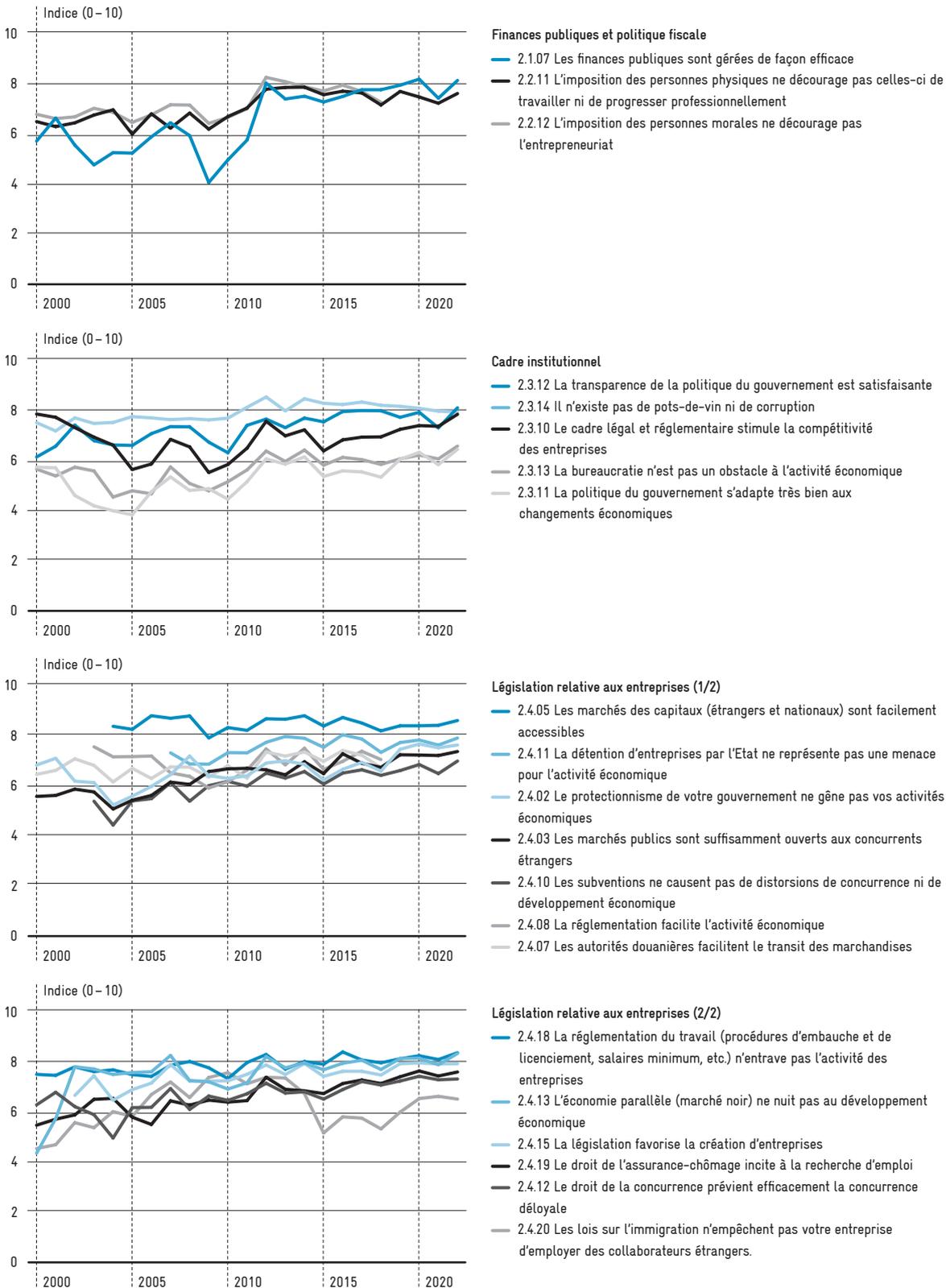
L'évolution de sa «politique fiscale» est moins positive: alors qu'elle occupait la 2<sup>e</sup> place entre 2006 et 2008, elle a reculé ensuite entre la 5<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> place, et a même récemment glissé hors du top 10. Si l'on inspecte cependant l'évolution de chacune des 12 valeurs de ces sous-indices, on n'observe pas d'important changement. Les montées et descentes de la Suisse dans le classement sont donc certainement plutôt dues à des changements dans l'environnement concurrentiel international. Concernant la législation relative aux entreprises, la Suisse ne se distingue pas non plus tellement, même si l'évolution est ici différente: de 2007 à 2012, la Suisse a pu se maintenir de justesse dans le top 10, après quoi elle a marqué un net recul et ne se situait plus qu'entre la 13<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> place, parmi 63 pays. Ce n'est que ces dernières années qu'elle est parvenue à inverser la tendance, et s'est hissée en 2022 à la 7<sup>e</sup> place.

Ce sont ensuite les valeurs issues de l'enquête d'opinion qui sont – dans le cadre de la présente étude – les plus intéressantes à commenter: les sondages sont souvent (et non sans raison) critiqués pour leur subjectivité; pourtant une enquête d'opinion peut parfaitement refléter certains aspects dont un chiffre isolé, un ratio quelconque, ne rendrait pas bien compte. Parmi les statistiques «dures» (de la catégorie «efficience des politiques publiques»), beaucoup ont déjà été discutées au chapitre 2; et d'autres indicateurs souvent ne peuvent pas fournir une solide base de comparaison entre pays. Il reste 21 indicateurs de l'enquête d'opinion de l'IMD (avec des

Figure 22

Légère amélioration dans les enquêtes d'opinion

Les graphiques présentent l'évolution des réponses données par les cadres aux enquêtes d'opinion de l'IMD. Une sélection d'indicateurs pertinents a été faite. Pour tous les indicateurs, une valeur plus élevée représente un meilleur score.



Source: IMD (2023)

réponses allant de 0 : «pas du tout d'accord» jusqu'à 10 : «tout à fait d'accord»).<sup>45</sup> La figure 22 présente l'évolution temporelle de ces indicateurs. Dans l'ensemble, elles dessinent également une tendance à la hausse. A en croire ces données, la Suisse a donc rendu son environnement des affaires un peu plus favorable à l'économie au cours des 20 dernières années. Font nettement exception les réponses concernant l'affirmation : «Les lois sur l'immigration n'empêchent pas votre entreprise d'employer des collaborateurs étrangers». On observe ici un net recul suite à l'adoption de l'initiative «contre l'immigration de masse». Ces dernières années, cette valeur s'est toutefois quelque peu rétablie. Un total de 16 des 21 affirmations obtiennent des valeurs comprises entre 6 et 8. Les évaluations les plus positives sont données concernant l'accès aux marchés des capitaux (2.4.05), la législation du travail (2.4.18) et l'absence de marché noir (2.4.13).

#### 4.3.4 OCDE : Réglementation des marchés de produits

Les indicateurs présentés jusqu'ici dressent un tableau assez hétérogène : dans certains secteurs de son économie, la Suisse apparaît très libérale, et assez protectionniste dans d'autres. Cela correspond bien à la qualification de la Suisse, dans la littérature d'économie politique, comme «cas hybride» : libérale dans le commerce extérieur, le marché du travail et la fiscalité ; protectionniste en revanche dans son marché intérieur et certaines réglementations du marché des produits et des investissements (Papadopoulos et al. 2022, p. 731–756). Ou pour le dire de manière plus abrupte : la Suisse est certes un pays très compétitif offrant des conditions généralement attractives pour l'activité économique, mais sa réglementation ne brille pas toujours par son caractère très accommodant avec les conditions d'un monde concurrentiel.

C'est ce que montre également l'indice de réglementation des marchés des produits (biens et services), que l'OCDE a établi en 2018 en se concentrant particulièrement sur les industries de réseau et les services.<sup>46</sup> La Suisse ne se classe ici qu'au 27<sup>e</sup> rang parmi les 38 pays membres de l'OCDE (voir figure 23).

L'indice est organisé en deux grandes thématiques principales, qui se subdivisent en trois sous-indices. Chaque sous-indice comprend de deux à quatre critères.<sup>47</sup> La Suisse obtient de très mauvais classements dans la thématique «Distorsions causées par l'intervention de l'Etat». Dans le sous-indice «Actionnariat public», elle occupe l'avant-dernière place. Cela

La Suisse est libérale dans le commerce extérieur, le marché du travail et la fiscalité, mais protectionniste dans son marché intérieur et certaines réglementations du marché des produits et des investissements.

45 L'enquête d'opinion auprès des personnels de direction est envoyée aux cadres moyens et supérieurs dans tous les pays étudiés. L'échantillon de personnes interrogées est représentatif de l'ensemble de l'économie et est sélectionné à travers tous les secteurs économiques. Pour que l'enquête soit statistiquement représentative, l'IMD choisit des échantillons de taille proportionnelle à la répartition du PIB entre les secteurs économiques. Il est demandé aux répondants d'évaluer les conditions qu'offre l'environnement économique dans lequel ils travaillent, en se basant sur leur expérience nationale et internationale. En 2022, 6 031 réponses ont été collectées parmi les 63 pays étudiés.

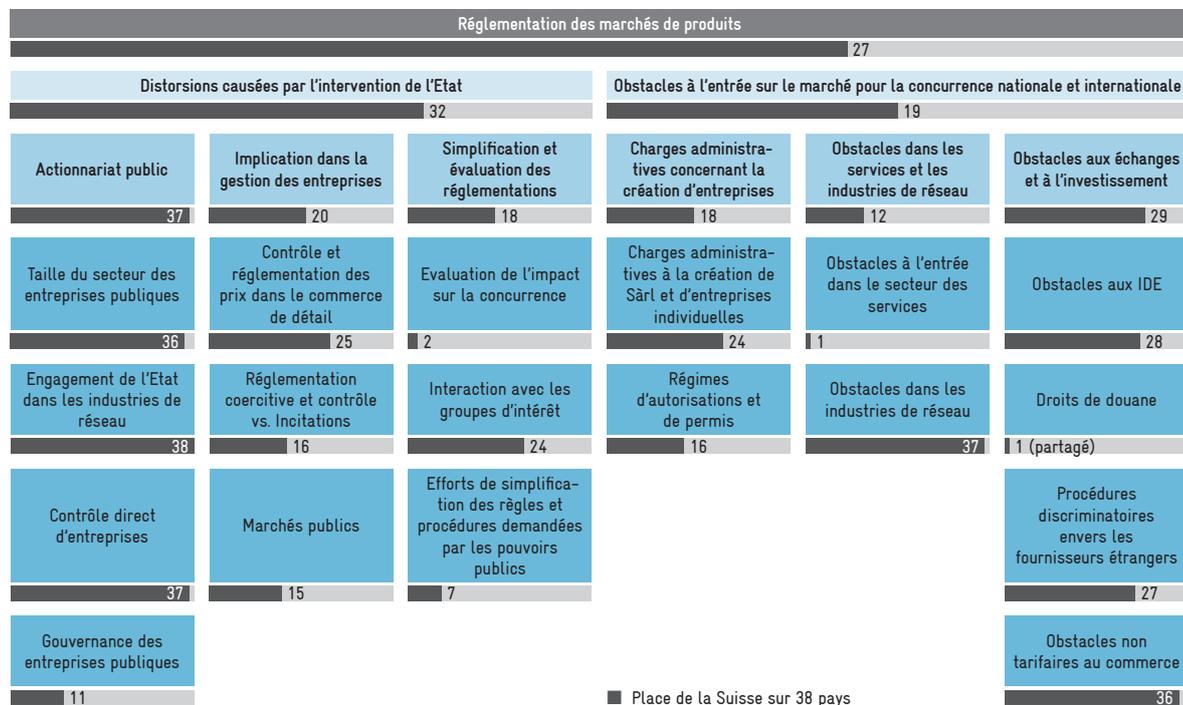
46 L'indice est certes calculé depuis 1998, mais des changements significatifs de méthodologie rendent impossible la comparaison de la dernière étude avec les précédentes. L'étude de 2018 se base sur des enquêtes d'opinion de l'année 2018, il n'existe pas d'étude plus récente à ce jour.

47 Pour une description plus précise des indicateurs, voir Vitale et al. (2020, p. 22 et suiv. et 29 et suiv.).

Figure 23

La Suisse dans le dernier quart pour la réglementation des marchés de produits

L'OCDE utilise un questionnaire comprenant pas moins de 150 pages, afin de recueillir toutes les informations nécessaires au calcul de l'indice de la réglementation des marchés de produits. Parmi les 38 pays étudiés, la Suisse n'atteint les dix premières places dans aucun des six sous-indices.



Source: OECD (2018)

se reflète dans les classements extrêmement mauvais obtenus pour les critères «Taille du secteur des entreprises publiques» (seules la France et la Pologne sont encore plus mal classées), «Engagement de l'Etat dans les industries de réseau» (dernière place) et «Contrôle direct d'entreprises» (seule la Turquie obtient un pire classement). Les efforts de libéralisation entrepris seulement timidement dans les années 1990 offrent certainement une explication essentielle à ces mauvais résultats. Du moins la Suisse se situe-t-elle dans la partie supérieure du milieu de classement pour ce qui concerne la gouvernance des entreprises publiques.

Dans la seconde grande thématique de l'indice global de l'OCDE, à savoir les «Obstacles à l'entrée sur le marché pour la concurrence nationale et internationale», la Suisse se situe en milieu de classement. Ce qui frappe surtout ici, ce sont les résultats disparates obtenus en matière d'obstacles à l'entrée: dans le secteur des services, la Suisse a les obstacles à l'entrée les plus bas de tous les pays de l'OCDE, tandis que dans les industries de réseau, elle présente au contraire les deuxièmes plus élevés obstacles, dépassée seulement en cela par le Costa Rica. Un grand besoin d'agir se fait également sentir pour le sous-indice «Obstacles aux échanges et à l'investissement»: Pour les droits de douane, la Suisse obtient certes –

comme 31 autres pays avec elle – la meilleure note, mais pour les trois autres critères, ses résultats sont très mauvais. Avec la mise en œuvre d'une motion sur l'examen des investissements, adoptée par le Parlement en 2020, la place de la Suisse, aujourd'hui au 28<sup>e</sup> rang, devrait se dégrader encore davantage pour l'indicateur «Obstacles aux IDE» (BSS 2022). Ses résultats sont encore plus bas en ce qui concerne les obstacles non tarifaires au commerce. Cela se recoupe avec la dernière place obtenue pour le critère «Complexité des tarifs douaniers» dans le classement du WEF (voir chapitre 4.3.2).

#### 4.4 – La gouvernance et politique réglementaire suisse

L'OCDE examine également la gouvernance réglementaire de ses pays membres, c'est-à-dire les processus de création de la réglementation et la manière dont elle est appliquée (OECD 2023b). Le dernier rapport publié concerne l'année 2021. Pour les trois domaines Analyse d'impact de la réglementation, Association des parties prenantes et Evaluation ex post, les lois d'une part et les règlements ou ordonnances d'autre part sont évalués séparément. Pour chacune de ce total de six catégories, quatre aspects de l'adoption de bonnes pratiques réglementaires avec les parties prenantes sont étudiés : la méthodologie, la surveillance, l'adoption systématique de ces pratiques et leur transparence. Cela donne au total 24 sous-indicateurs.<sup>48</sup>

Dans le domaine de l'Analyse d'impact de la réglementation, la Suisse se classe assez bien (occupant la 5<sup>e</sup> place sur 38 pays, aussi bien pour les lois que pour les ordonnances). Elle obtient de moins bons résultats concernant l'Association des parties prenantes (places 18 et 22), mais il est possible que cela soit lié au fait que les questionnaires de l'OCDE<sup>49</sup> ne reproduisent pas bien les particularités du système suisse, qui est comme on sait en réalité très orienté vers la participation. Il serait approprié de faire une analyse plus détaillée de ces résultats, mais cela dépasserait les limites du présent travail. Les résultats de la Suisse sont encore plus faibles pour l'Evaluation ex post (places 26 et 24, avec à chaque fois la même valeur d'indice pour les lois et les ordonnances). Et de fait, la Suisse ne connaît pas de processus codifiés d'évaluation des lois et ordonnances déjà existantes (Rüefli 2022).

##### Les enjeux controversés de l'analyse d'impact de la réglementation

Comme de nombreux pays de l'OCDE, la Suisse a également un instrument d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Il a été créé en 1999 – dans l'intention de limiter la charge administrative des entreprises, en particulier les PME. A cette fin, les nouvelles lois devaient être soumises à une étude d'impact sur l'économie avant leur adoption au Parlement.

L'AIR a été créée en 1999 dans l'intention de limiter la charge administrative des entreprises.

<sup>48</sup> Ces évaluations (comparaison entre les pays de l'OCDE) peuvent être téléchargées à l'adresse : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336>

<sup>49</sup> Un total de 444 questions sont évaluées. Les réponses pour la Suisse sont téléchargeables sous le lien : [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_REG](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_REG)

Rapidement le spectre des conséquences analysé s'est étendu à d'autres aspects. Les directives AIR indiquent à présent les points à examiner suivants (Bundesrat 2020d) : 1. Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat, 2. Options envisageables, 3. Conséquences pour les différents groupes de la société (entreprises, ménages, Etat, régions), 4. Conséquences pour l'économie dans son ensemble, 5. Aspects pratiques de l'exécution.

Les estimations des coûts encourus par les entreprises par suite de la réglementation (ou à l'inverse les bénéfices qu'elles peuvent en tirer) ne représentent ainsi plus qu'un sous-élément du point d'analyse 3. Dans le point 4 (économie dans son ensemble), étonnamment, aucune évaluation des coûts explicite n'est indiquée, en revanche les aspects environnementaux sont par exemple explicitement nommés.<sup>50</sup>

L'AIR est depuis un certain temps déjà un sujet politique controversé et au moins depuis que l'administration fédérale des contributions se soit lourdement trompée dans ses estimations des pertes fiscales liées à la 2<sup>e</sup> réforme de l'imposition des entreprises (2008). Dans une évaluation de l'AIR<sup>51</sup> simple de l'année 2013, Schlegel (2015) constatait que ces analyses sont peu standardisées et que souvent, les aspects listés dans le manuel ne sont pas vérifiés de façon assez systématique.

En 2016, Avenir Suisse a identifié un point faible dans le fait que l'administration dans une phase anticipée décisive elle-même et sans contrôle ni expertise externe transformait le projet de réglementation en projet de loi. S'appuyant sur les procédures en place dans d'autres pays, il avait été proposé d'introduire le plus tôt possible dans le processus législatif un contrôle de qualité, un «quality check» qui ferait appel à des experts externes ou du moins où serait discuté le besoin de vérifications plus approfondies (Buomberger et Schlegel 2016, p. 38 et suiv. et p. 49).

En 2017, une enquête du Contrôle fédéral des finances (CDF) révélait que trop d'AIR avaient été réalisés. Sur 50 messages étudiés, le CDF n'identifiait pas moins de 30 projets concernés par le problème. Les cas les plus graves concernaient 6 projets qui auraient nécessité une AIR approfondie, mais pour lesquels aucune AIR n'a été réalisée; dans 23 autres cas d'absence d'AIR, une AIR simple aurait été appropriée; un cas a bénéficié d'une AIR simple, mais selon le CDF, une AIR approfondie aurait été nécessaire (EFK 2016, p. 39). Les AIR réalisées ne satisfaisaient en outre souvent pas les exigences minimales.

### Nouvelles directives AIR depuis 2020

A la suite de cette étude, une révision totale des directives AIR est entrée en vigueur en 2020. L'obligation de réalisation d'une AIR a été précisée et un instrument de vérification rapide, le «Quick Check» a été introduit;

L'AIR est depuis un certain temps déjà un sujet politique controversé et au moins depuis que l'administration fédérale des contributions se soit lourdement trompée dans ses estimations des pertes fiscales liées à la 2<sup>e</sup> réforme de l'imposition des entreprises.

<sup>50</sup> Pour la liste complète de tous les points à vérifier recommandés, voir WBF (2022, p. 12–20).

<sup>51</sup> Il existe des AIR simples et approfondies. Les AIR simples n'ont la plupart du temps pas de document séparé, mais sont directement réalisées dans le message concernant le projet législatif.

celui-ci doit obligatoirement être utilisé pour effectuer, le plus tôt possible dans le processus législatif, une évaluation rapide des points AIR à examiner, afin de déterminer si une AIR simple ou approfondie est nécessaire (Holl 2021). La création d'un organe indépendant en charge des analyses AIR, telle que demandée par le Parlement (Motion Vogler, 15.3400; Motion FDP, 15.3445) et par Avenir Suisse (Buomberger & Schlegel 2016: p.52 et suiv.) n'a en revanche pas été retenue par le Conseil fédéral (Bundesrat 2018b).

C'est au moins depuis cette réforme que les AIR approfondies sont réalisées exclusivement par des organes externes.<sup>[52]</sup> Le service administratif en charge du projet, en collaboration avec le Seco, mandate un organe externe à cette fin. Cependant, la question du choix d'un prestataire externe laisse déjà quelques pressentiments. Les services administratifs connaissent en général bien leur domaine, et les prestataires externes ne sont pas non plus des inconnus. C'est pourquoi les acteurs ont certainement dès la commande déjà une idée de quelle conclusion pourrait contenir en substance l'analyse de tel ou tel prestataire. Les sociétés de conseil ayant été le plus souvent sollicitées au cours des 15 dernières années sont: BSS et Ecoplan (9 commandes chacune), Infrac (5), Büro BASS (4), Swiss Economics (3); occasionnellement, il a également été fait recours aux services de conseil de hautes écoles et d'universités (Seco 2022).

Il existe un conflit d'objectifs dans le choix de la phase du processus législatif où une AIR doit être réalisée. D'un certain point de vue, il serait souhaitable de réaliser une AIR dans une phase la plus précoce possible du projet, c'est-à-dire bien avant la consultation, afin de pouvoir intégrer d'éventuelles meilleures options dans le processus législatif, et afin pour le moins de fournir les informations nécessaires dans le rapport explicatif destiné à la consultation. D'un autre côté, il est souvent difficile pour la prestataire de réaliser une estimation sérieuse des conséquences de la réglementation lorsque trop d'éléments clés sont encore inconnus. Une AIR peut en outre également avoir son importance à la fin d'un processus législatif, donc avant une éventuelle votation populaire, afin de fournir à la population des bases fiables pour sa décision. Ce conflit d'objectifs a conduit à ce que les AIR aujourd'hui – selon les cas – ne soient plus tellement comprises comme des rapports uniques remis à un moment donné, mais plutôt comme un process qui accompagne le processus législatif et interagit avec lui (Holl 2021).

La réforme de 2020 n'est venue à bout ni des débats autour des AIR, ni plus généralement de la densité réglementaire. Dans le chapitre 6.3, les propositions politiques actuelles sont passées en revue, et nous y formulons également quelques idées de réforme.

La question du choix d'un prestataire externe laisse déjà quelques pressentiments.

52 Les AIR simples, mais plus complètes, sont également réalisées tantôt par des prestataires externes, tantôt par l'office fédéral en charge du projet.

## 5\_ Illustration de l'influence croissante de l'Etat dans trois branches

La quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale de la Suisse ont augmenté au cours des dernières décennies (voir chapitre 2). Et les fonds publics ne sont plus seulement employés pour des domaines traditionnellement étatiques comme la défense nationale ou l'infrastructure des transports. Ils alimentent également des branches dont le fonctionnement repose en réalité sur l'économie de marché. Dans le présent chapitre, nous approfondissons ce domaine d'intervention de l'Etat en examinant de plus près le cas de trois branches : la culture, le tourisme et les médias.

Ce choix n'est pas fait au hasard. Dans le secteur de la culture, le volume du subventionnement à lui seul suscite l'attention. Aujourd'hui, environ 2,5 milliards de francs annuels sont versés par les pouvoirs publics dans cette branche – c'est presque autant que les dépenses totales des sept plus petits cantons réunis (EFV 2022e).<sup>53</sup> Dans le tourisme, c'est la croissance des subventions qui étonne. Depuis 1990 les dépenses de l'Etat y ont plus que triplé. Enfin, les médias revêtent une importance particulière parce qu'ils passent communément pour le «quatrième pouvoir», et que par conséquent, il est souhaitable qu'ils gardent une certaine distance et indépendance par rapport à l'Etat.

### **A la recherche des défaillances du marché**

Dans chacun des trois secteurs étudiés, différentes raisons peuvent être invoquées pour justifier un financement étatique. Dans le tourisme, les actions de marketing présentent dans une certaine mesure la problématique des biens publics : si la fédération de branche mène avec succès une campagne publicitaire à l'étranger pour vanter les mérites de la destination Suisse, la plupart des acteurs du secteur du tourisme en bénéficient, indépendamment de leur engagement financier (Codoni & Koch 2010). Il devient attractif de se comporter en passager clandestin.

