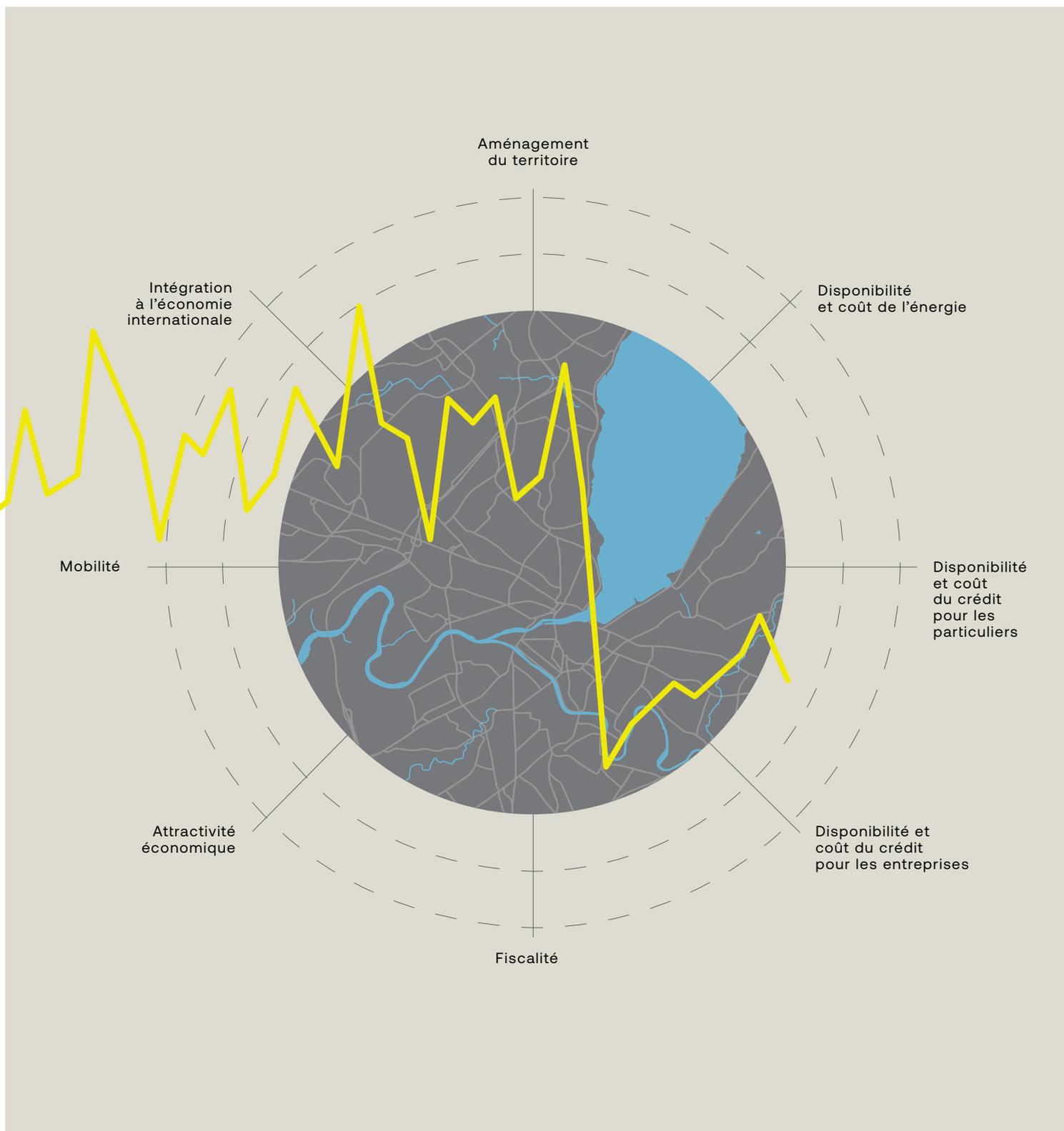


Genève est-elle prête pour la prochaine crise ?



2021

Enseignements tirés
de la période Covid

Genève est-elle
prête pour la
prochaine crise ?

Sommaire

1 Introduction /4	2 Politiques économiques /7	3 Conditions -cadre /12	4 Evolutions observées durant la crise du Covid-19 /16
	2.1 Politique budgétaire /7	3.1 Frein à l'endettement /13	4.1 Activité économique /17
	2.2 Politique monétaire /9	3.2 Loi sur l'assurance -chômage /14	4.2 Commerce extérieur /22
	2.3 Combinaison et coordination des politiques /10		4.3 Finances publiques /25
			4.4 Marché du travail /26
			4.5 Mobilité /32

Remerciements

Les auteurs remercient les instituts et personnes suivantes pour la mise à disposition des données et leur contribution à l'élaboration de plusieurs statistiques: l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT), les banques cantonales romandes, l'institut CREA de l'Université de Lausanne (Claudio Sfreddo), la Direction générale du Développement économique, de la recherche et de l'innovation – DGDERI (Kustrim Reka), la Fondation d'aide aux entreprises – FAE (Patrick Schefer). Les auteurs restent seuls responsables de toute erreur éventuelle.