Cependant le marketing en faveur de la Suisse n'est pas un bien public général, mais un bien public de branche. Du point de vue de l'équivalence fiscale, on peut donc argumenter contre un financement de telles campagnes sur des fonds publics généraux et en faveur d'un renforcement des ressources issues des prélèvements de branche. En outre, un tel financement public recèle le danger d'alimenter une concurrence internationale de subventions, et on ne peut pas lui nier une certaine dimension de politique industrielle – un aspect qui transparaît régulièrement précisément dans la politique du tourisme.

---

<sup>53</sup> Les dépenses courantes ordinaires des cantons AI, OW, GL, NW, UR, AR et SH se sont montées à 2,6 milliards de francs en 2020.

Dans les deux secteurs de la culture et des médias, la problématique des biens publics joue un moindre rôle.<sup>54</sup> On y souligne plutôt le rôle des externalités positives – ainsi par exemple, le fait qu’une publication dans un média concernant une affaire politique n’informe pas seulement les destinataires de cette publication (et leur procure une utilité), mais améliore par là le fonctionnement des processus démocratiques en général. Pour qu’une telle externalité puisse produire ses effets, il n’est pas suffisant cependant que cette publication soit subventionnée et publiée; elle doit aussi être consommée.<sup>55</sup>

Même lorsqu’un bien possédant des externalités positives est consommé, les effets de ces externalités sont cependant extrêmement difficiles à déterminer empiriquement. Car les trois branches proposent des biens hétérogènes – au contraire par exemple de la protection climatique, où les émissions de CO<sub>2</sub> sont un exemple classique de «bien» homogène. Chaque tonne de CO<sub>2</sub> a la même influence sur le climat. Mais un tableau dans le musée Paul Klee de Berne ne peut pas être comparé avec une représentation au théâtre de Saint-Gall; et une vidéo sur l’assemblée populaire à Appenzell n’est pas comparable avec un article de blog concernant une route de contournement à Genève. Cette hétérogénéité peut compliquer la conception d’interventions efficaces et produire des conséquences non souhaitées, telles que des distorsions du marché ou des effets d’aubaine.

Pour justifier les interventions étatiques, on apporte souvent dans le débat politique l’argument des biens tutélaires, selon lequel il s’agirait de biens qui mériteraient ce soutien.<sup>56</sup> Contrairement aux effets externes, cette perspective est toujours associée à un jugement de valeur. Souvent, les offres culturelles, telles que les places de théâtre ou de concert, ne sont pas seulement subventionnées dans le but d’obtenir leurs effets externes positifs. Il s’agit aussi plutôt de subventionner les «bonnes» offres culturelles, parce que celles-ci proposeraient des contenus «souhaitables». Les conceptions politiques du monde jouent là un rôle non négligeable: ainsi pour les personnes de milieux bourgeois, un opéra par exemple sera le bien culturel digne d’être subventionné, tandis que pour les milieux conservateurs, cela pourra être une fête de lutte traditionnelle, et chez les progressistes un festival Queer.<sup>57</sup>

Pour les personnes de milieux bourgeois, un opéra par exemple sera le bien culturel digne d’être subventionné, et chez les progressistes un festival Queer.

54 Font exception certains éléments dans les deux branches: dans la politique culturelle, c’est le cas par exemple de la conservation des monuments historiques; et dans la politique des médias, c’est le cas pour l’élaboration de nouvelles connaissances, tout particulièrement si les recherches nécessaires sont conséquentes, voir (Müller et al. 2022). A noter que la distinction entre les externalités et les biens publics est parfois difficile à faire en pratique et dépend de la perspective d’analyse du problème.

55 Contre cet argument, il est parfois souligné qu’une externalité positive est déjà présente pour certains groupes de la population dès lors qu’une offre culturelle ou médiatique est produite. Selon cette vue, il faut reconnaître à de tels biens une valeur d’option, d’existence et d’héritage. A eux seuls, la possibilité d’un futur usage et la conscience de cette possibilité peuvent donc être profitables à un individu, sans qu’il n’existe concrètement une demande pour un tel bien. Et même s’il n’est pas fait usage de cette offre, la conservation de l’héritage culturel pour les générations futures (par exemple par la conservation des monuments historiques) peut posséder une utilité, celle de sa valeur d’héritage (Allan et al. 2013, Frey 2003, Lechner et al. 2008).

56 Pour la distinction entre les biens publics et les biens tutélaires, voir Musgrave (1959).

57 Il en va de même pour la branche des médias. Chaque contenu a des implications différentes, et selon son orientation politique, tel contenu pourra sembler mériter d’être soutenu, et non tel autre.

D'un point de vue libéral, l'argument du mérite attaché aux biens tutélaires ne peut donc être accepté sans réserve. A la différence des biens publics, il existe bien une concurrence entre les biens tutélaires, et elle fonctionne. Et à la différence des externalités, l'argument ici ne se préoccupe pas de tiers non impliqués, mais de prétendues «mauvaises» préférences des consommateurs. Les défenseurs des interventions tutélaires mettent en avant l'ignorance ou l'irrationalité des consommateurs – et abandonnent ainsi le principe de la souveraineté de l'individu. Il s'agit donc d'une forme de paternalisme, qui considère que les préférences des consommateurs ne sont pas «bonnes».

### Quand l'exception devient la règle

Enfin, les trois secteurs économiques sélectionnés ont également été au centre des mesures de soutien durant la pandémie de Covid-19. Par conséquent, des fonds publics supplémentaires se sont ajoutés aux aides déjà allouées dans le cadre des budgets ordinaires. Dans la présente analyse, ils sont identifiés comme dépenses extraordinaires. Il n'est pas encore sûr que ces flux financiers extraordinaires se tariront vraiment. Les mesures temporaires prises précisément dans le tourisme se sont par exemple déjà souvent avérées être du «provisoire fait pour durer».

## 5.1 Culture

La politique culturelle, comme de nombreux domaines politiques en Suisse, est marquée par les principes de subsidiarité et de fédéralisme. Le financement a longtemps été principalement de nature privée. Mais cela a radicalement changé dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En 2020, les pouvoirs publics ont dépensé environ 2,5 milliards de francs pour la politique culturelle – sans compter les presque 300 millions de francs de dépenses extraordinaires décidées en majeure partie dans le cadre de la pandémie de Covid-19. De plus dans le domaine culturel, les responsables politiques ont effectué des dépenses d'investissement à hauteur de 380 millions de francs. Selon l'OFS (2022n), environ 48 % des dépenses courantes ordinaires pour la culture sont imputables aux communes, environ 42 % aux cantons, et les 10 % restants à la Confédération.<sup>58</sup>

En 2020, les pouvoirs publics ont dépensé environ 2,5 milliards de francs pour la politique culturelle.

### 5.1.1 La politique culturelle de la Suisse

Lors de la création de la Confédération en 1848, la Constitution fédérale n'a pas attribué à l'échelon fédéral de compétences en matière de politique culturelle. Cela a évolué au cours du temps. Ainsi, la Confédération à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle a pris de premières mesures en faveur de la conservation

<sup>58</sup> La branche culturelle comprend selon le Conseil fédéral (2011) les marchés de la musique, du livre, de l'art, du cinéma, de la radio, des arts du spectacle, du design, de l'architecture, de la publicité, des logiciels et des jeux vidéo, de l'artisanat d'art et de la presse. Dans cette partie de chapitre, la radio et la presse ne sont pas incluses, mais traitées séparément dans la partie «Médias». Ont également été exclues les dépenses de recherche et développement dans la culture et les médias, à hauteur de 2,5 millions de francs.

## Les cruels dilemmes de l'encouragement à la culture

*Le processus de sélection des projets culturels dignes d'être soutenus se révèle complexe. La difficulté tient à ce que les projets culturels sont uniques et leurs effets ne peuvent que difficilement être quantifiés. Tandis que pour des domaines comme les rénovations énergétiques, le périmètre des aides peut être délimité et leurs paramètres mesurés, cela n'est que rarement le cas pour les projets culturels. Ces difficultés théoriques se manifestent également dans la pratique, car la liberté de choix qui est donnée ici n'est parfois pas utilisée en accord avec les intérêts dans le public.*

*Ce qui est digne ou non d'être soutenu est souvent une question de point de vue individuel. Par exemple l'office culturel zurichois a porté secours pendant la pandémie de Covid-19 aux cinémas d'art et d'essai, mais non aux autres.<sup>59</sup> Les préférences culturelles peuvent aussi être associées à une politisation. Nous n'avons pas connaissance d'études empiriques sur la question de savoir si l'orientation politique de projets culturels joue un rôle dans les aides accordées à la culture en Suisse, et si oui dans quelle mesure. Quelques exemples à titre anecdotique, tels que le code de conduite du théâtre zurichois Neumarkt (Theater Neumarkt, 2022) ou la liste des projets soutenus par la ville de Zurich, suggèrent tout à fait une orientation politique (Stadt Zürich 2023b).*

*L'aide à la culture, difficile à cerner par des critères quantitatifs, présente également régulièrement des conflits d'intérêt personnels, en plus de ceux politiques. Dans la ville de Zoug, la commission culturelle a attribué une bourse pour un séjour de 3 mois en Italie à l'un de ses propres membres (Mathis 2019), et une employée de l'office culturel se serait remise elle-même «l'écharpe de la culture», une distinction récompensant des mérites dans ce domaine (Vonplon 2019). De tels conflits d'intérêt peuvent également survenir au niveau cantonal. Dans le canton d'Argovie par exemple, le vice-président du conseil de promotion culturelle a officié durant des années à la fois comme bailleur et receveur de fonds (Künzli 2019).*

des monuments historiques ou de l'encouragement aux beaux-arts.<sup>60</sup> Le Musée national suisse et la Bibliothèque nationale furent également fondées – la politique culturelle visait donc principalement à la conservation des biens culturels.

Avec l'arrivée de la Seconde Guerre mondiale, l'Etat assume un rôle plus actif dans la politique culturelle. Il s'agit de moins en moins de conserver, et de plus en plus de concevoir. En 1938, le Conseil fédéral appela à la «défense spirituelle» et fonda à cette fin notamment l'organisation «Pro Helvetia» (voir Bundesrat 1938, Clottu-Kommission 1975, Milani 2010). Après la Seconde Guerre mondiale, les missions comme les moyens financiers de Pro Helvetia furent étendus.

L'Etat a commencé son grand chantier de politique et soutien culturels dans les années 1970. Ainsi le «rapport Clottu», de près de 500 pages, dénonçait en 1975 l'absence d'une stratégie culturelle unifiée et d'une base constitutionnelle. La même année fut fondée l'Office fédéral de la culture (OFC) afin de coordonner les activités culturelles. Dans le cadre de la ré-

<sup>59</sup> Le tribunal administratif de Zurich (2022) a pourtant jugé cette sélectivité des aides culturelles comme non conforme au droit.

<sup>60</sup> La Conseil fédéral se référait à une «compétence non écrite» en matière culturelle, qui «découlait du droit constitutionnel coutumier ou tacite» (Bundesrat 2020c).

vision totale de la Constitution fédérale en 1999, un article culturel dédié a été introduit (Cst., art. 69); enfin, depuis environ 10 ans est en vigueur la loi sur l'encouragement de la culture (LEC).<sup>61</sup>

Aujourd'hui le monde politique suisse attribue à la culture différentes missions. Chaque niveau de l'Etat met l'accent sur des tâches différentes. Le Conseil fédéral (2011) dans son message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012–2015 mettait surtout en avant la cohésion sociale: «L'encouragement de la culture par l'Etat fédéral contribue par essence au développement démocratique de la collectivité.» La ville de Zurich conçoit les missions de la politique culturelle de façon beaucoup plus large: selon elle, l'encouragement à la culture doit avoir des retombées positives sur la qualité de vie, l'emploi, la création de valeur, l'innovation, la formation, la démocratie, la réflexion, la création de sens et le divertissement (Stadt Zürich 2023a).

Difficile de démontrer empiriquement de telles externalités positives. BAK Economics (2015) a estimé que dans le canton de Zurich, chaque franc de subvention conduisait à une création de valeur de 50 centimes pour les entreprises hors secteur culturel. Outre le fait que cette estimation ne prend pas en compte la perte de création de valeur liée au prélèvement fiscal de ce franc de subvention, les difficultés méthodologiques de telles études sont énormes. Les effets de la culture sur la société sont très difficilement mesurables – et les effets de l'encouragement à la culture sont encore plus difficiles à déterminer (voir BAK Economics 2015, Frey 2020, Lienhard & Hauser 2014, Snowball 2020).<sup>62</sup>

Les effets de la culture sur la société sont très difficilement mesurables – et les effets de l'encouragement à la culture sont encore plus difficiles à déterminer.

### 5.1.2 La branche culturelle suisse

Le secteur culturel suisse s'est fortement développé au cours des dernières décennies. Entre 2010 et 2019, le nombre de travailleurs culturels professionnels, à l'exclusion des professionnels des médias, a augmenté d'environ 11% selon les données de l'OFS, et s'établissait ainsi à plus de 300 000.<sup>63</sup> L'augmentation a été particulièrement marquée chez les travailleurs culturels au sens propre. Ainsi, le nombre de personnes actives dans les métiers culturels du secteur de la culture (à l'exclusion des médias) a augmenté de plus de 40%, pour passer à environ 87 000 – pour comparaison: la croissance de la population active sur la même période a été d'environ 11%. A en croire les chiffres du côté des diplômés, cette tendance à la hausse devrait se poursuivre. Comparé à 2008, il y a eu en Suisse en 2020 deux tiers de diplômés en bachelor de plus dans les domaines de la musique, du théâtre et des autres arts (BAK 2022).

61 Les cantons ont commencé à concrétiser la politique culturelle dans des lois et des ordonnances dès les années 1960 (Rolf Keller 2010).

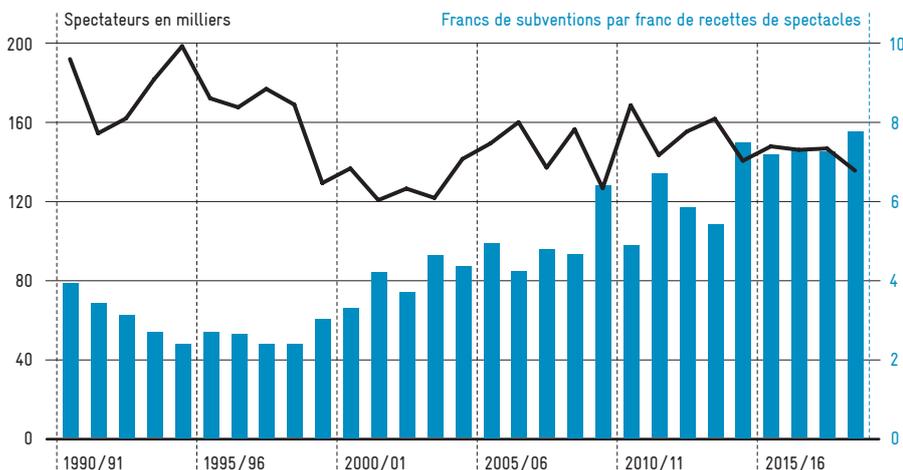
62 En revanche il est clair que dans la plupart des cas, la culture n'est pas un bien public au sens économique, car il est généralement possible d'en rendre la consommation exclusive – et il se crée même souvent des rivalités pour sa consommation (Frey 2020).

63 Personnes actives (y compris les demandeurs d'emploi) exerçant leur profession principale dans les industries culturelles, à l'exception des journalistes, des speakers à la radio, à la télévision et dans d'autres médias et des techniciens de la radio et des médias audio-visuels. Pour la définition de la branche culturelle, voir OFS (2022y).

Figure 24

## Moins de spectateurs et plus de subventions au Schauspielhaus de Zurich

Le Schauspielhaus publie depuis la saison 1990/1991 ses chiffres de fréquentation. La fréquentation oscille fortement d'une saison à l'autre, mais présentait une tendance à la baisse jusqu'à la saison d'avant-Covid-19, en 2018/2019. Cette baisse s'est également traduite par une baisse des recettes de spectacles. Les contributions des pouvoirs publics ont plus que compensé cette perte de recettes. Alors que les subventions par spectateur, corrigées de l'inflation, s'élevaient encore à 152 francs pour la saison 1990/91, les pouvoirs publics ont financé chaque spectateur du Schauspielhaus à hauteur de 285 francs pour la saison 2018/19.



Remarque: D'autres ressources du Schauspielhaus proviennent des coproductions auxquelles il participe, des contributions de parrainage et de soutien qu'il reçoit, ainsi que d'autres produits accessoires d'exploitation. Durant les années de pandémie, le nombre de spectateurs et les recettes ont brutalement chuté. Par souci de comparabilité, ces données ne sont donc pas représentées ici.

Source: Rapports de gestion du Schauspielhaus Zurich; propres calculs

Parallèlement au nombre d'employés dans le secteur de la culture, l'offre également a augmenté. Ainsi en 2021, on comptait en Suisse 1081 musées: c'est plus de trois fois davantage que dans les années 1960 et 50 % de plus qu'en 1990 encore (BFS 2022q; EDI 2005).<sup>64</sup> De même pour le nombre annuel de longs métrages suisses, qui est passé de 43 à 95 entre 1990 et 2021, tandis que celui des courts métrages augmentait de 93 à 161 (BFS 2022u). Et les scènes de l'Union des théâtres suisses ont joué durant la saison 2018/19 environ 5 700 représentations dans leurs théâtres – c'est environ 800 de plus qu'il y a 20 ans (SBV 2003, 2019).

L'extension de l'offre ne semble pas toujours répondre à une hausse correspondante de la demande. Des données agrégées pouvant renseigner sur cette question ne sont pas disponibles. Les chiffres de certains établissements (voir figure 24) confirment cependant l'hypothèse formulée déjà avant

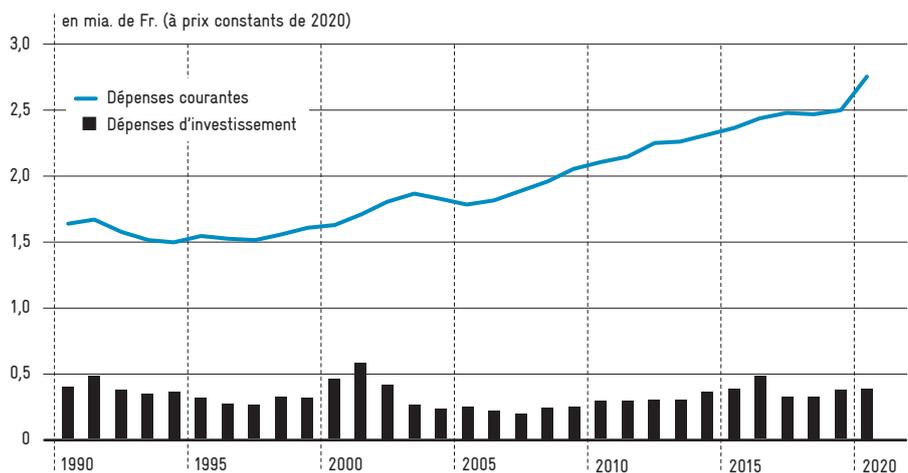
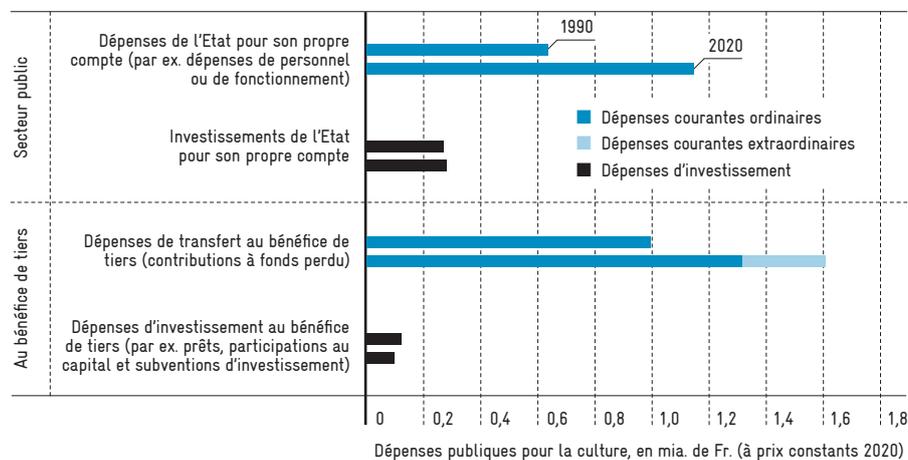
64 Durant l'année d'avant-pandémie 2019, l'ensemble des musées en Suisse ont enregistré environ 14 millions d'entrées – plus de 90 % de ce total a été réalisé par un quart environ de l'ensemble des musées (BFS 2022r).

65 Un coup d'œil sur les chiffres commerciaux de théâtres dans les villes suisses montre que le Schauspielhaus de Zurich n'est pas un cas isolé. Par exemple les Bühnen Berne ou le théâtre de Lucerne se sont également retrouvés fortement dépendants de l'aide financière publique. Les théâtres de Saint-Gall ou de Bâle ont obtenu environ 5 fois plus de subventions que de recettes de spectacle; au Théâtre Orchestre Bienn Soleure, ce ratio a été de 6. A l'opéra de Zurich, les subventions ont certes été assez élevées en valeur absolue, mais relativement aux recettes des représentations, les fonds publics reçus se trouvaient dans un ratio de 3:1. Le Grand Théâtre de Genève, avec un rapport de 2:1, a pu se satisfaire d'un peu moins de subventions.

Figure 25

L'accroissement de l'aide à la culture au cours des 30 dernières années

Le financement public de la culture a augmenté, après correction de l'inflation, de 70% au cours des 30 dernières années, pour atteindre plus de 2,7 mia. de Fr. ; 50% des dépenses ordinaires sont versées à des tiers à titre de dépenses de transfert. S'y ajoutent des investissements de l'Etat, ainsi que des dépenses d'investissement au bénéfice de personnes privées à hauteur de 380 mio. de Fr.



Remarque : Les graphiques se basent sur la statistique financière, corrigée des transferts, du secteur public dans le domaine culturel. Les domaines inclus dans chaque branche, ainsi que les définitions utilisées, sont indiqués dans l'annexe.

Source: BFS (2023c), EFV (2022f), propres calculs

la pandémie de Covid-19, concernant le recul du nombre de spectateurs et du taux de remplissage (Kohli 2014).<sup>65</sup>

Cette impression est aussi partagée par des représentants de branches. Ainsi le directeur de Pro Helvetia constatait dans une interview avec le NZZ Magazin : «Il y a aujourd’hui, dans des domaines comme le théâtre, la musique ou les arts visuels, trop de productions pour un si petit public.» (Schöpfer 2022). Les conséquences de la pandémie pourraient accentuer ce problème. Le directeur de l’Union des théâtres suisses anticipait par exemple une baisse de public d’entre 20 et 30% par rapport à la période d’avant-pandémie (Stephan 2022).

De nombreux établissements culturels en Suisse ne se financent que dans une faible proportion par leur public et dépendent considérablement

de dotations externes.<sup>|66</sup> Ainsi, les recettes des théâtres et opéras de Suisse durant la saison 2018-2019 auraient couvert environ 30 % des dépenses (Deutscher Bühnenverein 2020).<sup>|67</sup> Les musées suisses ne sont pas non plus indépendants financièrement. En 2021, les pouvoirs publics figuraient pour 8 des 10 musées au premier ou au deuxième rang des sources de financement (BFS 2022s). Cette situation augmente le risque d'une dissociation entre la demande et l'offre et recèle le danger que les travailleurs de la culture soient là principalement pour eux-mêmes – et pratiquent donc, pour s'inspirer d'une expression célèbre : «l'art pour l'artiste».

### 5.1.3 L'évolution de l'empreinte étatique dans le secteur culturel

Avec des dépenses ordinaires pour la culture de près de 2,5 milliards de francs et des dépenses extraordinaires d'environ 300 millions de francs, les pouvoirs publics ont assumé un rôle important pour le financement de la culture en 2020.<sup>|68</sup> Environ un franc sur trois sont allés à la musique et au théâtre, et un sur cinq aux musées et aux arts figuratifs. Le reste des dépenses se répartit entre les bibliothèques, la conservation des monuments historiques, le cinéma et les autres domaines culturels. Concernant les dépenses ordinaires, les communes et les cantons assument le rôle le plus important, avec respectivement environ 1,2 milliard et 1 milliard de francs.

L'aide de l'Etat à la culture s'est constamment renforcée au cours du temps. Les dépenses culturelles ordinaires, corrigées de l'inflation et en excluant les médias, ont augmenté de plus de 50 % depuis 1990 (voir figure 25). S'y ajoutent des prestations de soutien indirectes, tel que le privilège d'exemption de TVA pour les prestations culturelles, sur lequel il n'existe actuellement à notre connaissance pas de chiffres fiables.<sup>|69</sup>

## 5.2\_ Médias<sup>|70</sup>

La numérisation a profondément transformé le visage du secteur des médias suisse. Nombre des maisons d'édition traditionnelles réussissent cependant à continuer à s'affirmer sur le marché, où diverses start-up sont récemment apparues. Dans le même temps, la politique des médias suisse a gardé ses couleurs ternies de toujours. Au cours du temps, cela a conduit à ce qu'un flux croissant de fonds publics alimente le secteur. En 30 ans les dépenses publiques dans le secteur des médias ont augmenté, corrigées de l'inflation, d'environ 30 % pour atteindre plus de 1,4 milliard de francs.

La numérisation a profondément transformé le visage du secteur des médias suisse.

66 Une enquête de l'OFS en 2001 évaluait la hauteur du financement philanthropique de la culture par des entreprises à environ 370 millions de francs (BFS, 2003). Cela équivaldrait à environ 410 millions de francs aux prix actuels. En outre, 13 000 fondations d'utilité publique œuvraient en Suisse en 2021. 22,4 % d'entre elles ont un engagement dans le domaine de la culture et des loisirs (von Orelli et al. 2022).

67 Pour comparaison, la valeur était de 34,6 % en Autriche et de 17,7 % en Allemagne.

68 Cela exclut les dépenses courantes ordinaires pour le secteur des médias, à hauteur d'environ 1,42 milliards de francs et pour la recherche et le développement dans la culture et les médias, à hauteur de 2,5 millions de francs.

69 Dans un message additionnel à la suite de la révision totale de la TVA en 2010, le Conseil fédéral (2010) évaluait à 30 millions de francs l'effet fiscal dans la culture en cas d'abrogation de l'exemption de TVA, au profit d'un taux unique de 6,2 %.

70 Cette section se base en grande partie sur l'étude d'Avenir Suisse récemment publiée «Une politique des médias pour l'ère numérique» (Müller et al. 2022).

### 5.2.1 La politique des médias en Suisse

Les médias revêtent une grande importance dans la société et la politique – ils sont parfois appelés le «quatrième pouvoir» dans l'Etat. Il existe pour cette raison un large consensus sur le fait qu'ils doivent garder la plus grande distance possible avec l'Etat. Cela se reflète également dans la Constitution suisse, qui pose les conditions libérales du travail des médias. Elle garantit la liberté des médias, interdit la censure et garantit le secret de rédaction.

Concernant le plus ancien des médias de masse, la presse, la Constitution n'attribue pas à la Confédération de compétences spécifiques. Nonobstant cela, celle-ci a trouvé moyen de subventionner également les journaux et les revues, à savoir à travers la législation postale et fiscale. Depuis la création de l'Etat fédéral, la distribution des journaux bénéficie d'un rabais accordé par l'Etat (Bakom 2021a, Der Erzähler 1837, NZZ 1829). On cite parfois à propos du montant de ces aides le chiffre de 50 millions de francs environ, qui correspond seulement aux aides de la Confédération. Cela sous-estime la véritable hauteur des subventions : la collectivité en 2020 a pris en charge 93 millions de francs supplémentaires du fait de la non-couverture des coûts de distribution par la Poste, qui est détenue à 100 % par la Confédération.

La Confédération subventionne en outre divers médias en leur accordant un privilège fiscal,<sup>71</sup> et elle joue depuis toujours un rôle important dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision.<sup>72</sup> Ainsi l'actuelle Société Suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) fut fondée en 1931. Elle reçut alors une concession du Conseil fédéral pour que puisse être créé, sur le modèle de la BBC, un organisme national doté d'un monopole de radiodiffusion (Schade 1998). Depuis les débuts de la radiodiffusion en Suisse, cet organisme est financé par un système de concessions de réception, réglementé et contrôlé par l'Etat.

La Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) de 1991 introduisit une nouvelle aide publique aux stations de radio et télévision privées. Elle se basait pour cela sur un système de concessions et de mandats de prestations (voir encadré 6). Les subventions, prélevées sur la redevance de radio-télévision, ont été fortement augmentées au fil des ans. En 2000, les diffuseurs locaux et régionaux de radio et télévision ont obtenu 12 millions de francs de transferts; en 2020, le montant était déjà de 81 millions de francs (BFS 2021b, 2022z).

---

71 Depuis 2018, les médias électroniques bénéficient également d'un taux réduit. L'évolution de cette subvention au cours des années est difficile à préciser. Du côté officiel, il existe une estimation du Conseil fédéral pour l'année 2019. Selon cette estimation, l'ensemble de la branche devrait avoir bénéficié d'un avantage financier d'environ 125 à 130 millions de francs (Bundesrat 2020b). Selon l'Ofcom (2021b), entre 64 et 69 millions de francs reviennent à la branche médias hors-SSR.

72 L'article constitutionnel concernant la «Radio et télévision» n'a cependant été accepté qu'à la troisième tentative, lors de la votation populaire de décembre 1984 voir (Blum & Prinzing 2016). Jusqu'alors et depuis 1922, la Confédération, qui agissait comme autorité concédante et de surveillance pour la radiodiffusion puis également pour la télévision sans article constitutionnel explicite sur ce point, fondait sa compétence en la matière sur une analogie avec le monopole sur le télégraphe voir (Bundesrat 1953) – un procédé qui rappelle la récente créativité d'interprétation de l'art. 93 Cst. au sujet des nouvelles formes de médias en ligne.

## Mandats de prestations avec exigences de contenu et chicanes bureaucratiques

*Par les concessions de diffusion accordées pour la période de 2020 à 2024, 21 radios locales et 13 diffuseurs de télévision ont droit à une quote-part de la redevance de radio-télévision (Bakom 2019). Chaque concession est liée à certaines exigences concernant l'offre d'information : celle-ci doit être pertinente et régionale. Mais contrôler le respect de telles exigences est difficile. Cela a favorisé un développement bureaucratique qui produit parfois des effets absurdes. Ainsi la couverture d'un match disputé à l'extérieur par un club de football local, mais encore dans la zone de desserte du diffuseur, est comptabilisée à temps plein, mais si ce club local joue à l'extérieur hors de la zone de desserte, elle est seulement «... comptabilisée à hauteur de 10 % du volume en minutes d'informations régionales diffusées en moyenne par jour» (Bakom 2020b). Si une personnalité politique est interrogée sur son appartenance à une secte et ce qui l'a personnellement motivée à cette adhésion, ce sujet est catégorisé comme «Human interest». Mais si à partir de cette appartenance sectaire, la discussion porte ensuite sur l'importance sociale de la religion, elle gagne la qualification d'information régionale (Bakom 2020a).*

Avec l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LRTV en 1996, un changement fondamental est intervenu, après plus d'un siècle, dans le système de financement de la SSR et des diffuseurs privés de radio et télévision. La redevance de réception initialement liée à un appareil en état de fonctionnement a été remplacée par une redevance de radio-télévision payée par les ménages et les entreprises indépendamment de la possession d'appareil (Bundesrat 2016b). Le financement de la SSR se trouvait ainsi complètement dissocié de la consommation de contenus.

Enfin, les cantons et les communes mènent également une politique dans le domaine des médias, aux côtés des aides apportées par la Confédération. En 2020, les cantons et les communes ont engagé un total de 56,5 millions de francs de dépenses et 6,5 millions de francs d'investissements dans le domaine des «médias de masse» (EFV 2022f). Une partie de ces dépenses ont été versées en subventions aux journaux locaux, et certaines communes publient leurs propres journaux. Dans une certaine mesure, de telles pratiques instaurent une proximité problématique avec le monde politique.<sup>73</sup>

Au vu des fonctions importantes que les médias assument dans l'Etat, les interventions de celui-ci requièrent d'être soigneusement examinées. Une action défailante de l'Etat dans ce domaine n'a pas seulement des conséquences financières, elle peut également affecter des aspects de politique démocratique. Outre des défaillances de l'Etat, le secteur des médias peut également connaître des défaillances du marché. Les connaissances nouvelles apportées par un travail de recherche ou de journalisme

Avec la nouvelle redevance de radio-télévision, le financement de la SSR se trouvait complètement dissocié de la consommation de contenus.

<sup>73</sup> Le canton de Vaud a voté par exemple en mars 2021 sa propre aide aux médias, à hauteur de 6,2 millions de francs, pour les cinq années suivantes. 2,5 millions de francs sont prévus au budget pour l'insertion de petites annonces. Il s'agit d'une aide directe aux médias, non exempte en règle générale de politisation, comme le montrent également des débats récurrents à l'étranger. Il n'est donc pas surprenant que le choix même du lectorat destinataire ait suscité la controverse (Jotterland 2022).

d'investigation peuvent présenter certains éléments caractéristiques des biens publics. Les contenus médias politiques peuvent en outre avoir des effets externes positifs sur les processus démocratiques, en augmentant par exemple la participation électorale (voir Kübler & Goodman 2019). Mais comme évoqué en introduction, il est difficile de traiter avec précision ces défaillances du marché, en raison de l'hétérogénéité des biens que sont les «contenus médias».

### 5.2.2 Le secteur des médias en Suisse

La numérisation et la mondialisation ont significativement remodelé le paysage médiatique suisse. De nouveaux acteurs ont fait leur entrée sur le marché. Et les éditeurs traditionnels ont développé leurs propres offres numériques. Leurs sites Internet comptent parmi les plus visités en Suisse, aux côtés de ceux des grands groupes tech. La quasi-totalité des organisations médias ont enregistré une croissance de trafic ces dernières années sur leurs sites. Parallèlement, les anciens médias de masse – journaux, radio et télévision – notent un recul de leur audience (voir BFS 2022h, 2022t, Blum & Prinzing 2016, SPK 2003).

Ces évolutions se répercutent dans les chiffres économiques des organisations de médias, en particulier concernant le marché publicitaire traditionnel. Le recul des recettes publicitaires des journaux et revues à partir des années 2000 impressionne : en vingt ans, trois quarts des recettes environ ont été perdues. Dans le même temps, les recettes publicitaires des offres numériques étaient en constante augmentation. Ainsi en 2022 en Suisse, 41 % des dépenses publicitaires brut<sup>74</sup> concernaient déjà les médias en ligne, ce qui ferait perdre sa première place à la télévision (Fixle 2023).

Traditionnellement, les organisations de médias n'opèrent pas seulement sur le marché de la publicité, mais aussi sur celui des utilisateurs – les journaux sont par exemple également financés par leurs abonnés. De nombreuses sociétés de médias ont tenté de compenser l'effondrement de leurs revenus publicitaires par une augmentation de leurs recettes utilisateurs (Abernathy 2020). Depuis l'année 2000 en Suisse, l'indice des prix des journaux et magazines a enregistré une hausse environ six fois plus forte que l'indice national des prix à la consommation (BFS 2023c). En outre ces dernières années, plusieurs organisations de médias ont mis en place avec succès des modèles par abonnement sur leur offre en ligne :

Enfin, les modèles économiques des nouvelles organisations de médias en Suisse révèlent la place croissante du financement philanthropique. Ainsi par exemple, la fondation bâloise pour la diversité des médias, «Basler Stiftung für Medienvielfalt», outre son aide au journal «Republik», a également soutenu d'autres projets médias tels que «Bajour», «Watson» ou

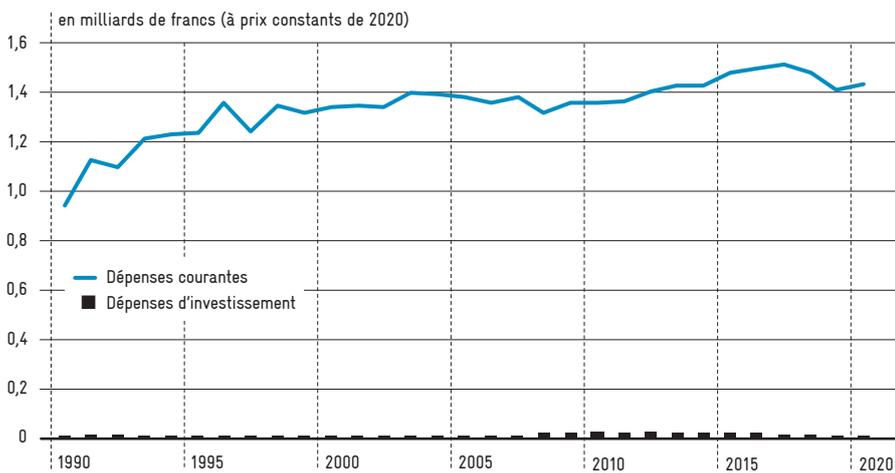
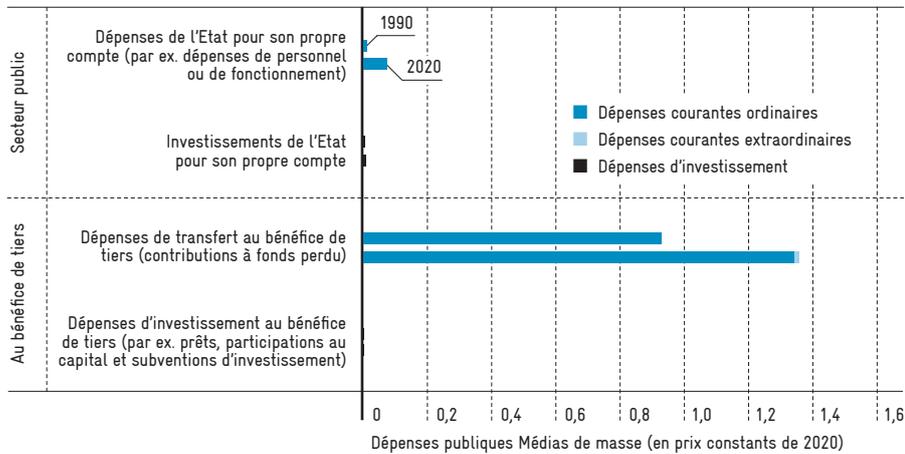
Les modèles économiques des nouvelles organisations de médias en Suisse révèlent la place croissante du financement philanthropique.

74 Les dépenses publicitaires brutes se basent sur les prix publicitaires affichés, sans prise en compte des éventuels rabais négociés, ce qui peut donner une image non fidèle des dépenses réelles.

Figure 26

## La hausse de l'aide aux médias au cours des 30 dernières années

Depuis les années 1990, les transferts de fonds publics au secteur des médias ont augmenté, corrigés de l'inflation, de 45%. En comparaison, les dépenses directes des pouvoirs publics, ainsi que leurs investissements directs et les dépenses d'investissement au bénéfice de tiers ont un moindre poids.



Remarque: Les graphiques se basent sur la statistique financière, corrigée des transferts, du secteur public dans le domaine des médias. Ils n'incluent pas les subventions indirectes, telles que les avantages financiers apportés par le taux de TVA réduit ou la distribution par la Poste à un prix inférieur à ses coûts. Pour une discussion détaillée de ces aides, voir (Müller et al. 2022). Les domaines inclus dans chaque branche, ainsi que les définitions utilisées, sont indiqués dans l'appendice.

Source: BFS (2023c), EFV (2022f), propres calculs

«Journal B» (Stiftung für Medienvielfalt 2022). En Suisse romande, le titre «Le Temps» et le média en ligne «Heidi News» ont été rachetés par la fondation Aventinus, dont l'objectif est de renforcer la diversité des médias en Suisse francophone (Fondation Aventinus 2022, Heidi News 2021).

Malgré les nouvelles formes de financement, le nombre de personnes actives dans le journalisme a diminué ces dernières années: entre 2010 et 2020, il est passé de 12 000 à moins de 11 000. Cependant, sur une plus longue période, l'image s'inverse: Depuis 1990, le nombre de journalistes a augmenté de près de 30%.<sup>[75]</sup> Il y avait en Suisse en 2020 environ cinq journalistes par commune, ou près de 1,3 journaliste pour 1 000 habitants.

### 5.2.3 L'évolution de l'empreinte étatique dans le secteur des médias

Le secteur des médias suisse est aujourd'hui alimenté par plus de 1,4 milliard de francs annuels de fonds publics, en majorité des dépenses de transfert. De plus les médias bénéficient d'autres traitements privilégiés de l'Etat, qui ne sont pas inclus dans les comptes de financement de l'Administration fédérale des finances (AFF): ainsi la réduction de TVA et la non-couverture des coûts de la Poste, comme déjà évoqué. Comme pour d'autres secteurs en Suisse, la transparence concernant les subventions de l'Etat est loin de régner sur le secteur des médias.

Corrigées de l'inflation, les dépenses courantes se sont accrues de plus de 50 % entre 1990 et 2020 (voir figure 26). Le principal facteur dans cette hausse est la redevance de radio-télévision, dont les recettes sont aujourd'hui nettement supérieures à celles de 1990. Pour la SSR également, la redevance a gagné en importance dans l'ensemble de ses revenus au cours des 20 dernières années. Une aide pour les diffuseurs privés de radio et télévision a en outre été créée, et renforcée par la suite. Des subventions additionnelles de la Confédération ont également évolué à la hausse, même si dans une moindre mesure: elles sont destinées par exemple à la formation initiale et continue, à la diffusion de programmes dans les zones de montagne ou à la recherche en matière de médias.

## 5.3\_ Tourisme

Le tourisme a une longue tradition en Suisse. Il a connu une véritable envolée au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, à laquelle le déclenchement de la Première Guerre mondiale coupa brutalement court. Cela marqua en même temps le début d'une ère d'engagement croissant de l'Etat dans ce secteur, qui perdure aujourd'hui (Flückiger-Seiler 2022). En 2020 – en excluant les dépenses extraordinaires de près de 27 millions de francs –, 390 millions de francs environ de fonds publics ont été fléchés vers la politique touristique du pays. C'est environ trois fois plus qu'il y a 30 ans.

### 5.3.1 La politique du tourisme en Suisse

Les crises ont toujours été un facteur d'accroissement des subventions dans le tourisme. C'est ainsi que pour soutenir le secteur durement affecté par la Première Guerre mondiale, l'«Association nationale pour le développement du tourisme» (depuis 1996 «Suisse Tourisme») fut fondée. L'Autriche et la France avaient déjà institué de telles organisations de promotion du tourisme. Les missions confiées, encore actuelles, comprenaient la coordination et la réalisation d'actions publicitaires pour la promotion du pays. Dès ses origines, l'organisation recevait des subventions de l'Etat (voir Bundesrat 1917).

Les crises ont toujours été un facteur d'accroissement des subventions dans le tourisme.

75 A noter qu'à partir de 2010, l'OFS a modifié sa méthode de relevé et est passé à une méthode par échantillonnage. Néanmoins l'échantillon considéré, soit 200 000 personnes, devrait s'avérer représentatif. De plus, les deux enquêtes exhaustives de 1990 et 2000 attestaient déjà d'une tendance nettement positive.

S'y ajoutaient des mesures de soutien telles que des délais de paiement, dont les échéances et les applications ont été sans cesse étendues, posant ainsi les bases pour la création de l'actuelle «Société suisse de crédit hôtelier» (SCH) (Bundesrat 1920). Certaines des mesures adoptées portaient fortement atteinte à la liberté économique. Avec la clause dite du besoin, visant les nouveaux hôtels et extensions d'hôtels, les hôtels existants se trouvaient protégés de la concurrence (Peter Keller 2017).<sup>76</sup> Après la Seconde Guerre mondiale, le tourisme a connu un nouvel essor. La protection contre la concurrence fut certes supprimée, mais on se contenta par ailleurs d'adapter certaines mesures en place. Durant les phases de crises, l'Etat continua d'étendre une main protectrice sur le secteur (Bundesrat 1965, 1996b, Peter Keller 2017).

Le déclencheur de nouvelles interventions dans les années 1990 fut la mondialisation et la nécessité des adaptations qu'elle imposait. Les responsables politiques indiquaient qu'il s'agissait de répondre au besoin de soutien à l'innovation dans le secteur, mais le message du Conseil fédéral laissait clairement identifier des motivations de politique sectorielle et protectionniste. Cela ne sembla pas soucier le Parlement, et un programme d'innovation quinquennale fut adopté – ce programme, plusieurs fois prolongé, existe encore aujourd'hui, 25 ans après, sous la forme d'Innotour.

Pour les mêmes motifs fut instauré à la même époque le programme Regioplus, destiné à promouvoir les projets d'infrastructure touristique. Elle devait permettre par exemple aux régions accueillant un fort tourisme hivernal de pouvoir renforcer plus facilement et plus économiquement leurs offres estivales (Bundesrat 1996a). Financé par la Confédération et les cantons, le programme fut remplacé en 2008 par la «nouvelle politique régionale» (NPR) (Bundesrat 2013).

Aujourd'hui la politique du tourisme suisse comprend ainsi quatre piliers :

- **Suisse Tourisme (ST)** fait la promotion de la Suisse comme destination touristique. Elle dispose d'un budget annuel de plus de 100 millions de francs. Celui-ci est alimenté d'une part par la Confédération avec une contribution habituelle d'environ 57 millions de francs, et d'autre part par des membres du secteur privé, tels que des hôtels, des fédérations de branche ou des exploitants d'infrastructure, ainsi que par des membres du secteur public, tels que des organisations touristiques cantonales ou des cantons et communes. Ce budget est complété des recettes marketing obtenues sur le marché privé, par exemple par des offres de campagnes promotionnelles individualisées (Schweiz Tourismus 2022; Seco 2021). En raison de l'effondrement du tourisme pendant la crise du Covid-19, Suisse Tourisme a reçu de la Confédération 20 millions de francs supplémentaires durant les deux années de pandémie.

Aujourd'hui la politique du tourisme suisse comprend ainsi quatre piliers.

<sup>76</sup> Les mesures de soutien prises à l'origine en raison de la guerre ont été continuellement ajustées au cours des décennies suivantes (Bundesrat 1924, 1954).

## Des fonds publics qui alimentent les espaces bien-être

*Par ces subventions, des projets privés se trouvent parfois financés avec de l'argent public, alors qu'ils auraient pu être réalisés sans argent public ; on parle alors d'effets d'aubaine. Dans les aides au tourisme précisément, un tel effet est vraisemblable, et c'est pourquoi l'Administration fédérale des finances (AFF) s'est penchée sur la question. Et la conclusion est peu réjouissante. Selon cette étude de l'AFF, environ 40 % des projets de remontées mécaniques et d'hôtellerie soutenus dans le cadre de la NPR auraient également vu le jour sans subventions étatiques (EFK 2021). Ainsi deux francs d'impôts sur cinq tombent directement dans la bourse de personnes privées, sans qu'il en résulte un avantage pour la collectivité.*

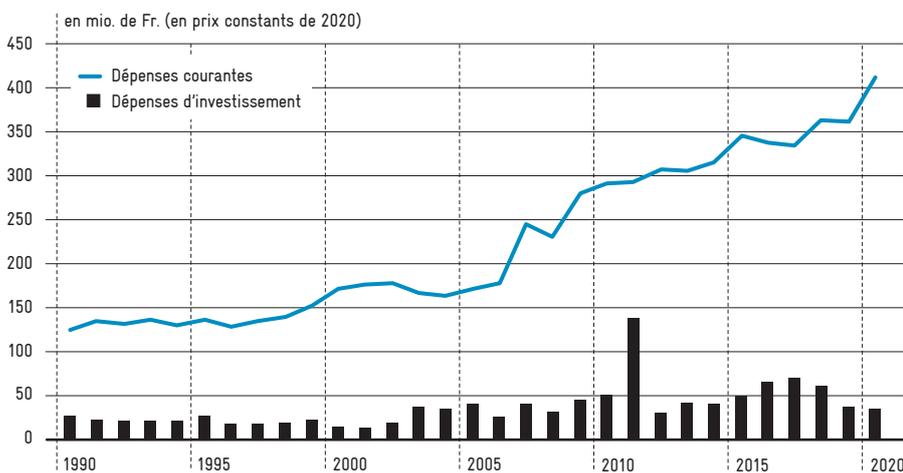
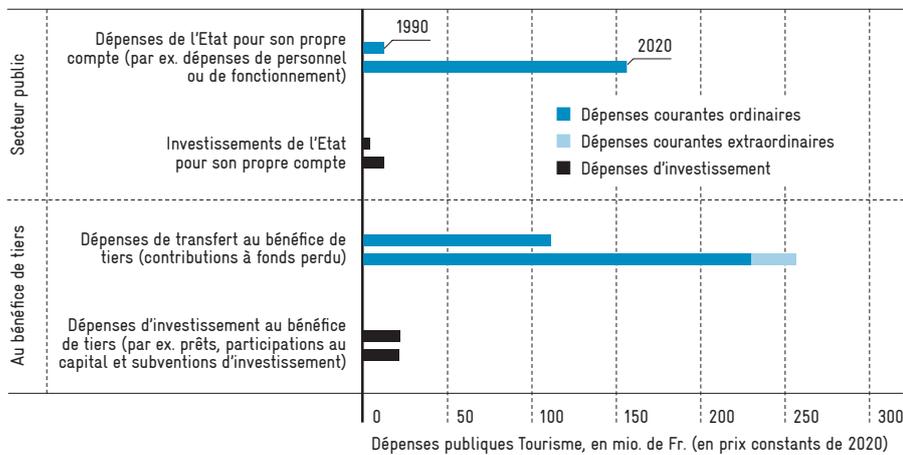
*Ce qui peut sembler abstrait dans l'étude de l'AFF peut être illustré à l'aide de divers exemples. Parmi les projets ayant bénéficié des aides d'Innotour ou de la NPR se trouvent précisément quelques-uns qui posent question. Ainsi, Innotour a attribué près de 100 000 francs d'argent public pour un projet dans le domaine «Le petit-déjeuner régional suisse». Il s'agissait entre autres d'analyser et d'«identifier les spécialités régionales spécifiques à telle ou telle région de la Suisse» et de «promouvoir les entreprises proposant les petits-déjeuners régionaux». Et plus d'un quart de million de francs a été versé, pour la durée du projet 2019-2021, à une association qui visait à positionner des hôtels Selfness & Genuss – une association dont le site Web n'est déjà plus en ligne (Seco 2023a). Dans le cadre de la NPR, certains hôtels reçoivent également directement une aide. C'est ainsi qu'un prêt de 2 millions de francs a été accordé pour la construction d'une auberge de jeunesse avec piscine intérieure et espace bien-être. Pour l'extension de l'hôtel Laudinella à St-Moritz, un prêt de 850 000 francs a été octroyé. Et pour la réalisation d'une offre «bien-être sonore» auprès d'hôtels, ainsi que la formation d'«accompagnateurs aux sons» à Toggenburg, la Confédération et le canton de St-Gall ont pris en charge plus d'1,1 million de dépenses à fonds perdu (Regiosuisse 2023).*

- La **Société suisse de crédit hôtelier (SCH)**, société coopérative de droit public, octroie des prêts sans intérêts au secteur touristique. La SCH disposait à la fin de 2021 de fonds étrangers à long terme sous forme de prêts de la Confédération pour environ 230 millions de francs. Elle offre en outre des prestations commerciales de conseil, telles que des expertises ou des études (SGH 2022).
- **Innotour** œuvre à promouvoir l'innovation, la coopération et la professionnalisation. Le programme soutient le développement d'offres touristiques ; jusqu'à récemment, le montant de l'encouragement ne devait pas dépasser 50 % des coûts du projet (Seco 2021). Depuis début 2023, ce plafond a temporairement été porté à 70 % dans le cadre du programme de relance pour le tourisme. Actuellement le programme Innotour dispose d'environ 12,5 millions de francs par an.
- La **Neue Regionalpolitik (NRP)** agit complémentarément à Innotour et encourage en particulier des projets dans les régions de montagne, les zones rurales, ainsi que les régions frontalières. Elle comprend pour les années 2020–2023 environ 10 millions de francs de contributions à fonds perdu réservées pour le tourisme. Dans le cadre du programme de relance, la Confédération peut en outre octroyer 10 millions de francs supplémentaires pour le tourisme. S'y ajoutent pour la même période 270 millions de francs de prêts, dont trois quarts vont au tourisme. Les

Figure 27

## La hausse des aides au tourisme au cours des 30 dernières années

Entre 1990 et 2020, les dépenses courantes dans le domaine du tourisme ont plus que triplé, corrigées de l'inflation. Tandis que les investissements directs de l'Etat ont augmenté, les dépenses d'investissement au bénéfice de personnes privées marquent de nouveau un recul ces dernières années.