<p>5 Politiques de soutien / 36</p>	<p>6 Conclusions / 44</p>	<p>Figures et tableau</p>
<p>5.1 Réductions de l'horaire de travail (RHT) / 36</p>	<p>Références / 46</p>	<p>Figure 1: Nombre de cas de Covid-19 dans le canton de Genève / 4</p>
<p>5.2 Crédits Covid / 39</p>	<p>14 éditions de l'étude économique / 48</p>	<p>Figure 2: Nombre de cas de Covid-19 (pour 10'000 habitants) dans le canton de Genève et en Suisse / 5</p>
<p>5.2.1 Crédits Covid cantonaux / 39</p>		<p>Tableau 1: Classement de la Suisse selon différents indicateurs de l'Indice mondial de l'innovation / 12</p>
<p>5.2.2 Cas de rigueur / 41</p>		<p>Figure 3: PIB annuel en Suisse / 17</p>
<p>5.2.3 Crédits de la Confédération / 42</p>		<p>Figure 4: Variation annuelle du PIB en Suisse / 18</p>
		<p>Figure 5: PIB trimestriel en Suisse / 19</p>
		<p>Figure 6: Variation trimestrielle du PIB en Suisse / 20</p>
	<p>Figure 7: Variation trimestrielle du PIB dans les cantons de Genève, Vaud, Bâle-Ville et Zurich / 21</p>	
	<p>Figure 8: Commerce extérieur du canton de Genève / 22</p>	
	<p>Figure 9: Commerce extérieur suisse / 24</p>	
	<p>Figure 10: Résultat des comptes de la Confédération et de l'Etat de Genève / 25</p>	
	<p>Figure 11: Taux d'endettement net de la Confédération et de l'Etat de Genève / 26</p>	
	<p>Figure 12: Taux de chômage dans le canton de Genève et en Suisse / 27</p>	
	<p>Figure 13: Variations du taux de chômage dans le canton de Genève / 28</p>	
	<p>Figure 14: Taux de chômage dans les cantons de Genève, Vaud, Bâle-Ville et Zurich / 29</p>	
	<p>Figure 15: Chômeurs et demandeurs d'emploi dans le canton de Genève / 31</p>	
	<p>Figure 16: Passagers à l'aéroport de Genève / 32</p>	
	<p>Figure 17: Passagers à l'aéroport de Genève et cas de Covid dans le canton de Genève / 33</p>	
	<p>Figure 18: Nuitées dans l'hôtellerie dans le canton de Genève / 33</p>	
	<p>Figure 19: Passagers et kilomètres parcourus dans les Transports Publics Genevois / 34</p>	
	<p>Figure 20: Réductions de l'horaire de travail dans le canton de Genève et en Suisse / 36-37</p>	
	<p>Figure 21: Chômage et RHT, au niveau sectoriel, dans le canton de Genève / 38</p>	
	<p>Figure 22: Crédits Covid accordés par la Fondation d'aide aux entreprises du canton de Genève / 39</p>	
	<p>Figure 23: Crédits Covid accordés par la Fondation d'aide aux entreprises du canton de Genève, par secteur, de mars 2020 à novembre 2021 / 40</p>	
	<p>Figure 24: Aide pour cas de rigueur dans le canton de Genève / 41</p>	
	<p>Figure 25: Aide pour cas de rigueur dans le canton de Genève, par secteur de février 2020 à octobre 2021 / 42</p>	
	<p>Figure 26: Faillites d'entreprises dans le canton de Genève / 43</p>	

1

Introduction

La crise sanitaire du Covid-19 a débuté en mars 2020 et a eu des impacts profonds sur l'économie suisse et genevoise. Pendant plusieurs mois, de très nombreuses entreprises ont dû cesser leurs activités, recourir à des aides financières et mettre leurs employés¹ en « réduction de l'horaire de travail » (RHT), voire les licencier. D'autres ont substantiellement modifié leurs processus de production dans l'urgence et de manière extrêmement rapide. Certains secteurs et métiers ont été particulièrement touchés et il est possible que cette crise laisse des cicatrices durables, même sur les entreprises qui sont parvenues à se redresser et passer ce mauvais cap. Il est probable que même des entreprises avec des fondements tout à fait sains aient dû cesser définitivement leur activité en raison de la pandémie.

A de nombreux égards, cette crise aura montré des particularismes nouveaux et parfois insoupçonnés. Comment l'économie genevoise a-t-elle vécu cette crise et comment s'en sort-elle avec un retour progressif à la normale ? Quelles sont les conditions-cadre qui favorisent une bonne reprise économique ? Peut-on empêcher ou minimiser les effets délétères d'une crise sanitaire du type de celle que nous venons d'essuyer ? Les réponses à de telles questions pourraient fournir une aide précieuse à la décision pour le futur.