Remarque: Le graphique présente la statistique financière, corrigée des transferts, du secteur public dans la branche du tourisme. Les domaines inclus dans chaque branche, ainsi que les définitions utilisées, sont indiqués dans l'appendice. Depuis 2007, «Suisse Tourisme» est incluse dans la statistique financière comme appartenant au secteur public. Auparavant seules les dépenses de transfert étaient comptabilisées. En 2011, le prêt de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) s'est accru de 100 mio. de Fr. en raison du choc du franc.

Source: BFS (2023c), EFV (2022f), propres calculs

aides financières des cantons ont une envergure comparable, étant donné que leur financement est assuré à égale moitié par la Confédération et par les cantons (Regiosuisse 2021, Seco 2021).

Si les objectifs de ces instruments sont toujours effectivement atteints, et de façon efficiente, cela est souvent plus que douteux (voir encadré 7).

77 L'hôtellerie suisse bénéficie depuis 1996 d'un taux spécial de TVA. Le privilège fiscal a été instauré pour une durée limitée comme mesure de protection contre la concurrence étrangère, et a été prorogé à plusieurs reprises (WAK-NR 2017); la mesure devrait de nouveau prendre fin en 2027. Le Conseil fédéral (2018a) note que la Suisse a l'un des plus bas taux de TVA pour l'hôtellerie en Europe.

78 Selon une étude mandatée par la Fédération suisse du tourisme, le tourisme génère directement et indirectement environ un quart des emplois et environ 20 % de la création de valeur locale dans les régions de montagne (Rütter-Fischbacher & Rütter 2016).

Outre les 4 instruments centraux cités, la branche du tourisme bénéficie également d'autres subventions et aides. Par exemple, les établissements d'hébergement profitent d'un taux de TVA réduit de 3,7 %. Cela équivaut à un avantage financier annuel qui peut être estimé à environ 180 millions de francs (Bundesrat 2018a).<sup>77</sup>

### 5.3.2 Le secteur du tourisme en Suisse

Les sports d'hiver et plus tard également le tourisme du bien-être ont depuis longtemps été les grands marqueurs de la destination touristique qu'est la Suisse (Tissot 2022). Le tourisme y a pourtant une moindre importance que dans de nombreux autres pays : dans les pays de l'OCDE en moyenne, la part du tourisme dans l'emploi était de 6,9 % et sa part dans le PIB de 4,4 % (OECD 2020). En Suisse en revanche en 2019, le tourisme ne représentait que 4,2 % de l'emploi et contribuaient à peine 3 % de la valeur ajoutée brute du pays (BFS 2022a). Son importance peut cependant être beaucoup plus forte dans certaines régions – et en particulier dans les régions structurellement faibles.<sup>78</sup>

D'une façon générale, le tourisme est fortement dépendant de la conjoncture. Le nombre de nuitées annuel est donc également soumis à de fortes variations. Ce nombre oscille depuis assez longtemps entre 31 et 36 millions. Peu avant la pandémie, l'hôtellerie Suisse se trouvait de nouveau dans une phase ascendante, qui culmina en 2019 à environ 39,5 millions de nuitées – soit 6 % de plus que le précédent record de 2008 (BFS 2022k). Les recettes issues des touristes étrangers ont en outre augmenté de presque 50 % entre 2000 et 2019 en prix réels (BFS 2022j).

### 5.3.3 L'évolution de l'empreinte étatique dans le secteur du tourisme

L'introduction régulière de nouveaux instruments d'aide au tourisme n'a pas été sans contrepartie au fil des ans dans les finances publiques. Depuis 1990, les dépenses courantes ordinaires affectées à la politique du tourisme en Suisse, corrigées de l'inflation, ont plus que triplé pour passer à 390 millions de francs (voir figure 27) – par nuitée, c'est environ 2,5 fois plus qu'en 1992.<sup>79</sup> En face des dépenses, l'Etat a également des recettes dans le domaine du tourisme, produites par le secteur des administrations publiques, ainsi que par des prélèvements obligatoires : ces recettes ne sont pas prises en compte dans le graphique.<sup>80</sup>

---

79 L'année de comparaison choisie est ici 2019, compte tenu que durant l'année de pandémie 2020, le nombre de nuitées s'est effondré et que le chiffre n'a donc pas de fiabilité. Le nombre de nuitées est disponible depuis 1992 seulement, c'est pourquoi la comparaison ici ne porte pas sur 1990.

80 Aux niveaux régional et local, il peut s'agir par exemple de taxes de séjour, de taxes d'hébergement et de taxes de promotion touristique. Le système de taxes est cependant très caractéristique du fédéralisme et il n'existe ni terminologie unifiée ni taux unique. Une étude de Comparis (2022) a montré par exemple que la taxe de séjour d'été variait considérablement, avec un montant maximum de 7 francs par hôte et par nuitée – tandis que les cantons de Zurich et de Thurgovie n'appliquent pas du tout une telle taxe (BWO 2020, Comparis 2022). Pour une discussion approfondie des différentes taxes touristiques, voir (Marantelli 2015). Parallèlement, la statistique financière relève également les produits réalisés par le secteur des administrations publiques sur le marché, par exemple à travers les recettes marketing de Suisse Tourisme. Les recettes n'étant pas clairement délimitables dans la statistique, il a été renoncé à une représentation des montants nets dans la figure 27.

Les dépenses étatiques dans le tourisme ont particulièrement augmenté au cours des dernières deux décennies. Cet effet ne peut que partiellement s'expliquer par le changement intervenu en 2007 dans la statistique financière pour l'inscription au bilan de Suisse Tourisme.<sup>|81</sup> Dans le même temps, les dépenses d'investissement se développaient de façon relativement constante; seule l'année 2011 sort du rang, car le prêt accordé par la Confédération à la SCH fut rehaussé de 100 millions de francs, à la suite du choc du franc.

## 5.4\_ Conclusion intermédiaire

Deux constatations se dégagent des présentations qui précèdent. Premièrement, un flux croissant de fonds publics est versé dans les secteurs économiques de la culture, des médias et du tourisme. Deuxièmement, un nombre croissant d'instruments de soutien a été créé au cours des années – plusieurs mesures temporaires ont été en outre régulièrement prolongées. Beaucoup d'éléments portent à croire que cette situation est plutôt le résultat d'intérêts politiques que d'une analyse économique bien fondée des besoins – et en conséquence l'évolution des subventions ne connaît qu'une seule direction: vers le haut.

D'un point de vue économique, les fonds publics devraient servir à remédier à d'éventuelles défaillances du marché. Il s'agit ici d'examiner attentivement les opérations et se demander si chaque franc de subvention engagé remplit son objectif de façon efficiente et n'entraîne pas d'effets secondaires problématiques. Les questions à examiner diffèrent selon les branches.

Pour les interventions motivées par des effets externes dans les branches de la culture et des médias, il est primordial que les biens subventionnés soient effectivement consommés.<sup>|82</sup> A cette condition seulement pourront se réaliser les éventuelles externalités positives. L'effectivité de la consommation importe donc, et c'est pourquoi précisément le faible niveau de la demande dans certains domaines de la culture, et même son recul, constitue un problème. Mais au lieu d'attaquer le problème à la racine et de mettre en place des aides posant de claires exigences d'efficacité, on se contente en règle générale d'exiger un niveau encore plus élevé de subventionnement.<sup>|83</sup>

Un regard sur les aides au cinéma montre cependant que la quantité des subventions n'est pas un remède miracle. Bien que les pouvoirs publics

Beaucoup d'éléments portent à croire que cette situation est plutôt le résultat d'intérêts politiques que d'une analyse économique bien fondée des besoins.

81 Dans la statistique financière depuis 2007, les subventions à Suisse Tourisme ne sont plus inscrites parmi les dépenses de transfert. L'organisation est depuis cette date incluse dans le secteur Confédération, où sont inscrites toutes ses dépenses. Suisse Tourisme génère également des recettes, mais dans la statistique, celles-ci ne sont pas clairement séparables des autres recettes (voir note précédente).

82 Les effets positifs liés à valeur d'option (voir note 55) pourraient également être en partie assurés par des dons privés ou des adhésions à des associations de soutien, sans mesures des pouvoirs publics (Lechner et al. 2008).

83 Ou bien on entend de plus en plus souvent l'appel à réduire encore les prix de l'offre ou à la rendre complètement gratuite. Certains domaines de la culture misent par exemple sur des périodes limitées de gratuité des tickets, ou sur des modèles où les consommateurs décident eux-mêmes combien ils souhaitent payer (Kardos 2023, Kunsthaus Zürich 2023, Theater Neumarkt 2023).

soutiennent généreusement le cinéma national, les œuvres produites rencontrent souvent un faible intérêt.<sup>84</sup> Et finalement, même si les aides se montraient efficaces et efficaces, il convient de garder une certaine réserve, surtout si les aides sont décidées au mérite, selon un argument tutélaire. Il ne s'agit pas ici, comme évoqué en introduction, de remédier à une défaillance du marché, mais de corriger, dans un marché qui fonctionne, les «mauvaises» préférences des consommateurs, ce qui est problématique du point de vue d'individus dotés de jugement. De telles aides devraient donc reposer sur un large consensus social et rester aussi éloignées que possible du champ politique.

Dans le domaine de l'aide au tourisme, la situation se présente un peu différemment. Entre autres parce qu'il s'agit ici d'une défaillance du marché en raison d'un problème de bien public à l'échelle de la branche. Il s'agit ici d'éviter une course aux subventions internationales et de respecter le principe d'équivalence fiscale. De nombreuses subventions dans le secteur du tourisme sont en outre clairement motivées par une politique sectorielle; elles visent surtout à conserver la structure existante. Cela pose problème. D'autant plus que les aides freinent le changement de structure nécessaire, et profitent avant tout à des groupes d'intérêts bien organisés. L'utilité qu'en retire la société dans son ensemble est faible en revanche.

Le fait que des représentations de branche et des fédérations bien organisées profitent des recettes communes de l'impôt crée une asymétrie politique qui aboutit souvent à un renforcement inefficace du subventionnement. Cet phénomène bien étudié dans la littérature spécialisée est connu sous le nom de «recherche de rente» (voir chapitre 1). C'est précisément pourquoi il importe, dans un premier temps de faire plus de transparence; la présente étude entend livrer une contribution en ce sens. Dans un deuxième temps, les instruments d'encouragement et de soutien qui se sont multipliés avec le temps devraient être examinés soigneusement pour vérifier les effets qu'ils produisent vraiment. C'est la responsabilité des politiques d'y regarder plus attentivement. Le passage en revue des subventions dans les trois secteurs étudiés suggère qu'il s'y trouve un solide potentiel d'optimisation.

---

84 Avant la pandémie déjà, presque aucun film documentaire suisse ne réalisait plus de 5000 entrées dans les salles. Les films de fiction suisses trouvaient également seulement un public limité. En 2021 et 2022, aucun des 25 films les plus populaires n'était une production suisse. «Monte Verità», le plus grand succès suisse dans les salles en 2021, enregistrait environ 23 000 spectateurs – pour comparaison: «James Bond: No Time to Die» réalisait plus de 800 000 entrées (*ProCinema 2023*, *Scheiner 2022*). Dans le cadre de la «Lex Netflix», il existe en outre à compter du 1er janvier 2024 une obligation d'investissement dans le cinéma suisse pour les chaînes de télévision étrangère et les plateformes numériques comme Netflix (*BAK 2023*). Cela représente une obligation de redistribution imposée par l'Etat, à l'encontre des préférences des consommateurs et en dehors du budget de l'Etat.

## 6\_ Recommandations

Les analyses des chapitres 2 à 5 ont montré que l'accusation selon laquelle une batterie de programmes d'économie obéissant à la logique du marché «affamerait» l'Etat, ou l'entraînerait «à sa perte à force de privations», peut être résolument rejetée. Inversement, la crainte que le collectivisme serait en passe de prendre le dessus en Suisse semble exagérée – surtout si l'on compare la Suisse avec d'autres pays. Mais des mises en garde sont très certainement nécessaires, car l'Etat suisse et son périmètre d'influence s'accroissent.

Les avertissements seuls n'y feront rien cependant, si des dispositions institutionnelles ne sont pas prises afin que la croissance de l'Etat n'échappe pas à tout contrôle. Les sections suivantes examinent les mesures existantes sur ce point, et proposent de nouvelles idées. Il est certain que les règles fiscales courantes dans les budgets étatiques sont de première importance. Sur le plan fédéral, il s'agit donc de préserver le frein à l'endettement dans sa forme actuelle. Il permet de mener une politique de dépenses rigoureusement anticyclique et d'atténuer en même temps la tendance, inhérente à la politique, au déficit et à l'endettement. Il est donc un instrument essentiel pour garder la croissance de l'Etat sous contrôle.

### Eclairage 3

---

#### **Enfer néolibéral – ou Etatisme masqué ?**

Qui suit les débats politiques est souvent témoin de conceptions étonnamment contradictoires. Ainsi les critiques du capitalisme se désolent du fait que nous vivrions dans une époque de néolibéralisme irréfréné. Dans le même temps, les libéraux font le constat d'une extension continue de l'Etat. Comment expliquer cette discordance ?

Une hypothèse : il est possible que cela soit lié à un changement dans la compréhension de l'Etat à l'intérieur des groupes politiques. Le paysage politique traditionnel est certes toujours clairement partitionné en ce qui concerne le rôle de l'Etat, mais dans la pratique un nouveau fossé se creuse sur cette question à l'intérieur même des partis. Ainsi il y a aujourd'hui à travers tout le spectre politique, de la gauche jusqu'à la droite, des acteurs qui voient l'Etat (même si à des degrés divers selon leur sensibilité politique) comme une institution légitime pour faire valoir leurs intérêts personnels, et des acteurs qui considèrent l'Etat comme un simple cadre organisationnel chargé de garantir le développement le plus libre possible de l'individu. Ce sont malheureusement de plus en plus les vues des premiers qui s'imposent.

Cette nouvelle ligne de partage favorise des malentendus toujours plus nombreux. Pour citer un exemple : les libéraux seraient les représentants des intérêts des entreprises. Ce n'est pas le cas. Certes, il peut y avoir une convergence d'intérêts sur de nombreux aspects, mais les libéraux s'intéressent surtout à l'économie dans la mesure où celle-ci est composée de nous tous, c'est-à-dire d'acheteurs, de vendeurs, de consommateurs, d'employés, d'employeurs, ou de manière un peu plus abstraite : l'ensemble des individus qui passent des contrats entre eux. D'une façon générale, les libéraux accordent une confiance élevée dans les avantages des effets de la concurrence dans les marchés libres. Ils sont donc «pro-marché» et non pas «pro-business».

Naturellement de nombreux acteurs économiques ont à leur tour un intérêt fondamental à des conditions-cadre fondées sur la liberté, comme le préconise la pensée libérale. Mais les objectifs des entreprises ne coïncident pas toujours avec les idéaux libéraux. Il y a aussi des acteurs économiques – parfois attribués à l’hémisphère libéral – qui considèrent l’Etat comme un auxiliaire de leurs intérêts commerciaux et qui appellent par exemple à une régulation, dès lors qu’elle serve leurs intérêts. On trouve des exemples dans le secteur de l’énergie, qui courtise actuellement les aides de l’Etat, dans la question des importations parallèles que combattent les fabricants, ou dans le monde des start-up qui défendent les fonds d’innovation subventionnés par l’Etat. De telles attitudes ruinent peu à peu la crédibilité des exigences libérales.

Le principe «privatiser les profits, socialiser les pertes», surtout, suscite à juste titre l’indignation – récemment avec les garanties d’Etat de plusieurs milliards de francs accordées lors de la reprise du Crédit Suisse par l’UBS. Des entreprises réalisent dans les périodes favorables des milliards de profits en choisissant des stratégies risquées, et versent des millions en salaires et des primes à leurs dirigeants et en dividendes à leurs actionnaires. Mais en période difficile, il est fait appel à l’Etat, et les entreprises sont sauvées avec l’argent des contribuables.

Ce mécanisme n’est pas seulement un scandale pour les critiques du capitalisme, mais aussi tout autant pour les libéraux (voir Müller & Schnell 2020, Zürcher 2010). La différence entre les deux: tandis que les critiques du capitalisme socialiseraient de préférence immédiatement les profits, afin de rétablir une symétrie, les libéraux insistent sur la privatisation des pertes. Cela peut être douloureux à court terme – y compris pour la société – mais cela conduit à long terme à une économie plus résiliente et plus juste. On supprime ainsi efficacement le phénomène du «risque de charité»<sup>85</sup>: Si des entreprises – que ce soit une grande multinationale ou la boulangerie de village – savent que au besoin, l’Etat leur viendra en aide, elles prendront moins de mesures de prévoyance pour les situations de crise, et se doteront ainsi d’une moindre résilience fondée sur leur moyens privés.

Etre prêt à affronter une crise et à renoncer à la sécurité aussi étendue que possible de l’Etat, cela demande du courage. L’homme d’industrie (et ancien président du Conseil de fondation d’Avenir Suisse) Rolf Soiron adressait à ce sujet il y a plusieurs années des critiques jusque dans ses propres rangs: «Ce fut également le camp libéral lui-même qui a fourni une partie des munitions pour ces demandes constantes de nouvelles réglementations: (...) Les carences et faillites d’entreprises modèles comme Swissair, UBS, Deutsche Bank etc. ont créé un sentiment de dysfonctionnalités dans les systèmes, d’insuffisances dans les cercles dirigeants et nourri l’idée de la nécessité d’«intervenir», en toute inexpérience et ignorance du fait que la réglementation ne fait que masquer des dysfonctionnalités – enveloppées dans de petites structures d’employés administratifs et dans des règles, qui sont bientôt systématiquement détournées à leur tour.» (Rühli 2018).

D’autres phénomènes sont également critiqués à juste titre par les détracteurs du capitalisme, mais c’est à tort qu’ils les interprètent comme le résultat de l’ordre économique libéral. Il est intéressant de noter que l’on est toujours prompt à jeter la faute sur le (néo-)libéralisme dès que les sombres ressorts de l’être humain entrent en jeu: l’avidité, la cupidité, le népotisme. Seulement voilà: avidité et cupidité appartiennent – hélas – depuis toujours au spectre des caractéristiques humaines. Un ordre économique et sociale libéral n’est aucunement ici la cause des problèmes. L’erreur est encore plus grande concernant le népotisme. Celui-ci est bien plutôt l’adversaire de l’économie de marché que son assistant.

Le libéralisme se fonde sur l’individualisme et la méritocratie, et s’éloigne ainsi précisément de l’état naturel favorisé par l’évolution, qui voudrait que nous ne coopérions qu’au sein de petits groupes, autre-

---

85 Le risque de charité («charity hazard») désigne à l’origine spécifiquement un facteur limitant la demande de couvertures d’assurance: à savoir les compensations de l’Etat attendues en cas de sinistre (par exemple catastrophes naturelles).

ment dit : pratiquer un népotisme. Ainsi, les sociétés possédant des structures d'économie de marché bien développées présentent aussi les normes les plus strictes en faveur de l'équité et de la solidarité, ainsi que de plus fortes dispositions à sanctionner ceux qui ne respectent pas ces normes (Henrich 2015). Sans une telle organisation, un degré élevé de division du travail n'aurait pas été possible, et sans lui, pas non plus le niveau de vie actuel. La corruption, la cupidité et l'avidité trouvent au contraire un terreau favorable dans les systèmes où l'Etat possède un grand pouvoir. Là où le pouvoir et l'argent sont distribués en première ligne par des voies institutionnelles, les luttes pour avoir chacun sa part deviennent plus intenses et moins transparentes, comparé aux organisations où ils s'obtiennent par son travail et ses accomplissements. Seule une économie de marché crée les conditions de base pour une société du mérite et donc pour quelque chose proche de l'égalité des chances.

## 6.1\_ Quote-part de l'Etat et quote-part fiscale : frein à l'endettement et référendum financier

Le frein à l'endettement se retrouve régulièrement sur la sellette au niveau fédéral. Avant la crise du Covid-19, tous ceux, pour qui le corset du frein à l'endettement avait toujours été trop étroit, tentaient de capter des fonds parmi les nombreux excédents pour les attacher aux finalités qui leur convenaient.<sup>|<sup>86</sup></sup> La crise du Covid-19 n'a pas diminué l'attrait de tels efforts : un postulat déposé à l'automne 2022 demande une adaptation de l'objectif même du frein à l'endettement.<sup>|<sup>87</sup></sup>

### Préserver le frein à l'endettement

Le postulat constate à juste titre que le frein à l'endettement est conçu comme règle d'équilibre budgétaire et qu'il fixe ainsi le montant absolu de la dette, ce qui fait diminuer le taux d'endettement au fil du temps (compte tenu de la croissance du PIB).<sup>|<sup>88</sup></sup> Si le frein à l'endettement, comme le postulat le demande, tendait vers la stabilisation du taux d'endettement, il serait cependant admis dorénavant que les dépenses soient supérieures aux recettes, dans la limite de la croissance économique. Cela priverait largement le frein à l'endettement de son plus important atout, l'obligation de garder mesure dans les périodes favorables, et affaiblirait ainsi considérablement son effet anticyclique.

La réglementation actuelle est également bénéfique pour les temps de crise. Parce que si elle oblige à une discipline budgétaire plus stricte en temps ordinaires, elle augmente la résilience de l'Etat face aux crises. Qui demanderait à desserrer le frein à l'endettement – par exemple en abandonnant le principe d'équilibre des dépenses et des recettes au profit d'une

La réglementation actuelle est également bénéfique pour les temps de crise. Parce que si elle oblige à une discipline budgétaire plus stricte en temps ordinaires, elle augmente la résilience de l'Etat face aux crises.

<sup>86</sup> Les bénéfices de la BNS en particulier attisaient les convoitises politiques.

<sup>87</sup> Le Postulat «Pour un frein à l'endettement au service de la croissance» (22.4188) demande : que le dispositif tende dorénavant vers l'objectif d'une stabilisation du taux d'endettement, au lieu d'un équilibre des recettes et des dépenses. La dette brute devrait être ainsi autorisée à l'avenir à augmenter au rythme de la croissance du PIB.

<sup>88</sup> La dette de la Confédération entre 2003 et 2019 a baissé non seulement relativement au PIB, mais également en absolu : cette évolution n'est en revanche pas intrinsèquement liée au frein à l'endettement, mais une conséquence de la tendance à la prudence budgétaire.

stabilisation du taux d'endettement –, accepte le risque d'une hausse du taux d'endettement durant chaque crise extraordinaire. Cela risquerait de créer un effet palier à long terme, étant donné l'insuffisance des réserves constituées dans les périodes favorables. En conséquence la condition de viabilité ne pourrait pas être respectée et la marge de manœuvre pour faire face aux crises se réduirait à chacune d'entre elles.

S'il y a des adaptations à faire, c'est en rapport avec les dettes liées aux crises.<sup>89</sup> Le Parlement fin 2022 a décidé que la Confédération devait résorber la dette Covid-19 accumulée dans le budget extraordinaire (environ 30 milliards de francs) – et plus précisément au moyen d'excédents à venir dans le budget ordinaire et de distributions de bénéfices de la Banque nationale –, tout en reportant cependant le délai pour cela sur une imprévisible période de 11 à 13 ans. Il aurait été plus conséquent de compenser une partie du découvert, par ex. 50 %, avec les excédents passés (qui se portent également à environ 30 milliards de francs), tout en résorbant cependant l'autre moitié dans le délai normal d'amortissement de 6 ans avec d'autres excédents. Ainsi les découverts auraient été compensés en un temps utile, et la Confédération aurait malgré tout réduit sa dette de 15 milliards de francs par rapport à son niveau d'avant l'introduction du frein à l'endettement (2003).

Comme l'exposent Schaltegger et al. (2020), une compensation serait tout à fait légitime : l'objectif d'un frein à l'endettement n'est pas une réduction de la dette, mais sa stabilisation. L'affirmation si souvent réitérée, à savoir que le frein à l'endettement permet d'économiser pour les temps difficiles, deviendrait ainsi efficacement réalité. Lors de crises futures, les dettes accumulées en raison de dépenses extraordinaires devraient donc pouvoir être amorties par des excédents passés – pour autant qu'ils soient disponibles.<sup>90</sup> Si cela n'était pas possible, on économiserait certes durant les périodes normales, sans pouvoir en profiter en temps de crise. L'effort exigé des contribuables serait donc trop important sur la durée, par rapport aux prestations qu'ils en reçoivent.<sup>91</sup> Tôt ou tard, l'idée même du frein à l'endettement finirait de ce fait par être contestée politiquement, ce qui doit absolument être évité.

Lors de crises futures, les dettes accumulées en raison de dépenses extraordinaires devraient donc pouvoir être amorties par des excédents passés – pour autant qu'ils soient disponibles.

89 Voir Schmid (2023) et Rühli (2020) pour une discussion approfondie.

90 Par exemple en conservant une certaine réserve sur le compte de compensation. Si la moitié du découvert présent sur le compte d'amortissement à la suite de la crise Covid avait été compensée par le compte de compensation, le solde du compte de compensation aurait encore été de 10 milliards de francs.

91 Si le poids de la dette était constamment réduit durant les périodes exemptes de crises et que le «matelas» ainsi constitué n'était pas utilisé pour réagir aux crises, il en résulterait une réduction continue de la dette. Une telle évolution manque au principe d'équité entre les générations, tout autant qu'une montée continue de la dette. En cas de montée de la dette, les générations futures paient nécessairement un jour pour les prestations étatiques dont a profité la génération actuelle. En cas de réduction de la dette à l'inverse, la génération présente paie des impôts, sans bénéficier de prestations collectives d'une valeur correspondante. Si cela a lieu à partir d'un niveau de dette élevé, elle le fait pour corriger les défaillances d'une génération antérieure ; si c'est à partir d'un faible niveau de dette – ce qui est plutôt le cas actuellement pour la Suisse –, elle permet à des générations futures de bénéficier de prestations collectives d'une valeur plus élevée que leur charge fiscale.

## Introduire un référendum financier au niveau fédéral

Un référendum financier facultatif, en tant que moyen de contrôle pour les projets entraînant des coûts élevés, serait un complément opportun au frein à l'endettement.<sup>[92]</sup> Le seuil à partir duquel la décision de dépenses serait soumise à référendum ne devrait cependant pas être fixé trop bas. Sont envisageables des seuils tels que ceux discutés par le passé, de 500 millions de francs pour les décisions financières uniques et de 100 millions de francs pour les décisions récurrentes.

Le référendum devrait pouvoir être lancé non seulement contre les crédits d'engagement, mais aussi contre les plafonds de dépense ; car dans le cas contraire des dépenses importantes, par exemple dans les domaines de la formation ou de l'agriculture, qui sont généralement financées par tranches de paiement, seraient exclues de la pression du référendum. Un tel droit populaire renforcerait le cadre institutionnel sans affecter unilatéralement des intérêts : Au cours de la 50<sup>e</sup> législature (2015–19), des référendums financiers auraient pu être lancés par exemple dans les domaines du transport, de l'agriculture, de la sécurité, ainsi que de l'éducation et de la recherche (Schmid & Hutter 2022).

L'idée inspire le scepticisme chez une bonne part des milieux politiques fédéraux. Le Conseil fédéral redoute de trop longs délais pour les décisions de dépenses et une perte de flexibilité financière (voir motion 22.3965). Ces appréhensions sont compréhensibles, mais exagérées. On peut s'attendre à ce que le référendum ne soit lancé que contre une faible part des décisions financières sujettes au référendum, car le processus est coûteux et les acteurs politiques se concentreraient sur des enjeux où leurs chances de succès sont bonnes. De plus, la seule existence de la possibilité de référendum aurait déjà un effet considérable sur les comportements vis-à-vis des dépenses. Le référendum législatif lui aussi produit son effet au moins autant par son caractère préventif que par son utilisation effective au moment de la votation populaire.

Enfin, personne ou presque ne contesterait la légitimité de l'instrument aux niveaux cantonal et local.<sup>[93]</sup> Cela correspond au contraire à la culture politique de la Suisse, et c'est ainsi par exemple que les citoyens grisons ont pu s'exprimer sur la participation du canton aux candidatures pour les jeux olympiques d'hiver, ou que le relèvement de la contribution pour l'extension du réseau de tramway à Genève a été soumis à l'épreuve des urnes.

Un référendum financier renforcerait le cadre institutionnel sans affecter unilatéralement des intérêts.

## 6.2\_ Emploi public: examens externes, durée des postes, «économie privée», benchmarking

L'Etat montre nettement plus d'aptitude à augmenter les effectifs qu'à les réduire, c'est ce qu'ont montré les chiffres du chapitre 3: Dans l'administra-

92 Voir Schmid & Hutter (2022) pour plus de détails.

93 La recherche valide l'efficacité de l'instrument. Ainsi, Funk et Gathmann (2011) constatent que les référendums financiers dans les cantons améliorent la discipline en matière de dépenses.

tion publique et le secteur public de l'enseignement entre 2011 et 2019, les effectifs ne se sont réduits que dans quatre des 31 catégories évaluées. Leur renforcement a souvent des motifs dignes de foi.

Ainsi, de nouvelles tâches viennent parfois s'ajouter – que ce soit en raison d'évolutions technologiques et sociales, ou bien d'un nouvel ordonnancement fédéral ; et la population s'accroît, rendant nécessaire également dans certains domaines un accroissement de personnel. Les crises, ou des projets spécifiques d'assez grande envergure conduisent également temporairement à des besoins plus élevés en personnel dans les secteurs concernés. Par exemple pendant la crise du Covid-19, les ressources de l'OFSP se sont retrouvées très justes ; depuis peu, les problèmes non résolus de la sécurité énergétique réquisitionnent les efforts d'équipes à l'Ofen ; et actuellement, le département des «contrôles à l'exportation» du Seco a des dossiers plus qu'il n'en faut.

Mais chaque crise finit par être surmontée, ou un gros projet temporaire touche à sa fin. Et les évolutions technologiques et sociales conduisent parfois à ce que des tâches pour lesquelles certains offices ou certains services avaient été créés, perdent de leur importance. Contrairement à l'économie privée, l'Etat n'a pas la pression financière immédiate de supprimer à présent les ressources de personnel correspondantes. Différentes mesures peuvent l'y aider.

### **Mettre en place des audits externes périodiques**

Au niveau fédéral, la dernière tentative d'interférer avec les effectifs du personnel administratif remonte à 2015. Le Parlement proposait alors de geler les effectifs à un niveau de 35 000 postes EPT (Motion Commission des finances CE, 15.3494). Le projet échoua principalement du fait que le Conseil fédéral s'était laissé divers moyens de contournement lors de son implémentation. Il se laissait une importante marge de manœuvre en disposant que les postes supplémentaires issus de décisions parlementaires conduiraient automatiquement à relever ce plafond. En fait, la proposition permettait différentes lectures (Bundesrat 2018c). Lors de la mise en œuvre, le Conseil fédéral s'est visiblement efforcé de se ménager différentes portes dérobées. Il s'est ménagé une marge de manœuvre importante en prévoyant que les postes supplémentaires découlant de décisions parlementaires auraient automatiquement entraîné une augmentation du plafond.

Instaurer une limite supérieure semble donc être une règle trop rigide, et fortement inciter à décréter des exceptions. Les entreprises d'une certaine taille sont confrontées à des problèmes similaires dans l'économie privée. Les solutions en place dans ce cas pourraient également être indiquées pour l'Etat : des audits externes à intervalles réguliers. Comme dans l'économie privée, des consultants externes pourraient vérifier si certaines unités administratives ne conservent pas des structures anciennes et non actualisées. Ce contrôle devrait être institutionnalisé. Il serait par exemple possible d'obliger chaque département à une telle évaluation externe tous

Comme dans l'économie privée, des consultants externes pourraient vérifier si certaines unités administratives ne conservent pas des structures anciennes et non actualisées.

les cinq ans. Le résultat devrait être publiquement accessible et intégré aux débats budgétaires au Parlement.

De récents événements à la ville de Zurich montrent cependant que le coût élevé d'une prestation de conseil externe n'a d'intérêt que s'il existe une certaine volonté politique d'efficacité administrative. Un rapport externe a ainsi révélé qu'il existait dans la plus grande ville du pays, dans différents domaines de l'administration publique, des «manques de clarté, doublons et inefficiences» (Fritzsche 2022, Huber 2022). Nonobstant cela, le Conseil exécutif de la ville se montra peu réceptif à ces critiques et renonça à entreprendre des mesures pérennes pour remédier à ces problèmes – et ce après que les effectifs dans l'administration de la ville aient connu des années de croissance plus élevée que celle de la population.

### **Atténuer les pics temporaires avec une extension temporaire**

Une caractéristique positive de l'administration suisse, contrairement à celle de nombreux autres pays, est que d'un point de vue du droit du travail, elle peut en principe opter pour une forme d'emploi flexible. La distinction entre l'emploi temporaire et permanent devrait cependant devenir plus explicite à l'avenir. Lors de la création de nouveaux postes étatiques, il conviendrait de faire une nette distinction entre les besoins de nature temporaire – par exemple pour la gestion de crises ou pour des projets d'envergure, comme évoqué plus haut –, et ceux de nature permanente – par exemple comme conséquence d'une mission fixée par la loi ou d'un besoin de répondre à la croissance de la population. Les postes créés en raison d'un besoin identifié comme temporaire devaient en conséquence n'être régis que par des contrats de travail temporaires.

### **Améliorer la mobilité entre l'administration et le secteur privé**

Il conviendrait globalement d'augmenter la perméabilité entre l'Etat et l'économie privée. Cela faciliterait et rendrait plus flexible l'adaptation des effectifs dans le secteur public, étant donné que les personnes pourraient passer plus facilement d'un secteur à l'autre. Mais a fortiori, cela améliorerait la compréhension des différents besoins; et dans des services en rapport avec la réglementation en particulier, cela améliorerait la qualité des règles implémentées – de façon générale, les deux sphères devraient certainement profiter mutuellement des transferts de connaissance. Même si le droit du travail suisse est déjà bien adapté de ce point de vue, certaines optimisations se laissent encore désirer.

Ainsi, les postes dans l'administration sont souvent pourvus par des candidats internes; et inversement un passage de l'administration vers le privé ne s'avère pas si simple, une période de travail un peu prolongé comme employé de l'Etat étant souvent perçue négativement par les entreprises privées. Une solution pourrait être de n'ouvrir les postes dans l'administration qu'aux personnes ayant déjà travaillé au moins un certain nombre d'années hors du secteur public. Si chaque employé de l'Etat de-

Une solution pourrait être de n'ouvrir les postes dans l'administration qu'aux personnes ayant déjà travaillé au moins un certain nombre d'années hors du secteur public.

vait par exemple avoir travaillé au moins cinq ans hors de l'administration, cela reviendrait à instaurer une sorte de «formation à l'économie privée». <sup>94</sup> Outre une meilleure compréhension du fonctionnement des organisations hors secteur public, cela favoriserait également le retour ultérieur dans l'emploi privé.

Cette mesure devrait être appliquée progressivement dans les parcours de carrière. Sinon le secteur public perdrait toute possibilité d'accès aux jeunes ressources. Pour les jeunes employés, il conviendrait donc de disposer qu'après une certaine période de travail – par exemple quatre ans –, ils soient tenus d'exercer une activité pendant quelques années au-dehors du secteur public. Ainsi, il n'y aurait plus de «fonctionnaires professionnels», mais plutôt des experts complets ayant un pied dans les deux sphères de la société.

### **Benchmarking des salaires pour certains emplois**

La question des salaires et des conditions d'emploi ne peut enfin pas non plus être laissée de côté. Dans l'économie privée, le manque de main d'œuvre conduit déjà les entreprises à se restreindre quant aux créations de postes. En revanche, lorsque l'Etat nécessite du personnel, il peut généralement compter sur l'attractivité des salaires et des conditions d'emploi offerts, vu qu'il ne se trouve pas en situation de concurrence sur les coûts. Pour porter remède à cette situation, il est nécessaire en premier lieu d'assurer la transparence sur les conditions dans le secteur public. Dans un deuxième temps, dans les secteurs à forte concurrence pour attirer les ressources humaines, une grille de référence pourrait être établie : on y indiquerait la moyenne des conditions d'emploi dans le privé pour certaines fonctions, et cette valeur servirait de limite supérieure pour les conditions d'emploi dans le secteur public.

On y indiquerait la moyenne des conditions d'emploi dans le privé pour certaines fonctions, et cette valeur servirait de limite supérieure pour les conditions d'emploi dans le secteur public.

## **6.3\_ Réglementation : réforme de l'AIR, «One-in, one-out» et «semaine des suppressions»**

De nombreuses initiatives parlementaires ont été examinées ces dernières années sur la question de la jungle réglementaire et Avenir Suisse s'est également déjà à plusieurs reprises intéressée à la question.

Actuellement, selon le message du Conseil d'Etat, les initiatives suivantes sont discutées au Parlement : le «frein à la réglementation» (sur la base de la Motion FDP 16.3360) et la «loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)» (sur la base de la Motion Sollberger, 16.3388).

<sup>94</sup> Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la notion d'emploi public peut être comprise de manière large, ce qui explique pourquoi, selon la profession, il est difficile de travailler dans le secteur privé. L'élaboration d'une telle «doctrine de l'économie privée» devrait tenir compte de tels cas exceptionnels. Il convient toutefois d'éviter autant que possible les exceptions. Par exemple, le métier d'enseignant ne peut que difficilement être exercé en dehors du secteur public, mais une activité dans un autre domaine devrait être bénéfique pour la globalité de ce métier. Le terme «économie privée» a été choisi à dessein, car il permet généralement de compléter un profil professionnel dans le secteur public.

Le «frein à la réglementation» demande que l'adoption de lois qui entraînent des coûts assez élevés supplémentaires pour plus de 10 000 entreprises, ou qui entraînent une hausse globale des coûts de réglementation de plus 100 millions de francs, nécessite dorénavant une majorité qualifiée au Parlement (majorité des membres de chaque conseil, au lieu de la majorité des votants). Cette loi nécessiterait une modification de la Constitution.

Considérant qu'un même traitement démocratique spécial s'applique déjà au frein aux dépenses<sup>95</sup> (en vigueur depuis 1995), une telle disposition s'insérerait dans une logique existante. Mais considérant que les effets d'une réglementation – même avec les meilleurs efforts – ne peuvent guère être quantifiés de façon précise à l'avance, l'applicabilité de cette proposition s'avérerait plus malaisé que pour le frein aux dépenses. Et une étude d'Ecoplan (2021) a montré qu'une telle règle appliquée entre 2014 et 2019 n'aurait conduit à une décision différente au Parlement que dans 3 des 635 projets étudiés.<sup>96</sup> Le Conseil fédéral proposa de rejeter la motion.

La «loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)» a été proposée simultanément fin 2022 par le Conseil fédéral avec recommandation d'acceptation (Bundesrat 2022). Ce train de mesures pour la réduction du fardeau réglementaire comprend des estimations des coûts plus complètes et plus transparentes des réglementations, un suivi en continu (monitoring) de la charge réglementaire, une détermination du potentiel d'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises, et l'exploitation d'un guichet virtuel central permettant aux entreprises un accès aux prestations administratives.

Le projet est considéré comme ayant de bonnes chances d'être accepté par le Parlement. Comme la Suisse ne dispose pas à ce jour d'évaluation ex post efficace des réglementations et de leurs coûts, cette mesure pourrait s'avérer opportune. Sa mise en œuvre devrait également se traduire par une amélioration de son score, faible à ce jour, dans le domaine de l'évaluation ex post dans l'indicateur des politiques réglementaires de l'OCDE (voir p. 66).

### Améliorer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

La nouvelle directive AIR entrée en vigueur en 2020 a remédié à quelques-unes des faiblesses de la directive AIR précédente (voir p. 69). Grâce à l'instrument de vérification rapide «Quick Check», il doit être possible, à un stade aussi précoce que possible, de déterminer si une AIR simple ou approfondie est requise. Les mérites de ce nouvel outil devront être évalués dans quelques années. Auparavant, la décision concernant la nécessité d'une

95 Le frein aux dépenses exige que les dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou les dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs soient adoptées à la majorité des membres de chaque conseil (et non pas seulement des présents) (Schweizer Parlament 2023).

96 Ecoplan a réalisé une analyse d'impact de la réglementation sur le «frein à la réglementation». Cela a sa logique mais n'est pas dépourvu d'une certaine ironie.

AIR (approfondie) était prise sans suivre une systématique bien précise, au cas par cas et selon le bon vouloir de l'office en charge.

Une **initiative parlementaire** (SR 19.402) demande à nouveau la création d'un organisme indépendant pour le contrôle des AIR (Parlamentarische Initiative WAK-SR, 19.402). Une telle demande avait déjà été faite quelques années auparavant, dans deux motions (Vogler 15.3400, FDP 15.3445) et décrite plus en détail par Avenir Suisse (Buomberger & Schlegel 2016, p. 52 et suiv.), mais malgré l'adoption au Parlement, jamais examinée par le Conseil fédéral.<sup>97</sup> La nouvelle initiative doit être traitée durant la session d'hivers 2023 par les conseils.

Un tel contrôle externe serait certainement judicieux pour les AIR simples, qui sont jusqu'ici encore souvent réalisées par les offices fédéraux en charge eux-mêmes et n'aboutissent pas même le plus souvent à un rapport séparé, mais sont directement incluses dans le message. Le conflit d'intérêt est évident: l'office fédéral en charge ne va pas «descendre» son projet dans une AIR interne. Concernant les AIR approfondies, qui entretemps doivent être obligatoirement réalisées par des organes externes, il pourra sembler étrange de créer une nouvelle institution externe chargée de contrôler le travail d'une autre institution externe: il semblerait que l'on veuille lutter contre les excès réglementaires par d'autres excès réglementaires. Cependant – comme Avenir Suisse le décrivait déjà en 2016 –, un tel «Swiss Regulatory Board» pourrait avoir une structure assez légère. Cette autorité de contrôle pourrait en outre recevoir d'autres compétences dans le cadre des AIR, par exemple:

- le contrôle des Quick Checks
- le choix des prestataires externes pour la réalisation des AIR approfondies (afin d'empêcher une possible partialité de l'office fédéral en charge lors du choix de ce prestataire)
- l'homogénéité et la bonne accessibilité de la publication de toutes les analyses.

Si ces mesures semblaient malgré tout illogiques, on pourrait également aller une étape plus loin et cesser de confier les mandats d'analyse aux divers prestataires actuels, pour les remplacer par cet organe externe **lui-même**, lequel réaliserait donc les AIR. Il pourrait s'agir par exemple d'une commission de réglementation composée d'économistes et d'experts issus des domaines les plus différents, et qui réalisent des AIR homogènes selon des modèles bien reconnaissables. L'avantage de cette approche serait un degré d'indépendance encore plus élevé. Les prestataires actuels mandatés pour les AIR sont la plupart des entreprises à but lucratif. Ils ont certainement – malgré leur indépendance formelle – une certaine retenue quant au fait de critiquer trop âprement le travail de l'office qui les a mandatés

Auparavant, la décision concernant la nécessité d'une AIR (approfondie) était prise sans suivre une systématique bien précise, au cas par cas et selon le bon vouloir de l'office en charge.

97 Le Conseil fédéral a considéré que l'objectif des motions était atteint par l'adoption de la nouvelle directive AIR – quoiqu'il ne le fût manifestement pas – et proposa leur classement (*Bundesrat 2020a*, p. 3390).

et donc les rémunère. En inconvénient, on pourrait citer le fait qu'une telle commission de réglementation deviendrait elle-même rapidement relativement coûteuse et pourrait de plus développer à nouveau des intérêts particuliers. Donner mandat à des prestataires externes est une solution peu coûteuse en comparaison. Les coûts d'une AIR moyenne se situent en général autour de 100 000 francs. Les avantages et inconvénients des deux modèles devraient être examinés plus en détail.

### **Autres potentiels d'amélioration de l'AIR**

Les procédures suivies à ce jour pour les AIR suscitent d'autres points de critique et questions, et suggèrent des propositions qui mériteraient d'être plus soigneusement examinées :

- Les AIR simples ne sont aujourd'hui pour la plupart pas du tout publiées séparément, mais sont tout simplement incluses directement dans le message. Il est difficile de savoir si les constatations des vérifications internes y sont reportées de façon vraiment complètes – ou au contraire sélectivement. Il serait souhaitable que toutes les AIR, et de même tous les Quick Checks, soient rendus facilement accessibles sur un site Web, en même temps qu'un aperçu de toutes les AIR actuellement en cours de réalisation.
- Les AIR ont été à l'origine introduites pour freiner le fardeau réglementaire des entreprises. Cependant, les AIR couvrent aujourd'hui presque tous les types de conséquences possibles pour tous les groupes cibles. Dans le manuel AIR, sous le point à examiner III, en plus des entreprises, sont nommés par exemple : organisations d'utilité publique, consommateurs, contribuables, propriétaires, locataires, familles, familles monoparentales, enfants, jeunes/seniors, Confédération, cantons, communes, assurances sociales, centres urbains, agglomérations, régions de montagne, pays en développement. Sous le point à examiner IV, se trouvent, en plus de nombreux autres points concernant les conditions-cadre économiques, des facteurs tels que l'égalité des droits, l'égalité entre générations, la biodiversité, l'eau, le bruit, l'air, le sol (WBF 2022). Certes en fonction du projet, l'analyse sélectionnera et délimitera les parties prenantes, mais le problème reste manifeste : si **tout** peut potentiellement avoir un poids, l'évaluation devient arbitraire.

Pour prévenir tout malentendu : il est évident que jouent également un rôle central les conséquences directes d'un projet sur ces groupes de la société ou phénomènes concernés – que ce soit l'environnement, la société, le fédéralisme ou tout autre aspect encore. Mais on pourrait penser que ces conséquences ont déjà été examinées en détail et soumises au débat politique dans le cadre du processus législatif normal. Il est tout à fait louable que ces éléments soient également repris dans un cadre formalisé et que les résultats soient publiés. Mais le faire à l'intérieur d'une AIR, c'est méconnaître l'intention initiale de cette analyse. Il serait préférable de disposer d'une documentation à ce sujet en dehors

de l'AIR.<sup>98</sup> Cette documentation pourrait alors être confrontée à une analyse AIR dans sa forme originelle, c'est-à-dire concentrée sur la charge réglementaire pour l'activité des entreprises. Le rôle des politiques serait alors de peser ces différents aspects les uns par rapport aux autres. Dans leur forme actuelle, avec la prise en compte d'innombrables différents éléments sans règle de pondération, l'AIR est trop peu transparente et trop arbitraire.

Dans leur forme actuelle, avec la prise en compte d'innombrables différents éléments sans règle de pondération, l'AIR est trop peu transparente et trop arbitraire.

- Comment devrait-on procéder si une AIR parvient à la conclusion que le projet de réglementation examiné n'est pas apte à régler le problème identifié, ou même que cette identification de problème elle-même peut être remise en question? Ainsi par exemple, la Confédération a mené à terme le projet de fonds d'innovation, bien que l'AIR adressait de très nettes critiques à son sujet (IWSB 2022). Il est clair que des prestataires externes ne peuvent avoir de compétences législatives. Mais une sorte de procédure d'élimination des divergences ne serait-elle pas souhaitable? Ou doit-on se fier au fait que les conclusions d'une AIR diminueront en conséquence les chances d'un projet mal conçu d'obtenir une majorité au Parlement ou en dernier ressort lors d'une votation populaire? Peut-être serait-il suffisant d'instaurer une obligation de reprendre la conclusion des experts AIR à l'identique dans le message.

### La règle «one in, one out»: toujours séduisante malgré les années

Lorsqu'il est question des solutions à l'inflation réglementaire, la règle du «one in, one out» manque rarement d'être citée. Celle-ci constitue une sorte de frein à la réglementation en prévoyant que pour toute nouvelle réglementation votée, une ancienne doit être abrogée. La plupart du temps, ce principe n'est pas pris au pied de la lettre, mais se rapporte au total des coûts de la réglementation: 1 franc de charge supplémentaire doit donc être compensé par 1 franc de charge en moins. Cette approche est déjà mise en pratique à l'étranger:

- En **Allemagne**, la règle 1i1o est en vigueur depuis juillet 2015. Si une nouvelle réglementation entraînant des coûts pour l'économie est promulguée, le législateur est tenu au cours de la même législature de proposer des moyens de compenser ce surcoût. Les effets de cette règle ne semble pourtant pas donner satisfaction et certains réclament déjà une règle «deux pour un», à savoir deux suppressions pour une nouvelle charge réglementaire (1i2o) (Anger 2022).
- En **Grande-Bretagne**, la règle 1i1o est entrée en vigueur en 2005; elle a été étendue au principe 1i2o en 2013, et même 1i3o en 2016. En 2022 cependant – comme conséquence tirée de l'incendie de la Grenfell Tower et «considérant la nécessité de s'adapter à une nouvelle vague de révolution technologique et d'atteindre le net zéro», elle a été abrogée (Stanley).

98 Cela se fait déjà en partie (en plus): par exemple, l'Ofev procède à une «évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux» pour les projets importants, où l'accent est mis sur les effets environnementaux.

Il n'y a pas de consensus sur les effets de la règle sur les coûts de la réglementation pour les entreprises. Le gouvernement évalue les économies à 10 milliards de livres pour la période 2010–2015. Une enquête auprès des entreprises a cependant conclu à une économie de «seulement» 2,2 milliards de livres.<sup>99</sup> Son effet restrictif est cependant attesté par son abrogation même, qui visait en effet à pouvoir introduire plus facilement de nouvelles réglementations.

- Le **Canada** (depuis 2012) et la France (depuis 2013) connaissent également la règle du «one in, one out».
- Depuis 2022, elle s'applique même dans l'**UE**, où elle sert de principe directeur pour tous les projets de loi de la Commission européenne. Durant la première année, cette règle n'a cependant pas encore porté ses fruits dans la pratique législative: la base de données de l'UE liste pour 2022 plus de 2000 actes législatifs adoptés, contre seulement 534 actes abrogés (Kirchdörfer 2023).

Les expériences faites à l'étranger montrent que la règle du «un pour un» n'est pas une mécanique bien huilée. La quantification des conséquences financières – sans parler des implications non directement mesurables financièrement, telles que l'atteinte aux libertés publiques – est complexe, et le plus souvent loin d'être univoque. Il n'est pas possible d'atteindre une objectivité absolue sur ce point.

Ces difficultés peuvent amener à renoncer entièrement à une quantification. La simple décompte du nombre d'actes ajoutés d'une part, et supprimés d'autre part – autrement dit une interprétation littérale du «one in, one out» – serait cependant certainement encore moins satisfaisante. En effet il serait possible de compenser des charges réglementaires très lourdes avec le retrait de charges mineures sans importance. Si une quantification précise ne semble pas possible dans certains domaines, il serait préférable de recourir à des échelles qualitatives, au lieu de renoncer complètement à toute valeur de mesure de charge.

Pour la Suisse, Avenir Suisse a proposé en 1996 l'introduction de la règle du «one in, one out» (Buomberger & Schlegel 2016, p. 55). Peu après, la proposition fut portée au Parlement sous forme d'initiative parlementaire (Vogt, 16.435) et de motion (Martullo-Blocher, 16.3543); cette dernière demandait même la règle de «deux pour un» (1i2o). Les deux projets furent rejetés d'une courte majorité. Durant la même session parlementaire, Lukas Reimann déposa une nouvelle motion (18.3627) pour introduire la règle du «one in, one out»; non traitée par les conseils au bout de deux ans, elle fut donc classée. Il déposa immédiatement de nouveau la même motion (20.4219), qui connut cependant le même sort à l'automne 2022.

<sup>99</sup> Selon une enquête du National Finance Control, 46 % de toutes les décisions réglementaires – représentant un surcoût de 2,6 milliards de livres – n'ont pas été prises en compte dans l'estimation, et les postes pris en compte étaient parfois très discutables. Par exemple, l'ajustement de l'indice d'inflation pour augmenter les pensions de retraite ou l'introduction d'un prix minimum de 0,05 £ sur les sacs en plastique ont été inclus dans le calcul en tant qu'allègement de la réglementation (NAO 2016).

Même si les dépôts et échecs répétés d'interventions pour la règle du «one in, one out» s'apparentent à un forcing: compte tenu qu'une telle règle soit passée dans l'usage désormais dans de nombreux pays, il serait approprié que le législateur montre une plus grande ouverture à son égard et par ex. se montre prêt à demander une évaluation complète des expériences faites à l'étranger.

### Une nouvelle approche: la «semaine des suppressions»

La règle du «one in, one out» n'a donc pas eu jusqu'ici les faveurs de la politique – même si les initiatives ont été rejetées à une assez courte majorité. Quelles sont les alternatives? Pour sensibiliser davantage le monde politique au fait que légiférer ne signifie pas seulement ajouter, mais aussi abandonner, il serait possible d'introduire une dimension «nettoyage de printemps» dans les sessions parlementaires: le Parlement devrait dédier une période limitée, par exemple une session spéciale par an, ou trois jours par session ordinaire pour identifier et supprimer des dispositions dépassées, dévoyées ou trop coûteuses.

Ce procédé aurait plusieurs avantages:

- **Sensibilisation:** une telle institutionnalisation de ce processus législatif forcerait régulièrement tous les acteurs politiques à porter leur attention sur l'abandon ou la suppression de règles, au lieu du seul ajout.
- **Transparence:** la désignation explicite d'une partie du temps de travail parlementaire à cette fin donnerait de la visibilité dans la population au succès de ces opérations de nettoyage. La couverture médiatique durant cette période pourrait se concentrer sur ce thème et livrer, selon les résultats obtenus, des évaluations positives ou négatives du travail du Parlement.
- **Flexibilité:** contrairement à la clause de caducité («sunset clause»), qui donne à une réglementation une durée de validité prédéfinie, les domaines concernés ne sont pas ici connus à l'avance. Le Parlement peut donc s'attaquer aux thèmes où il peut s'attendre à trouver le plus fort potentiel de réduction de la densité réglementaire.
- **Complémentarité:** une «semaine des suppressions» remplace et remplit également la fonction de la règle du «1i1o», qui n'a pas convaincu jusqu'ici. Son effet serait encore plus important si elle venait en complément à cette règle du «1i1o», à supposer que celle-ci arrive un jour à gagner une majorité politique: si la règle «1i1o» – ou même «1i2o» – était en vigueur, cela conférerait à la semaine des suppressions un caractère d'urgence, celui de satisfaire à la quantité de suppressions attendue.

Une telle institutionnalisation de ce processus législatif forcerait régulièrement tous les acteurs politiques à porter leur attention sur l'abandon ou la suppression de règles, au lieu du seul ajout.

Un processus similaire a été appliqué en Grande-Bretagne dans les années 2011 à 2014, avec le «Red Tape Challenge» contre la paperasserie.<sup>100</sup> Les propositions de suppression venaient de la population. Les entreprises et les

100 Voir OECD (2016) pour une analyse complète.

personnes physiques pouvaient soumettre anonymement leurs propositions de suppression de réglementations inutiles. L'initiative a abouti finalement à la suppression ou l'amélioration de 3095 réglementations, pour un total estimé d'économies annuelles pour les entreprises de 1,2 milliard de livres.

#### 6.4\_ Subventions : transparence et clause de caducité

Si les conséquences de l'inflation réglementaire sur les coûts des acteurs économiques font partie depuis assez longtemps du débat politique, ce n'est pas encore le cas pour le financement croissant de branches économiques par des fonds publics. Cela a certainement une explication politico-économique classique : les subventions profitent en général très fortement à des groupes d'intérêt bien organisés, tandis que l'effet immédiat d'une subvention du point de vue du contribuable est moins sensible (voir le développement au sujet de la «recherche de rente» dans le chapitre 1). Au total cependant, les subventions de l'Etat sont devenues bien sensibles, mais non visibles dans le grand public.

##### Assurer la transparence

Le système de subventions suisse souffre d'un énorme déficit de transparence, et contrairement à l'étranger, la Suisse ne dispose pas d'une loi efficace en matière de subventions (voir Rutz 2022). Il existe certes une «banque de données des subventions» au plan fédéral, mais celle-ci ne fait que palier le problème car il y manque plusieurs aides de l'Etat – par exemple les dotations aux organisations de médias à travers la redevance de radio-télévision.

Cette banque de données couvre en outre exclusivement les subventions de la Confédération. Au niveau des cantons et des communes, il n'y a pas de visibilité. Leurs subventions n'ont ni relevé systématique ni publication dans une banque de données (Rutz et Grabher 2022). Cela est d'autant plus problématique que les cantons et les communes ne sont soumis en pratique à aucune restriction concernant les aides versées, et que des sommes significatives sont accordées à ces niveaux – par exemple les subventions dans la branche culturelle. S'ajoute le fait que les comptes cantonaux diffèrent considérablement les uns des autres, y compris même en partie dans leur terminologie (voir note 84 p. 89).

L'opacité en Suisse ne touche pas seulement les subventions, mais aussi d'autres remises accordées sélectivement, telles que des privilèges fiscaux. Il n'existe ainsi – au mieux – que des évaluations non actualisées sur l'avantage financier que représentent les taux de TVA réduits, et il n'existe pas de registre central de ces avantages. Cela est problématique car les allègements fiscaux sont particulièrement sujets aux politiques d'intérêts particuliers et aux effets d'aubaine (Rutz 2022).

Une première étape pour endiguer des pratiques de subventionnement débordantes serait donc d'instaurer la transparence. Cela rend nécessaire un relevé et une publication centralisés de tous les privilèges étatiques ac-

cordés par la Confédération, les cantons et les communes à des acteurs privés. C'est uniquement sur cette base que peut être mené un débat politique sur l'efficacité et l'efficacités des subventions. De plus, le relevé systématique dans une banque de données centrale de tous les privilèges étatiques, tels que les allègements fiscaux, les versements à fonds perdus, les prêts et garanties, inciterait déjà les acteurs à plus de discipline.

Cela rend nécessaire un relevé et une publication centralisés de tous les privilèges étatiques accordés par la Confédération, les cantons et les communes à des acteurs privés.

### **Clauses de caducité («sunset clauses») pour les subventions sélectives**

Il serait possible d'utiliser, en particulier pour les subventions que motivent des intérêts particuliers, des clauses dites de caducité («sunset clauses») (voir Rutz 2022). Certaines dépenses seraient ainsi dotées d'une date de caducité. Sans décision parlementaire autorisant leur prolongement, elles cesseraient à cette date.

Un tel mécanisme semble évident en théorie. Le problème est qu'il n'a pas fait ses preuves en pratique jusqu'ici.<sup>101</sup> On cherche en vain des études probantes ayant démontré l'effet des clauses de caducité sur la discipline de dépenses, et ce malgré leur utilisation courante en particulier dans les pays anglo-saxons.

Les expériences pratiques faites en Suisse livrent également un tableau peu réjouissant. Certaines mesures de soutien et d'encouragement spécifiques à certaines branches, prises pour un temps limité, ont été régulièrement renouvelées par la suite – par exemple, dans le domaine du tourisme, l'encouragement de l'innovation ou le taux de TVA réduit pour les établissements d'hébergement (voir chapitre 5.3.1). Le «financement incitatif», provisoire et plusieurs fois prolongé au cours de ces 20 dernières années, pour les services d'accueil de la petite enfance, illustre bien comment même des programmes d'impulsion sont rapidement inclus par les décideurs politiques parmi les dépenses régulières. Dans le débat sur le prolongement du programme, la tendance humaine au statu quo prend le dessus – ce que favorisent aussi l'absence ou l'insuffisance des pratiques d'évaluation.

Néanmoins, rejeter les clauses de caducité parce qu'elles sont souvent prolongées en pratique, méconnaît peut-être leur valeur. Ainsi, l'obligation récurrente de soumettre les subventions au débat sur leur sens ou non-sens, pourrait du moins porter ces questions dans le grand public, et ainsi produire ici ou là un certain effet de discipline (Rutz 2022). Par conséquent, peu d'éléments s'opposent à ce que les subventions traditionnelles soient munies d'une date de caducité.

---

101 Voir Buomberger et Schlegel (2016) pour une discussion détaillée.

## 7\_ Remarque finale : consolider la conception libérale de l'Etat en Suisse

Comme déjà évoqué en introduction, d'un point de vue libéral, une chose est sûre : une société a besoin d'un Etat fort, mais sobre. Et pour fixer correctement ses limites, il est utile de diviser la sphère d'action de l'Etat en trois domaines fondamentaux : 1. Garantie de la sécurité (juridique) et protection de la propriété. 2. Correction des défaillances du marché. 3. Correction des situations jugées non souhaitables par la société. Tandis que le premier domaine ne nécessite pas d'autres grandes explications, il importe de distinguer clairement les deux autres.

Dans le deuxième domaine, la défaillance du marché signifie que le libre jeu de l'offre et de la demande ne produit pas un résultat efficient, c'est-à-dire ne maximise pas l'utilité globale. Ces défaillances peuvent avoir diverses causes (voir chapitre 4). Dans le troisième domaine, il ne s'agit pas d'une défaillance du marché. Le marché produit des résultats efficients, mais qui ne sont pas souhaités socialement. Une intervention de l'Etat est donc légitimée dans ce cas par une logique non pas économique, mais politique – et l'on rencontre donc ici les différences les plus variées dans les préférences des différents camps politiques.

L'aspect le plus important dans ce troisième domaine est sans aucun doute celui de la justice sociale. «Le marché» est aveugle à cet aspect ; son échec à établir cette justice n'est pourtant une défaillance de sa part, car une telle capacité ne lui a jamais été attribuée. Assurer une justice sociale – telle que la société pourra bien l'avoir définie – est donc considéré comme un rôle de l'Etat. Un large accord s'est fait à travers les camps politiques (aujourd'hui) en Suisse sur le fait que l'Etat – autrement dit la collectivité – doit garantir des revenus permettant de couvrir les besoins vitaux des personnes qui ne sont pas en mesure de se les assurer elles-mêmes. Cette intervention devrait de préférence prendre la forme d'une aide au sujet, c'est-à-dire un soutien direct à l'individu, et non pas au marché – précisément parce qu'il ne s'agit pas ici d'une défaillance du marché.

La protection sociale s'adresse donc toujours à des individus. Après une crise comme celle du Covid-19, lors de laquelle l'Etat est venu directement en aide aux entreprises en engageant des fonds par milliards, ce principe s'est trouvé dans une certaine mesure affaibli, et de nouvelles attentes ont été créées dans la société<sup>102</sup>. C'est pourquoi il est important de rappeler que l'Etat en principe ne devrait agir envers les entreprises que comme

La protection sociale s'adresse donc toujours à des individus. C'est pourquoi il est important de rappeler que l'Etat en principe ne devrait agir envers les entreprises que comme garant de la concurrence et non comme sauveteur.

<sup>102</sup> Ainsi, il ressort de la dernière étude de Credit Suisse sur les PME qu'une majorité relative des entreprises indiquent qu'elles pourraient compter sur le fait que l'Etat leur vienne financièrement en aide en cas de crise (*Credit Suisse 2023, p. 43*).

garant de la concurrence, et non comme sauveteur quand elles se trouvent en difficulté.

Les entreprises – ou les branches – n’ont pas besoin de protection sociale car ce ne sont pas des êtres sociaux. La protection sociale doit aller à l’individu, qui peut le cas échéant être affecté par la faillite d’une entreprise. Une entreprise en revanche, qui offre des prestations qui ne lui permettent pas une survie à l’épreuve des crises, ne doit pas immobiliser de capital, mais disparaître du marché. Permettre ce changement de structure conduit à une économie plus résiliente, et ainsi à long terme à une plus grande prospérité (voir Müller & Ammann 2021, Müller & Schnell 2020). Si l’on met de côté ce principe, il arrive précisément ce que les contempteurs du capitalisme critiquent souvent : les bénéfices vont au privé, et les pertes au contraire sont mises à la charge de la société.

Outre une claire distinction entre les trois rôles de l’Etat, il importe enfin de rappeler et bien faire comprendre que le marché n’est pas le seul à pouvoir «défaillir», mais que l’Etat aussi a ses défaillances. Dans l’opinion publique, l’Etat dont on appelle les interventions est souvent vu comme bienveillant et omniscient. Cette image est parfaitement contraire à la réalité. Derrière «l’Etat» ne se trouvent aussi finalement que des êtres humains. Ces derniers ne disposent ni d’informations parfaites sur le monde, ni ne sont entièrement dévoués à l’intérêt général : la vérité est qu’ils poursuivent toujours également de propres intérêts particuliers. Donc même lorsqu’une défaillance du marché se produit, cela n’est pas encore dit qu’une intervention de l’Etat produira un résultat meilleur à la fin.

Au milieu de tous ces avertissements et mises en garde, il convient de garder une constatation positive pour conclure : la Suisse se caractérise encore par sa grande confiance dans les processus qui partent de la base et par sa compréhension somme toute libérale de l’Etat, si on la compare avec d’autres pays. Dans notre pays une majorité de la population a préservé son attitude sceptique envers les grands coups de maître qu’échafaude l’Etat. On est conscient que de petites avancées dans le cadre de la société civile, sur la base de la responsabilité individuelle, conduiront à long terme à des résultats bien meilleurs pour la société. Le cours de l’histoire est imprévisible, et le politique ne devrait donc pas, se berçant de l’illusion de la planifiabilité, chercher à lancer le grand coup gagnant, mais bien plutôt conserver les meilleures et les plus libérales conditions-cadres possibles, et les améliorer encore.

Outre une claire distinction entre les trois rôles de l’Etat, il importe enfin de rappeler et bien faire comprendre que le marché n’est pas le seul à pouvoir «défaillir», mais que l’Etat aussi a ses défaillances.

Le chapitre 5 décrit l'évolution des dépenses publiques dans les branches «culture», «médias» et «tourisme». Les données se basent à chaque fois sur le compte de financement, par groupe, par nature et par fonction, corrigé des transferts, en sélectionnant le secteur des administrations publiques (EFV 2022f). Les fonctions suivantes ont été prises en compte pour chacune des branches :

- **Culture**: «311 Musées et arts plastiques», «312 Conservation des monuments historiques et protection du paysage», «321 Bibliothèques et littérature», «322 Musique et théâtre», «329 Culture, NMA (non mentionné ailleurs)» et «331 Films et cinéma»
- **Tourisme**: «840 Tourisme»
- **Médias**: «332 Mass media»

Les données sont regroupées selon trois critères. Premièrement nous distinguons entre les dépenses et les investissements, pour refléter la perspective du compte de résultat et du compte des investissements. Deuxièmement nous distinguons entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires, afin de séparer les effets uniques comme la pandémie de Covid-19 par exemple. Troisièmement nous prenons en compte la sectorisation de l'AFF en distinguant entre le secteur des administrations publiques et les autres, pour les dépenses comme pour les investissements. Les critères déterminants pour la sectorisation sont la nature des activités et le contrôle de l'institution (voir EFV 2021a):

- Les institutions suivantes sont comptabilisées dans la **section des administrations publiques**: Musée national suisse, Fondation pour la culture Pro Helvetia, Suisse Tourisme. La Bibliothèque nationale suisse fait partie de l'OFC et ainsi également du secteur des administrations publiques.
- **Ne sont pas classées** sous le secteur des **administrations publiques** la Société suisse de crédit hôtelier et la SSR.

Les groupes par nature suivants du compte de financement ont été agrégés (voir figures 25-27):

- **Les dépenses ordinaires de l'Etat pour son propre compte** comprennent les groupes par nature: 30 Dépenses de personnel; 31 Dépenses de biens et services et autres dépenses d'exploitation; 34 Dépenses financières.
- **Les dépenses extraordinaires de l'Etat pour son propre compte** comprennent les groupes par nature: 380 Dépenses de personnel extraordinaires; 381 Dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation extraordinaires; 384 Dépenses financières extraordinaires.
- **Les investissements de l'Etat pour son propre compte** comprennent les groupes par nature: 50 Immobilisations corporelles; 51 Investissements pour le compte de tiers; 52 Investissements, immobilisations incorporelles.
- **Les dépenses de transfert ordinaires au bénéfice de tiers** comprennent les groupes par nature: 36 Dépenses de transfert.
- **Les dépenses de transfert extraordinaires au bénéfice de tiers** comprennent les groupes par nature: 386 Dépenses de transfert extraordinaires.
- **Les dépenses d'investissement au bénéfice de tiers** comprennent les groupes par nature: 53 Prêts et participations n. c. a.; 54 Prêts; 55 Participations et capital social; 57 Contributions à des investissements.

## Sources

- Abernathy, Penelope M. (2020). News deserts and ghost newspapers: Will local news survive? Center for Innovation and Sustainability in Local Media, School of Media and Journalism, University of North Carolina at Chapel Hill. [www.usnewsdeserts.com/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_News\\_Deserts\\_and\\_Ghost\\_Newspapers.pdf](http://www.usnewsdeserts.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_News_Deserts_and_Ghost_Newspapers.pdf)
- Allan, Corey; Grimes, Arthur & Kerr, Suzi. (2013). Value and culture: An economic framework. Manatū Taonga – Ministry for Culture and Heritage. [mch.govt.nz/sites/default/files/Value%20and%20Culture%20An%20Economic%20Framework%20Aug%202013%20pdf%20%28D-0500475%29.PDF](http://mch.govt.nz/sites/default/files/Value%20and%20Culture%20An%20Economic%20Framework%20Aug%202013%20pdf%20%28D-0500475%29.PDF)
- Anger, Heike. (2022, 17. Mai). Neuer Normenkontrollrat: Was die Wirtschaft beim Bürokratieabbau erwartet. Handelsblatt. [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/neuer-normenkontrollrat-was-die-wirtschaft-beim-buerokratieabbau-erwartet/28347228.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/neuer-normenkontrollrat-was-die-wirtschaft-beim-buerokratieabbau-erwartet/28347228.html)
- ATP. (2021). The ATP Group Annual Report 2021. [www.atp.dk/en/dokument/atp-group-annual-report-2021](http://www.atp.dk/en/dokument/atp-group-annual-report-2021)
- BAG, Bundesamt für Gesundheit. (2022). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. [www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html](http://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html)
- BAK, Bundesamt für Kultur. (2022). Taschenstatistik Kultur in der Schweiz 2022 Covid-19 Edition.
- BAK, Bundesamt für Kultur. (2023). Umsetzung der Änderung des Filmgesetzes. [www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturschaffen/film1/aenderung-filmgesetz.html](http://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturschaffen/film1/aenderung-filmgesetz.html)
- BAK Economics, Basel Economics. (2015). Kultur als Wirtschaftsfaktor [Im Auftrag der Julius Bär Stiftung]. [www.bak-economics.com/fileadmin/documents/publizierteArtikel/JB\\_BRO\\_Kultur\\_als\\_Wirtschaftsfaktor\\_PU00355DE\\_WEB-.pdf](http://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/publizierteArtikel/JB_BRO_Kultur_als_Wirtschaftsfaktor_PU00355DE_WEB-.pdf)
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2019, 2. Oktober). Verlängerung der Veranstalterkonzessionen 2020-2024. [www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/informationen-ueber-radio-und-fernsehveranstalter/verlaengerung-veranstalterkonzessionen-2020-2024.html](http://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/informationen-ueber-radio-und-fernsehveranstalter/verlaengerung-veranstalterkonzessionen-2020-2024.html)
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2020a). Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation. Beispiele Codierung Regionalinformation.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2020b). Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation. Information für die konzessionierten Veranstalter zur Berechnung des erbrachten Angebots.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2021a). Indirekte Presseförderung – Faktenblatt 3 zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien – November 2021. [www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/kommunikation/03\\_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf.download.pdf/03\\_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf](http://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/kommunikation/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf.download.pdf/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf)
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2021b). Persönliche Kommunikation vom 30. Dezember 2021 [Persönliche Kommunikation].
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2022). Sammlung statistischer Daten. [www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/zahlen-und-fakten/sammlung-statistischer-daten.html](http://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/zahlen-und-fakten/sammlung-statistischer-daten.html)
- Baumol, William J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. American Economic Association, 57(3), 415–426.
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2003). Kulturfinanzierung durch die Unternehmen. Erhebung über die Kulturausgaben der Unternehmen in der Schweiz im Jahr 2001. [www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/catalogues-databases.assetdetail.341009.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/catalogues-databases.assetdetail.341009.html)

- BFS, Bundesamt für Statistik. (2021a). Erwerbssatzordnung (EO): Finanzen der EO. [www.bfs.admin.ch/asset/de/16764928](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/16764928)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2021b). Medienökonomische Aspekte: Verteilung der Radio- und Fernsehempfangsgebühren – 1992–2020. [www.bfs.admin.ch/asset/de/17744190](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/17744190)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022a). Anteil des Tourismus an Wertschöpfung und Beschäftigung – 2001–2021 | Tabelle. [www.bfs.admin.ch/asset/de/23771180](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/23771180)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022b). Arbeitslosenversicherung (ALV): Finanzen. [www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-13.04.05.01](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-13.04.05.01)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022c). Arbeitsmarktindikatoren 2022 – Definitionen. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb.assetdetail.23144040.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb.assetdetail.23144040.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022d). Berufliche Vorsorge (BV): Finanzen. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.22444137.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.22444137.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022e). Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, 1861–2021. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.23064753.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.23064753.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022f). Bildungsabschlüsse. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsabschluesse.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsabschluesse.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022g). Bruttoinlandprodukt, lange Serie. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.23184196.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.23184196.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022h). Fernsehnutzung. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienangebot-nutzung/fernsehen/fernsehnutzung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienangebot-nutzung/fernsehen/fernsehnutzung.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022i). Freiheitsentzug, Insassenbestand am Stichtag. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.22344234.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.22344234.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022j). Fremdenverkehrsbilanz – 1995–2021 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. [www.bfs.admin.ch/asset/de/22806000](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/22806000)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022k). Hotels und Kurbetriebe: Angebot und Nachfrage im Überblick – 1.1.1992–31.10.2022 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. [www.bfs.admin.ch/asset/de/23786894](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/23786894)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022l). Kennzahlen zur Verteilung der Einkommen vor und nach staatlichen Transfers. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/ungleichheit-der-einkommensverteilung.assetdetail.22385444.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/ungleichheit-der-einkommensverteilung.assetdetail.22385444.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022m). Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/kosten-finanzierung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/kosten-finanzierung.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022n). Kulturförderung durch die öffentliche Hand – Nach Kulturbereichen und Ausgabenkategorien. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/kulturförderung/oeffentliche.assetdetail.23566031.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/kulturförderung/oeffentliche.assetdetail.23566031.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022o). Kulturschaffende: Anzahl, soziodemografisches Profil und Arbeitsbedingungen – 2010–2021. [www.bfs.admin.ch/asset/de/22504673](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/22504673)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022p). Lehrkräfte nach Bildungsstufe und Hochschulpersonal. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen.assetdetail.23005589.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen.assetdetail.23005589.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022q). Museen. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/museen.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/museen.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022r). Museen: Besuche und Kulturvermittlung – 2015–2021 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. [www.bfs.admin.ch/asset/de/23567957](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/23567957)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022s). Museen: Struktur und Finanzierung – 2015–2021. Bundesamt für Statistik. [www.bfs.admin.ch/asset/de/23567960](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/23567960)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022t). Radionutzung. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienangebot-nutzung/radio/radio-nutzung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienangebot-nutzung/radio/radio-nutzung.html)

- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022u). Schweizer Film. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/film-kino/schweizer.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/film-kino/schweizer.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022v). Statistik der Unternehmensstruktur (Statent). [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/erhebungen/statent.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/erhebungen/statent.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022w). Unfallversicherung (UV): Finanzen. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialversicherungen/unfall.assetdetail.22444133.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialversicherungen/unfall.assetdetail.22444133.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022x). Universitäre Hochschulen. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiaerstuferhochschulen/universitaere.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiaerstuferhochschulen/universitaere.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022y). Statistik der Kulturwirtschaft (KUWI). Steckbrief. [www.bfs.admin.ch/asset/de/22464300](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/22464300)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022z). Medienökonomische Aspekte: Lokal-/Regionalradio und -fernsehen: Verteilung der Einnahmen aus den Empfangsgebühren (Gebührensplitting). [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.22869688.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.22869688.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022aa). Medienökonomische Aspekte: Erwerbstätigkeit im Medienbereich. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienoekonomische-aspekte/berufstaetigkeitsbereich-massmedien.assetdetail.22869678.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienoekonomische-aspekte/berufstaetigkeitsbereich-massmedien.assetdetail.22869678.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023a). Bildungsinstitutionen: Trägerschaft der Schule. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsinstitutionen/traegerschaft-schule.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsinstitutionen/traegerschaft-schule.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023b). Personen in Ausbildung. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023c). LIK (Dezember 2020=100), Detailresultate seit 1982, Warenkorbstruktur 2020, inkl. Sondergliederungen. [LIK20B20]. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise.assetdetail.23925501.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise.assetdetail.23925501.html)
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023d). Persönliche Kommunikation vom 01.02.2023. Statistik der Kulturwirtschaft. SAKE.
- Blum, Roger & Prinzing, Marlis. (2016). Medienregulierung der Schweiz seit 1945. In Jan Krone & Tassilo Pellegrini (Hrsg.), Handbuch Medienökonomie (p. 1–32). Springer Fachmedien Wiesbaden. [doi.org/10.1007/978-3-658-09632-8\\_63-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-09632-8_63-1)
- Bodmer, Frank. (2004). Ausmass und Gründe der Wirtschaftskrise der 90er Jahre (WWZ-Forschungsberichte). Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.
- Boetti, Lorenzo; Piacenza, Massimiliano & Turati, Gilberto. (2012). Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency? *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 68 (3), 269–302.
- Bonato, Mario & Rutz, Samuel. (2022). Der Avenir-Suisse-Freiheitsindex 2022. [avenir-suisse.ch/freiheitsindex/](http://avenir-suisse.ch/freiheitsindex/)
- BSS, Volkswirtschaftliche Beratung AG. (2022). Regulierungsfolgenabschätzung zur Einführung einer Investitionsprüfung [Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO]. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/vertieft-rfa/einfuehrung-investitionspruefung-2022/rfa\\_einfuehrung\\_investitionspruefung.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/vertieft-rfa/einfuehrung-investitionspruefung-2022/rfa_einfuehrung_investitionspruefung.html)
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen. (2015). Die soziale Sicherheit in Zahlen. [www.geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/die-soziale-sicherheit-in-zahlen](http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/die-soziale-sicherheit-in-zahlen)

- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen. (2018). Die Geschichte der AHV. [www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/faktenblaetter/die\\_geschichte\\_derahv.pdf.download.pdf/die\\_geschichte\\_derahv.pdf](http://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/faktenblaetter/die_geschichte_derahv.pdf.download.pdf/die_geschichte_derahv.pdf)
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen. (2022). Entwicklung der Beitragssätze seit 1948. [www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/themenuebergreifend/statistiken/Entwicklung\\_Beitragss%C3%A4tze\\_2023.pdf.download.pdf/Entwicklung\\_Beitragss%C3%A4tze\\_2023.pdf](http://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/themenuebergreifend/statistiken/Entwicklung_Beitragss%C3%A4tze_2023.pdf.download.pdf/Entwicklung_Beitragss%C3%A4tze_2023.pdf)
- Bucci, Valeria; Ferrara, Giancarlo & Resce, Giuliano. (2023). Local government spending efficiency and fiscal decentralization: Evidence from Italian municipalities. *Applied Economics*.
- Buchanan, James M.; Tollison, Robert D. & Tullock, Gordon. (1980). Toward a theory of the rent-seeking society. Texas A & M University; WorldCat.org. [www.gbv.de/dms/zbw/02063613X.pdf](http://www.gbv.de/dms/zbw/02063613X.pdf)
- Bundesrat. (1917). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Beteiligung des Bundes an der Errichtung eines Schweizerischen Verkehrsamtes. (Vom 16. März 1917). BBl 1917 I, 375–404. [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10026318.pdf?ID=10026318](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10026318.pdf?ID=10026318)
- Bundesrat. (1920). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Beteiligung des Bundes bei Errichtung einer schweizerischen Hotel-Treuhandgesellschaft. (Vom 20. September 1920). BBl 1920 IV, 344–357. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1920/4\\_344\\_/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1920/4_344_/de)
- Bundesrat. (1924). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gewährung einer weitem Subvention an die Schweizerische Hotel-Treuhand-Gesellschaft. (Vom 25. April 1924). BBl 1924 I, 725–734. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1924/1\\_725\\_/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1924/1_725_/de)
- Bundesrat. (1938). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung. (Vom 9. Dezember 1938). BBl 1938 II, 985–1035. [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10033812](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10033812)
- Bundesrat. (1953). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ordnung des schweizerischen Rundspruchdienstes (Vom 13. Januar 1953). BBl 1953 I, 17–64. [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10038157](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10038157)
- Bundesrat. (1954). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über rechtliche und finanzielle Massnahmen für das Hotelgewerbe (Vom 10. Dezember 1954). BBl 1954 II, 1181–1240. [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10038858.pdf?ID=10038858](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10038858.pdf?ID=10038858)
- Bundesrat. (1965). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (Vom 28. Dezember 1965). BBl 1965 III, 588–618. [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10043117](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10043117)
- Bundesrat. (1996a). Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik vom 28. Februar 1996. BBl 1996 II, 1104–1227. [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053874](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053874)
- Bundesrat. (1996b). Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes vom 29. Mai 1996. BBl 1996 III, 852–916. [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053974](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053974)
- Bundesrat. (2010). Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer (Förderung der Wirtschaft und des Wachstums) vom 23. Juni 2010. BBl 2010, 5397–5460. [www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2010/921/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2010-921-de-pdf-a.pdf](http://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2010/921/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2010-921-de-pdf-a.pdf)
- Bundesrat. (2011). Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012–2015 (Kulturbotschaft) vom 23. Februar 2011. BBl 2011. 2971–3062. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/455/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/455/de)

- Bundesrat. (2013). Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundes. Bericht in Erfüllung der Motion 12.3985 der Finanzkommission des Nationalrates vom 09.11.2012 und der Motion 12.3989 der Finanzkommission des Ständerates vom 13.11.2012.
- Bundesrat. (2016a). Interpellation 16.3304 Hansjörg Knecht: Entwicklung der Regulierungstätigkeit. [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163304](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163304)
- Bundesrat. (2016b). Botschaft zur Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)». BBl 2016, 8245–8282. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2016/1947/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2016/1947/de)
- Bundesrat. (2017). Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2017.msg-id-69175.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2017.msg-id-69175.html)
- Bundesrat. (2018a). Internationaler Vergleich der Tourismuspolitik und -förderung. Bericht in Erfüllung des Postulates 17.3429 Rieder vom 13. Juni 2017. [www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20173429/Bericht%20BR%20D.pdf](http://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20173429/Bericht%20BR%20D.pdf)
- Bundesrat. (2018b, 19. Dezember). Bundesrat will Regulierungsfolgenabschätzung optimieren. [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73492.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73492.html)
- Bundesrat. (2018c). Bericht zur Abschreibung der Motion 15.3494 der Finanzkommission des Ständerates «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren». BBl 2018, 1935–1940. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/734/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/734/de)
- Bundesrat. (2020a). Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte im Jahre 2019. Auszug: Kapitel I. BBl 2020, 3359–3404. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/741/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/741/de)
- Bundesrat. (2020b). Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien. BBl 2020, 4485–4540. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1026/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1026/de)
- Bundesrat. (2020c). Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024) vom 26. Februar 2020. BBl 2020, 3131–3278.
- Bundesrat. (2020d). Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) (2020). BBl 2019, 8519–8522. [www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2920/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2920/de)
- Bundesrat. (2021). Interpellation 20.4589 Thomas Burgherr: Daten bezüglich der Entwicklung der Regulierungstätigkeit. [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204589](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204589)
- Bundesrat. (2022). Botschaft zum Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG). [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92137.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92137.html)
- Bundesversammlung. (2023). Erlasse der Bundesversammlung. [www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/beratungsgegenstaende-und-parlamentarische-verfahren/erlasse-der-bundesversammlung](http://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/beratungsgegenstaende-und-parlamentarische-verfahren/erlasse-der-bundesversammlung)
- Buomberger, Peter & Schlegel, Tobias. (2016). Auswege aus dem Regulierungsdickicht II: Lernen von ausländischen Erfahrungen. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/publication/auswege-aus-dem-regulierungsdickicht-ii/](http://avenir-suisse.ch/publication/auswege-aus-dem-regulierungsdickicht-ii/)
- BWO, Bundesamt für Wohnungswesen. (2020, 25. Mai). Steuern und andere Abgaben. [www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/buchungsplattformen/themen/steuern\\_und\\_abgaben.html](http://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/buchungsplattformen/themen/steuern_und_abgaben.html)
- Coase, Ronald H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405. [doi.org/10.2307/2626876](https://doi.org/10.2307/2626876)
- Codoni, Davide & Koch, Karl. (2010). Lageanalyse des Schweizer Tourismus. Die Volkswirtschaft. [www.dievolkswirtschaft.ch/de/2010/09/codoni-3](http://www.dievolkswirtschaft.ch/de/2010/09/codoni-3)
- Comparis. (2022). Hohe Intransparenz und enorme Unterschiede bei Kurtaxen in der Schweiz. Comparis-Gästetaxenvergleich 2022. [www.presseportal.ch/de/download/document/62cf4778270000fd2ccffbd-20220714-mm-kurtaxen.pdf](http://www.presseportal.ch/de/download/document/62cf4778270000fd2ccffbd-20220714-mm-kurtaxen.pdf)

- Credit Suisse. (2023). Geopolitische Spannungen als Herausforderung für Schweizer Unternehmen (KMU-Studie 2023). [www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/unternehmen/unternehmen-unternehmer/publikationen/kmu-studie-2023-de.pdf](http://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/unternehmen/unternehmen-unternehmer/publikationen/kmu-studie-2023-de.pdf)
- Dardanelli, Paolo & Mueller, Sean. (2017). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 138–165.
- Degen, Bernard. (2013). Arbeitslosigkeit. *Historisches Lexikon der Schweiz*. [www.hls-dhs-dss.ch/de/articles/013924/2013-12-09/](http://www.hls-dhs-dss.ch/de/articles/013924/2013-12-09/)
- Der Erzähler. (1837, 24. Februar). *Der Erzähler*. [www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=EZR18370224-01.2.5](http://www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=EZR18370224-01.2.5)
- Deutscher Bühnenverein, Bundesverband der Theater und Orchester. (2020). Theaterstatistik 2018 | 2019. Die wichtigsten Wirtschaftsdaten der Theater, Orchester und Festspiele.
- Ecoplan. (2021). Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse [Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO]. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/beispiele-rfa/unternehmensentlastungsgesetz\\_regulierungsbremse/auswirkungen\\_unternehmensentlastungsgesetz\\_regulierungsbremse.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/beispiele-rfa/unternehmensentlastungsgesetz_regulierungsbremse/auswirkungen_unternehmensentlastungsgesetz_regulierungsbremse.html)
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren. (2005). Bericht des EDI über die Museumspolitik des Bundes. [www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-wbk-edi-museumspolitik-bund-d.pdf](http://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-wbk-edi-museumspolitik-bund-d.pdf)
- EDK, Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren. (2023). Kindergarten-Obligatorium, effektiver Besuch. [www.edk.ch/de/bildungssystem/kantonale-schulorganisation/kantonsumfrage/a11-kindergarten-obligatorium](http://www.edk.ch/de/bildungssystem/kantonale-schulorganisation/kantonsumfrage/a11-kindergarten-obligatorium)
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement. (2021). Langfristperspektiven für die öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2021: Coronakrise, Demografie und Klimawandel. [www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html](http://www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html)
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle. (2016). Prognosen in den Botschaften des Bundesrates: Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen. [www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/allgemeine-verwaltung/prognosen-in-den-botschaften-des-bundesrates-evaluation-der-prospektiven-folgenabschaetzungen-von-gesetzesentwuerfen-d.html](http://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/allgemeine-verwaltung/prognosen-in-den-botschaften-des-bundesrates-evaluation-der-prospektiven-folgenabschaetzungen-von-gesetzesentwuerfen-d.html)
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle. (2021). Wirtschaftlichkeitsprüfung von Tourismusinfrastrukturprojekten der Neuen Regionalpolitik. EFK-20028. [www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/\\_wirtschaft\\_und\\_verwaltung/wirtschaft\\_und\\_landwirtschaft/20028/20028BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/wirtschaft_und_landwirtschaft/20028/20028BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf)
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2021a). Methoden und Konzepte der Finanzstatistik der Schweiz. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/methoden.html](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/methoden.html)
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2021b). Bericht Gebundene Ausgaben 2021: Eine Aktualisierung. [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85556.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85556.html)
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022a). Covid-19: Auswirkungen auf die Bundesfinanzen. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/brennpunkt/covid19.html](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/brennpunkt/covid19.html)
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022b). Finanzstatistik: Daten. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html)
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022c). GFS-Jahresdaten Sektor Staat. Daten. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1912880150](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1912880150)
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022d). Hauptaggregate und Prognosen. Daten. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1912880150](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1912880150)
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022e). Standardauswertungen Kantone im Vergleich. [app.efv.admin.ch/finanzstatistik/d/fs\\_ktn/ktn\\_vgl.xlsx](http://app.efv.admin.ch/finanzstatistik/d/fs_ktn/ktn_vgl.xlsx)

- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022f). Persönliche Kommunikation vom 07.12.2022. Detaillierte Daten FS: Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen.
- eHealth. (2022). How Much Does Individual Health Insurance Cost? *www.ehealthinsurance.com/resources/individual-and-family/how-much-does-individual-health-insurance-cost*
- Eurostat. (2018). Harmonised Index of Consumer Prices (HICP): Methodological Manual. *www.ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-17-015*
- Fixle, Tina. (2023, 20. Januar). Jahresrésumé Schweizer Werbemarkt und Werbemarkt Trend Dezember 2022. Media Focus. *www.mediafocus.ch/publikationen/werbemarkttrend/werbemarkt-trend-dezember-2022/*
- FKS, Feuerwehr Koordination Schweiz. (2021). Feuerwehrstatistik 2020 – Bericht mit Grafiken. *www.feukos.ch/de/unterlagen/?category=137*
- Flückiger-Seiler, Roland. (2022). Tourismus: Wer hats erfunden. Die Volkswirtschaft *www.dievolkswirtschaft.ch/de/2022/05/tourismus-wer-hats-erfunden/*
- Fondation Aventinus. (2022). Principes de la Fondation Aventinus. *www.aventinusfondation.ch/principes/*
- Frey, Bruno S. (2003). Arts & economics: Analysis & cultural policy (2nd ed.). Springer; WorldCat.org. *https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-540-24695-4*
- Frey, Bruno S. (2020). Public support. In Ruth Towse & Trilce Navarrete Hernández (Hrsg.), Handbook of cultural economics (3. Aufl.). Edward Elgar Publishing.
- Fritzsche, Daniel. (2022, 30. November). Stadtverwaltung Zürich: Bericht ortet Doppelspurigkeiten. Neue Zürcher Zeitung. *www.nzz.ch/zuerich/stadtverwaltung-zuerich-bericht-ortet-doppelspurigkeiten-ld.1714792*
- Funk, Patricia & Gathmann, Christina. (2011). Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000. *The Economic Journal*, 121(557), 1252–1280.
- Graber, Jean-Pierre. (2015). Interpellation 15.3874, Jean-Pierre Graber: Entwicklung der obligatorischen Abgaben und des Haushalteinkommens in der Schweiz und in den OECD-Ländern. *www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153874*
- Heidi News. (2021, 26. Mai). Le Temps rachète Heidi.news: Quel avenir pour les deux titres? *www.heidi.news/articles/posez-vos-questions-a-la-direction-de-heidi-news-et-du-temps*
- Henrich, Joseph. (2015). The Secret of Our Success: How Culture Is Driving Human Evolution, Domesticating Our Species, and Making Us Smarter. Princeton University Press.
- Hines, James R. & Thaler, Richard H. (1995). The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4), 217–226.
- Holl, Annetta. (2021). Der Quick-Check: Das fehlende Puzzleteil für eine wirksame RFA? *LeGes*, 32 (3). *www.weblaw.ch/legesissues/2021/3/der-quick-check--das\_3156618250.html*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012a). Eidgenössische Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) und Eidgenössische Invalidenversicherung (IV): Betriebsrechnung 1948–1992 (in Mio. Franken). *www.hssso.ch/de/2012/p/6*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012b). Funktionale Gliederung der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938–1989 (ausgewählte Jahre, in Mio. Franken). *www.hssso.ch/de/2012/u/13*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012c). Rechnungsabschlüsse und Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938, 1946 und 1950–1989 (in Mio. Franken). *www.hssso.ch/de/2012/u/12*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012d). Zölle, Verbrauchs-, Einkommens- und Vermögenssteuern der öffentlichen Haushalte 1910–2000 (in Mio. CHF) (Zusammen-

- stellung Sébastien Guex) (Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert). [www.hssso.ch/de/2012/u/46b](http://www.hssso.ch/de/2012/u/46b)
- Huber, Marius. (2022, 29. November). Zürcher Verwaltung wächst überproportional – Stadtrat weigert sich aufgeblähte Verwaltung zu verkleinern. Tages-Anzeiger. [www.tagesanzeiger.ch/zuerichs-stadtrat-zeigt-sich-beratungsresistent-685309295671](http://www.tagesanzeiger.ch/zuerichs-stadtrat-zeigt-sich-beratungsresistent-685309295671)
- IMD. (2023). IMD World Competitiveness Database.
- IWP, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern. (2022). Swiss Inequality Database (Daten auf Anfrage).
- IWSB, Institut für Wirtschaftsstudien Basel Hochschule Luzern. (2022). Prüfauftrag zur Einführung eines Schweizer Innovationsfonds [Im Auftrag des Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort KMU-Politik]. [www.news.admin.ch/news/message/attachments/72184.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/72184.pdf)
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305–360.
- Jotterland, Raphaël. (2022, 1. März). «Le Temps» mis sur le côté par la nouvelle campagne vaudoise d'aide à la presse. *Le Temps*. [www.letemps.ch/suisse/temps-mis-cote-nouvelle-campagne-vaudoise-daide-presse](http://www.letemps.ch/suisse/temps-mis-cote-nouvelle-campagne-vaudoise-daide-presse)
- Karczeski, Steven M. & Kiser, Edgar. (2019). Is there a limit to the size of the state? The scope conditions of Wagner's law. *Journal of Institutional Economics*, 16 (2), 1–16.
- Kardos, Anna. (2023, 11. Februar). Institutionen und Politik fordern Gratiskultur für alle. NZZ Magazin. [magazin.nzz.ch/empfehlungen/institutionen-und-politik-fordern-gratiskultur-fuer-alle-ld.1725580](http://magazin.nzz.ch/empfehlungen/institutionen-und-politik-fordern-gratiskultur-fuer-alle-ld.1725580)
- Keller, Peter. (2017, 30. Juni). Die schweizerische Hotelförderung: Streiflichter aus wirtschaftspolitischer Sicht. 50 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit. Jubiläumsgeneralversammlung vom 30. Juni 2017 in Bern. [www.sgh.ch/media/pages/unternehmen/organisation/387f72170d-1669691097/sgh\\_\\_50\\_jahre\\_referat\\_p\\_keller\\_d\\_\\_30.06.2017.pdf](http://www.sgh.ch/media/pages/unternehmen/organisation/387f72170d-1669691097/sgh__50_jahre_referat_p_keller_d__30.06.2017.pdf)
- Keller, Rolf. (2010). Kulturpolitik. Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). [www.hls-dhs-dss.ch/articles/010993/2010-07-14/](http://www.hls-dhs-dss.ch/articles/010993/2010-07-14/)
- Kirchdörfer, Rainer. (2023, 22. Januar). Gastkommentar: Der Bürokratieabbau in der EU wird zum Luftschloss. Handelsblatt. [www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-der-buerokratieabbau-in-der-eu-wird-zum-luftschloss/28900622.html](http://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-der-buerokratieabbau-in-der-eu-wird-zum-luftschloss/28900622.html)
- Kohli, Alice. (2014, 31. Oktober). Hoch geschätzt und dennoch weniger besucht. Neue Zürcher Zeitung. [www.nzz.ch/feuilleton/buehne/hoch-geschaetzt-und-dennoch-weniger-besucht-ld.858797](http://www.nzz.ch/feuilleton/buehne/hoch-geschaetzt-und-dennoch-weniger-besucht-ld.858797)
- Kommission Clottu, Eidgenössische Expertenkommission für Fragen der Schweizerischen Kulturpolitik. (1975). Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz. Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik. [www.bak.admin.ch/dam/bak/de/dokumente/kulturpolitik/publikationen/der\\_clottu-bericht1975.pdf.download.pdf/der\\_clottu-bericht1975.pdf](http://www.bak.admin.ch/dam/bak/de/dokumente/kulturpolitik/publikationen/der_clottu-bericht1975.pdf.download.pdf/der_clottu-bericht1975.pdf)
- Krueger, Anne O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64 (3), 291–303. WorldCat.org
- Kübler, Daniel & Goodman, Christopher. (2019). Newspaper markets and municipal politics: How audience and congruence increase turnout in local elections. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 29 (1), 1–20. [doi.org/10.1080/17457289.2018.1442344](https://doi.org/10.1080/17457289.2018.1442344)
- Kunsthhaus Zürich. (2023). Eintrittstickets. [www.kunsthhaus.ch/besuch-planen/tickets/](http://www.kunsthhaus.ch/besuch-planen/tickets/)
- Künzli, Stefan. (2019, 25. September). Stephan Diethelm – Problematische Doppelrolle im Aargauer Kuratorium: «Es riecht nach Vetterliwirtschaft». Aargauer Zeitung. [www.aargauerzeitung.ch/kultur/musik/problematische-doppelrolle-im-aargauer-kuratorium-es-riecht-nach-vetterliwirtschaft-ld.1154814](http://www.aargauerzeitung.ch/kultur/musik/problematische-doppelrolle-im-aargauer-kuratorium-es-riecht-nach-vetterliwirtschaft-ld.1154814)
- Laffont, Jean-Jacques & Tirole, Jean. (1993). A theory of incentives in procurement and regulation. MIT press.

- Lechner, David; Philipp, Thomas & Grubmüller, Verena. (2008). Der Mehrwert von Kunst und Kultur für den städtischen Raum. [www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/Kunst\\_und\\_Kultur/Dokumente/KUS\\_Der\\_Mehrwert\\_von\\_Kunst\\_und\\_Kultur\\_fuer\\_den\\_staedtischen\\_Raum.pdf](http://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/Kunst_und_Kultur/Dokumente/KUS_Der_Mehrwert_von_Kunst_und_Kultur_fuer_den_staedtischen_Raum.pdf)
- Lienhard, Melanie & Hauser, Christoph. (2014). Wirkungen und Perspektiven der Regionalkonferenz Kultur (RKK). [https://ppdb.bslu.ch/inf2/rm/f\\_protected.php?f=20141205093219\\_54816d9354084.pdf&n=rkk+Bericht+Wirkungen+und+Perspektiven+09-12-2014.pdf](https://ppdb.bslu.ch/inf2/rm/f_protected.php?f=20141205093219_54816d9354084.pdf&n=rkk+Bericht+Wirkungen+und+Perspektiven+09-12-2014.pdf)
- Linder, Wolf; Hümbelin, Oliver & Sutter, Michael. (2009). Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: Eine quantitative Analyse. Universität Bern.
- Lüchinger, Simon; Roth, Marius; Schelker, Mark & Uhlmann, Felix. (2015). Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden (Empirische Grundlagen, Phase I). [www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente2015/Studie\\_Qualitaetsmessung.pdf](http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente2015/Studie_Qualitaetsmessung.pdf)
- Machen, Ronald C.; Jones, Matthew T.; Varghese, George P. & Stark, Emily L. (2021). Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020: Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors. WilmerHale. [thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf](http://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf)
- Marantelli, Adriano. (2015). Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme. Jusletter 2 février 2015.
- Marty, Fridolin. (2023). Hört auf, das Gesundheitswesen zu steuern. Schweizerische Ärztezeitung, 103 (5), 16–19. [www.saez.ch/article/doi/saez.2023.21439](http://www.saez.ch/article/doi/saez.2023.21439)
- Mathis, Markus. (2019, 17. Oktober). Wurden Kulturgelder eigenmächtig vergeben? Zentralplus. [www.zentralplus.ch/kultur/wurden-kulturgelder-eigenmaechtig-vergeben-1634615/](http://www.zentralplus.ch/kultur/wurden-kulturgelder-eigenmaechtig-vergeben-1634615/)
- Meister, Urs & Rother, Natanael. (2015, 3. September). Enge Verflechtungen in der Energiewirtschaft. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/vernetzte-eignerstrukturen-in-der-schweizer-energiewirtschaft/](http://avenir-suisse.ch/vernetzte-eignerstrukturen-in-der-schweizer-energiewirtschaft/)
- Milani, Pauline. (2010). Siebzig Jahre Pro Helvetia: Geschichte einer Institution. In Zwischen Kultur und Politik. Pro Helvetia 1939 bis 2009. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Müller, Jürg & Ammann, Basil. (2021). Über den Lebenszyklus von Firmen. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/publication/lebenszyklus-von-firmen/](http://avenir-suisse.ch/publication/lebenszyklus-von-firmen/)
- Müller, Jürg; Ammann, Basil, & Grabher, Laurenz. (2022). Eine Medienpolitik für das digitale Zeitalter. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/publication/eine-medienpolitik-fuer-das-digitale-zeitalter/](http://avenir-suisse.ch/publication/eine-medienpolitik-fuer-das-digitale-zeitalter/)
- Müller, Jürg & Schnell, Fabian. (2020, 29. April). Absage an Bailouts. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/publication/absage-an-bailouts/](http://avenir-suisse.ch/publication/absage-an-bailouts/)
- Murphy, Kevin M.; Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1993). Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth? The American Economic Review, 83 (2), 409–414. WorldCat.org
- Musgrave, Richard A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. McGraw-Hill.
- NAO, National Audit Office. (2016). The Business Impact Target: Cutting the cost of regulation. [www.regulation.org.uk/library/2016-NAO-The-Business-Impact-Target-cutting-the-cost-of-regulation.pdf](http://www.regulation.org.uk/library/2016-NAO-The-Business-Impact-Target-cutting-the-cost-of-regulation.pdf)
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung. (1829, 4. November). Schweizerische Eidgenossenschaft. NZZ. [www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=NZZ18291104-01.2.3](http://www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=NZZ18291104-01.2.3)
- OECD. (2015). OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Ausgabe 2015. [www.oecd.org/publications/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015-9789264251526-de.htm](http://www.oecd.org/publications/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015-9789264251526-de.htm)
- OECD. (2016). Red Tape Challenge (United Kingdom). [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/GBR-Red-Tape-Challenge.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/GBR-Red-Tape-Challenge.pdf)
- OECD. (2018). Economy-wide Product Market Regulation Indicators. [www.oecd.org/economy/reform/OECD-PMR-Economy-Wide-Indicator-values-2018.xlsx](http://www.oecd.org/economy/reform/OECD-PMR-Economy-Wide-Indicator-values-2018.xlsx)

- OECD. (2020). OECD Tourism Trends and Policies 2020. [www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-tourism-trends-and-policies-2020\\_6b47b985-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-tourism-trends-and-policies-2020_6b47b985-en)
- OECD. (2021). Government at a Glance—2021 edition: Public employment. [stats.oecd.org/index.aspx?queryid=107595](http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=107595)
- OECD. (2022a). General government spending. [data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm](http://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm)
- OECD. (2022b). Revenue Statistics—OECD countries. [stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78518](http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78518)
- OECD. (2023a). Agricultural support (indicator). [data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm](http://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm)
- OECD. (2023b). Indicators of Regulatory Policy and Governance. [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm)
- Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter, Adrian; Häusermann, Silja; Emmenegger, Patrick & Fossati, Flavia (Hrsg.). (2022). Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse (7. Aufl.). NZZ Libro.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.
- Portmann, Marco & Schaltegger, Christoph A. (2022). Staatliche und staatsnahe Beschäftigung in der Schweiz. Wo wächst der öffentliche Sektor? (IWP Policy Paper Series). Institut für Wirtschaftspolitik (IWP). [www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaeftigung-in-der-schweiz/](http://www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaeftigung-in-der-schweiz/)
- ProCinema. (2023). ProCinema: Top 25 Switzerland – Yearly Top 25. [www.procinema.ch/de/statistics/top25yearly/](http://www.procinema.ch/de/statistics/top25yearly/)
- PUE, Preisüberwachung. (2023). Preisüberwachung: Zahnärzte. [www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/themen/gesundheitswesen/zahnaerzte.html](http://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/themen/gesundheitswesen/zahnaerzte.html)
- Regiosuisse, Netzwerkstelle Regionalentwicklung. (2021). Neue Regionalpolitik (NRP). Faktenblatt. [www.regiosuisse.ch/sites/default/files/2021-11/L2%20Faktenblatt%20NRP%20D3-1.pdf](http://www.regiosuisse.ch/sites/default/files/2021-11/L2%20Faktenblatt%20NRP%20D3-1.pdf)
- Regiosuisse, Netzwerkstelle Regionalentwicklung. (2023). Regiosuisse-Projekt Datenbank. [www.regiosuisse.ch/projekt Datenbank](http://www.regiosuisse.ch/projekt Datenbank)
- Rüefli, Christian. (2022). Gesetzesevaluation in der Schweiz: Entwicklung, Stand und Ausblick. *LeGes*, 33 (3). [leges.weblaw.ch/legesissues/2022/3/gesetzesevaluation-iefal5be5fb.html](http://leges.weblaw.ch/legesissues/2022/3/gesetzesevaluation-iefal5be5fb.html)
- Rühli, Lukas. (2018). «Wo Geld ohne Geist ist, sät es nur Streit und Unheil». *Schweizer Monat*, 1062. [www.schweizermonat.ch/wo-geld-ohne-geist-ist-saet-es-nur-streit-und-unheil/](http://www.schweizermonat.ch/wo-geld-ohne-geist-ist-saet-es-nur-streit-und-unheil/)
- Rühli, Lukas. (2020). Long Covid in der Finanzpolitik? *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/publication/long-covid-in-der-finanzpolitik/](http://avenir-suisse.ch/publication/long-covid-in-der-finanzpolitik/)
- Rütter-Fischbacher, Ursula & Rütter, Heinz. (2016). Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus. [www.regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-10/Studie\\_Berggebiete\\_Ruetter.pdf](http://www.regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-10/Studie_Berggebiete_Ruetter.pdf)
- Rutz, Samuel. (2016). Das Märchen vom Tafelsilber: Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/publication/eine-privatisierungsagenda-fuer-die-schweiz/](http://avenir-suisse.ch/publication/eine-privatisierungsagenda-fuer-die-schweiz/)
- Rutz, Samuel. (2022). Die Schweiz – das Land der Subventionen. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/publication/die-schweiz-das-land-der-subventionen/](http://avenir-suisse.ch/publication/die-schweiz-das-land-der-subventionen/)
- Rutz, Samuel & Grabher, Laurenz. (2022, 25. April). Intransparente kantonale Subventionspolitik. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/intransparente-kantonale-subventionspolitik/](http://avenir-suisse.ch/intransparente-kantonale-subventionspolitik/)
- Rutz, Samuel & Schmid, Lukas. (2014). Von alten und neuen Pfründen: Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern (Nr. 6; Kantonsmonitoring). *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/publication/wie-die-kantone-monopole-stuetzen-statt-maerkte-foerdern/](http://avenir-suisse.ch/publication/wie-die-kantone-monopole-stuetzen-statt-maerkte-foerdern/)
- Salvi, Marco. (2012). Hausgemachte Knappheit, Die Genfer Wohnungsnot: Ursachen und Lösungen. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/publication/hausgemachte-knappheit/](http://avenir-suisse.ch/publication/hausgemachte-knappheit/)

- Salvi, Marco. (2017, 9. Mai). Die Grenze zwischen Staatlichem und Privatem. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/grenze-zwischen-staatlichem-und-privatem\\_staatsquote-ist-nicht-gleich-staatsquote-2/](https://www.avenir-suisse.ch/grenze-zwischen-staatlichem-und-privatem_staatsquote-ist-nicht-gleich-staatsquote-2/)
- SBV, Schweizerischer Bühnenverband (2003). Besucherstatistik 2000/2001. [web.archive.org/web/20030420130917/http://www.theaterschweiz.ch/mitglieder/besucherstatistik.cfm](http://www.theaterschweiz.ch/mitglieder/besucherstatistik.cfm)
- SBV, Schweizerischer Bühnenverband. (2019). Theater.ch – Schweizerischer Bühnenverband. [www.theaterschweiz.ch/](http://www.theaterschweiz.ch/)
- Schade, Edzard. (1998). Radio: Ein vielschichtiges Instrument für Massenkonsum. [www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=sgw-001:1997:15::317#239](http://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=sgw-001:1997:15::317#239)
- Schaltegger, Christoph A.; Richli, Paul & Salvi, Michele. (2020). Wie weiter mit den Corona-Schulden? IFF Forum für Steuerrecht, 207–218.
- Scheiner, Andreas. (2022, 3. August). 75. Filmfestival von Locarno: Wie weiter mit dem Schweizer Film? *Neue Zürcher Zeitung*. [www.nzz.ch/feuilleton/75-filmfestival-von-locarno-wie-weiter-mit-dem-schweizer-film-ld.1695758](https://www.nzz.ch/feuilleton/75-filmfestival-von-locarno-wie-weiter-mit-dem-schweizer-film-ld.1695758)
- Schlegel, Tobias. (2015). Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung: Evaluation 2014. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/archiv/qualitaet-der-regulierungsfolgenabschaetzung.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/archiv/qualitaet-der-regulierungsfolgenabschaetzung.html)
- Schmid, Lukas. (2023, 6. Februar). Wie weiter mit der Schuldenbremse? *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/wie-weiter-mit-der-schuldenbremse/](https://www.avenir-suisse.ch/wie-weiter-mit-der-schuldenbremse/)
- Schmid, Lukas & Hutter, Eveline. (2022, 25. Juli). Lückenhafte Volksrechte. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/lueckenhafte-volksrechte/](https://www.avenir-suisse.ch/lueckenhafte-volksrechte/)
- Schnell, Fabian; Rühli, Lukas & Müller-Jentsch, Daniel. (2018). 20 Jahre Schweizer Stadtpolitik: Eine Bilanz aus liberaler Perspektive. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/publication/20-jahre-schweizer-stadtpolitik/](https://www.avenir-suisse.ch/publication/20-jahre-schweizer-stadtpolitik/)
- Schneuwly, Felix. (2022, Dezember). Es gibt keine Kostenexplosion, aber eine Regulierungsexplosion. *Heime & Spitäler*.
- Schöpfer, Linus. (2022, 11. Juni). Die Schweizer Kultur hat Long Covid. *NZZ Magazin*. [magazin.nzz.ch/empfehlungen/die-kultur-hat-long-covid-was-tun-ld.1688262](https://magazin.nzz.ch/empfehlungen/die-kultur-hat-long-covid-was-tun-ld.1688262)
- Schweiz Tourismus. (2022). Jahresrechnung 2021. [cdn-report-stnet.seriously.ch/production/uploads/2022/03/602\\_22a\\_01\\_brosch\\_jahresbericht\\_2021\\_zahlenteil\\_d.pdf](https://cdn-report-stnet.seriously.ch/production/uploads/2022/03/602_22a_01_brosch_jahresbericht_2021_zahlenteil_d.pdf)
- Schweizer Parlament. (2023). Parlamentswörterbuch: Ausgabenbremse. [www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=17](https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=17)
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2021). Tourismusstrategie des Bundes. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/ts.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/ts.html)
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2022). Regulierungsfolgenabschätzung. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html)
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2023a). Innotour: Geförderte Projekte 2020 bis 2023. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/Innotour/Gefoerderte\\_Projekte/2020-bis-2023.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/Innotour/Gefoerderte_Projekte/2020-bis-2023.html)
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2023b). Bürokratiemonitor 2022. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-93320.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-93320.html)
- SGH, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite. (2022). Geschäftsbericht 2021. [www.sgh.ch/media/pages/unternehmen/zahlen-und-fakten/e9b3312e3a-1669691098/sgh\\_gb\\_2021\\_gesamt\\_web.pdf](https://www.sgh.ch/media/pages/unternehmen/zahlen-und-fakten/e9b3312e3a-1669691098/sgh_gb_2021_gesamt_web.pdf)
- Sheldon, George. (2010). Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen. *Die Volkswirtschaft*, 1/2. [www.dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2010/01/06D\\_Sheldon.pdf](https://www.dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2010/01/06D_Sheldon.pdf)
- Snowball, Jen D. (2020). Cultural value. In Ruth Towse & Trilce Navarrete Hernández (Hrsg.), *Handbook of cultural economics* (Third edition). Edward Elgar Publishing.

- SPK, Staatspolitische Kommission des Nationalrates. (2003). Parlamentarische Initiative Medien und Demokratie. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. [www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2003/848/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2003-848-de-pdf-a.pdf](http://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2003/848/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2003-848-de-pdf-a.pdf)
- Stadt Zürich. (2023a). Startseite Kultur: Förderungen. [www.stadt-zuerich.ch/kultur/de/index/foerderung.html](http://www.stadt-zuerich.ch/kultur/de/index/foerderung.html)
- Stadt Zürich. (2023b). Zugesprochene Beiträge Theater – Stadt Zürich. [www.stadt-zuerich.ch/kultur/de/index/foerderung/theater/foerderung/zugesprochene-beitraege.html](http://www.stadt-zuerich.ch/kultur/de/index/foerderung/theater/foerderung/zugesprochene-beitraege.html)
- Stanley, Martin. (o. J.). Understanding Regulation. Regulation.org. [www.regulation.org.uk/deregulation-regulatory\\_budgets.html](http://www.regulation.org.uk/deregulation-regulatory_budgets.html)
- Stephan, Julia. (2022, 24. Juni). Gähnende Leere nach Corona: Weshalb dem Theater ein Viertel des Publikums davonläuft. St. Galler Tagblatt. [www.tagblatt.ch/kultur/kultur-mantel/krise-gaehrende-leere-nach-corona-weshalb-dem-theater-ein-viertel-des-publikums-davonlaeuft-ld.2308470](http://www.tagblatt.ch/kultur/kultur-mantel/krise-gaehrende-leere-nach-corona-weshalb-dem-theater-ein-viertel-des-publikums-davonlaeuft-ld.2308470)
- Stiftung für Medienvielfalt. (2022). Eine Auswahl von bisher unterstützten Projekten. [www.stiftung-medienvielfalt.ch/projekte.html](http://www.stiftung-medienvielfalt.ch/projekte.html)
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1), 3–21.
- Theater Neumarkt. (2022). Wertebasierter Kodex 30.09.2022. [www.theaterneumarkt.ch/site/assets/files/4458/20230110\\_coc\\_de.pdf](http://www.theaterneumarkt.ch/site/assets/files/4458/20230110_coc_de.pdf)
- Theater Neumarkt. (2023). Wahlpreismodell. [www.theaterneumarkt.ch/haus/wahlpreismodell/](http://www.theaterneumarkt.ch/haus/wahlpreismodell/)
- Tissot, Laurent. Tourismus. Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). [www.hls-dhs-dss.ch/articles/014070/2022-03-08/](http://www.hls-dhs-dss.ch/articles/014070/2022-03-08/)
- Trezzini, Bruno; Meyer, Beatrix; Ivankovic, Melanie; Jans, Cloé & Golder, Lukas. (2020). Der administrative Aufwand der Ärzte nimmt weiter zu. Schweizerische Ärztezeitung, 101 (1–2), 4–6. [www.saez.ch/article/doi/saez.2020.18482](http://www.saez.ch/article/doi/saez.2020.18482)
- Tullock, Gordon. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. Economic inquiry, 5 (3), 224–232.
- Uhlmann, Felix. (2017). Wer hat und wer macht wie viel? – Rechtsbestand und Rechtssetzungsaktivität in den Schweizer Kantonen. LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2, 371–380.
- Vásquez, Ian; McMahon, Fred; Murphy, Ryan & Sutter Schneider, Guillermina. (2022). The Human Freedom Index 2022. Cato Institute and the Fraser Institute. [www.cato.org/human-freedom-index/2022](http://www.cato.org/human-freedom-index/2022)
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. (2022, 2. Juni). Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2021.00551. [vgrzh.djiktzh.ch/cgi-bin/nph-omnis.cgi.exe?OmnisPlatform=WINDOWS&WebServerUrl=&WebServerScript=/cgi-bin/nph-omnis.cgi.exe&OmnisLibrary=JURISWEB&OmnisClass=rtFindinfoWebHtmlService&OmnisServer=JURISWEB,127.0.0.1:7000&Parametername=WWW&Schema=ZH\\_VG\\_WEB&Source=&Aufruf=getMarkupDocument&cSprache=GER&nF30\\_KEY=222408&W10\\_KEY=6729415&nTrefferzeile=1&Template=standard/results/document.fw](http://vgrzh.djiktzh.ch/cgi-bin/nph-omnis.cgi.exe?OmnisPlatform=WINDOWS&WebServerUrl=&WebServerScript=/cgi-bin/nph-omnis.cgi.exe&OmnisLibrary=JURISWEB&OmnisClass=rtFindinfoWebHtmlService&OmnisServer=JURISWEB,127.0.0.1:7000&Parametername=WWW&Schema=ZH_VG_WEB&Source=&Aufruf=getMarkupDocument&cSprache=GER&nF30_KEY=222408&W10_KEY=6729415&nTrefferzeile=1&Template=standard/results/document.fw)
- Vitale, Christina; Bitetti, Rosmaria; Wanner, Isabelle; Danitz, Eszter & Moiso, Carlotta. (2020). The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights (Nr. 1604; OECD Economics Department Working Papers). OECD.
- von Orelli, Lukas; Jakob, Julia; Jakob, Dominique & von Schnurbein, Georg. (2022). Der Schweizer Stiftungsreport 2022. CEPS Forschungs und Praxis, 28. [ceps.unibas.ch/fileadmin/user\\_upload/ceps/2\\_Forschung/Publikationen/Stiftungsreport/Stiftungsreport\\_2022\\_web.pdf](http://ceps.unibas.ch/fileadmin/user_upload/ceps/2_Forschung/Publikationen/Stiftungsreport/Stiftungsreport_2022_web.pdf)
- Vonplon, David. (2019, 28. Oktober). Kunstschaffende werfen Behörden Günstlingswirtschaft vor. Neue Zürcher Zeitung. [www.nzz.ch/schweiz/kultur-und-vetterliwirtschaft-zuger-behoerden-geraten-in-kritik-ld.1517735](http://www.nzz.ch/schweiz/kultur-und-vetterliwirtschaft-zuger-behoerden-geraten-in-kritik-ld.1517735)

- Vorbürger, Myrian. (2023). Kostenmiete – Was gilt? Zeitschrift Wohnen. [www.zeitschrift-wohnen.ch/beft/beitrag/recht/kostenmiete-was-gilt.html](http://www.zeitschrift-wohnen.ch/beft/beitrag/recht/kostenmiete-was-gilt.html)
- Wagner, Adolph. (1864). Die Gesetzmässigkeit in den scheinbar willkürlichen menschlichen Handlungen vom Standpunkte der Statistik (Bd. 1). Boyes & Geisler.
- WAK-NR, Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats. (2017). Parlamentarische Initiative Mehrwertsteuer. Dauerhafte Verankerung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen, Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats. BBI 2017 I, 3420–3440. [www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/779/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-779-de-pdf-a.pdf](http://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/779/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-779-de-pdf-a.pdf)
- WBF, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung. (2022). Regulierungsfolgenabschätzung – Handbuch. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/hilfsmittel/handbuch-rfa.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/hilfsmittel/handbuch-rfa.html)
- WEF, World Economic Forum. (2019). Global Competitiveness Report 2019. [www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth/](http://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth/)
- Weltbank. (2021). Alternative Existing Indicators: Alternative Indicators Data Measuring Business Environment (Excel). [www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/alternative-existing-indicators#1](http://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/alternative-existing-indicators#1)
- Weltbank. (2023). Business Enabling Environment (BEE). [www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment](http://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment)
- Zürcher, Boris. (2010). Too big to fail und die Wiederherstellung der Marktordnung. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/publication/too-big-to-fail-und-die-wiederherstellung-der-marktordnung/](http://avenir-suisse.ch/publication/too-big-to-fail-und-die-wiederherstellung-der-marktordnung/)

# avenir suisse

## **Zurich**

Puls 5 | Giessereistrasse 18  
8005 Zürich  
+41 44 445 90 00

## **Lausanne**

Chemin de Beau-Rivage 7  
1006 Lausanne  
+41 21 612 66 14

[avenir-suisse.ch](http://avenir-suisse.ch)  
[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)

ISBN 978-3-907453-01-8