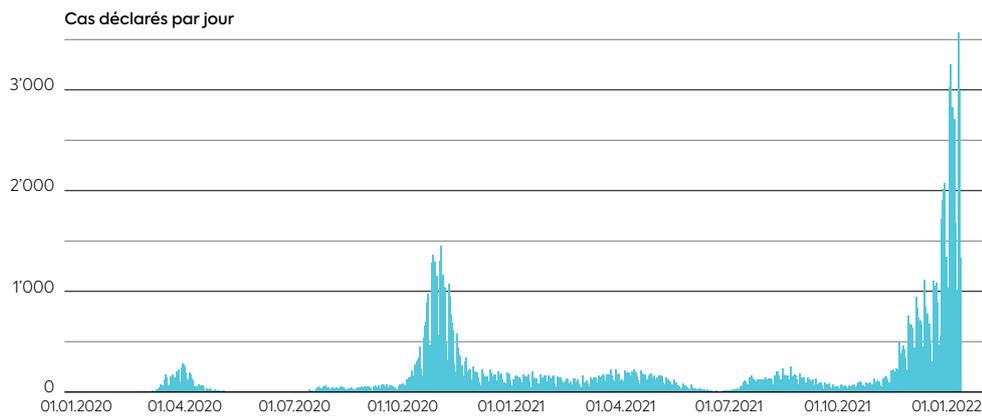
Il est encore trop tôt pour tirer un bilan de la crise du Covid-19 et il est probable que ses effets n'aient pas fini de se déployer. Au moment de l'écriture de ce rapport (en décembre 2021), le canton de Genève se trouve en effet dans la cinquième vague de l'épidémie (voir Figure 1). Cependant, à bientôt deux ans des premières mesures de confinement mises en place en mars 2020, faire un point de situation paraît important car cela permet de saisir de quelle manière et à quelle vitesse les différents acteurs du canton ont réagi. Des pistes d'amélioration peuvent éventuellement aussi être suggérées pour accélérer la reprise dans les mois qui viennent ou à plus long terme.

Figure 1

Nombre de cas de Covid-19 dans le canton de Genève

Note: Nombre de cas de Covid-19 déclarés par jour dans le canton de Genève, entre le 24 février 2020 et le 13 janvier 2022.

Source des données: Office fédéral de la santé publique (OFSP, <https://opendata.swiss/en/dataset/covid-19-schweiz>).



¹ Afin d'alléger la lecture du document, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes.

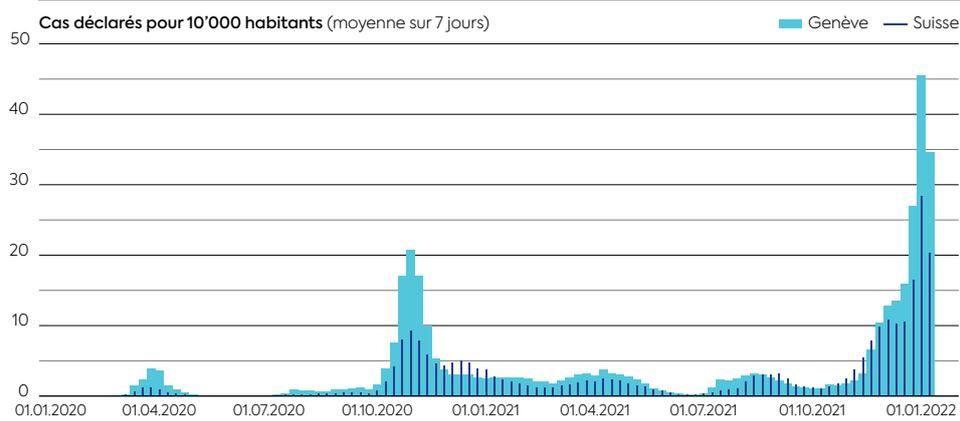
L'objectif de la présente étude est ainsi d'évaluer l'impact de la crise sanitaire sur l'économie genevoise et de formuler des éléments de réflexion permettant d'en tirer les leçons pour le futur. D'une part, il s'agit de présenter et discuter les outils à disposition des autorités permettant de relancer l'activité, ainsi que ceux ayant effectivement été mis en place. D'autre part, il s'agit également de documenter l'impact de la crise sanitaire sur l'activité économique genevoise.

L'étude est structurée autour de deux axes principaux. Le premier concerne les aspects théoriques et les structures de l'économie. Les politiques de relance économique y sont discutées de façon générale (section 2). Ce tour d'horizon théorique permet de fournir une vision d'ensemble de ce que les autorités (genevoises ou autres) ont à disposition en période de crise pour stimuler l'activité économique. Une discussion des politiques budgétaires et monétaires et des différents outils concrets qu'elles recouvrent est proposée. Cette présentation théorique permet ultérieurement de mettre en perspective les instruments ayant été utilisés (ou non) lors de la crise actuelle et dans quelle situation chaque outil (ou combinaison d'outils) est le (la) plus approprié(e).

Les conditions-cadre, c'est-à-dire les éléments structurels de l'économie, sont ensuite présentées (section 3). Il s'agit d'éléments relatifs notamment à l'aménagement du territoire, à la disponibilité de ressources énergétiques, à la fiscalité et à la mobilité. Les conditions-cadre sont destinées à permettre aux activités économiques d'être menées à bien et sont donc supposées offrir une certaine robustesse à l'économie. En cas de survenance d'une crise économique, des conditions-cadre solides fournissent ainsi une certaine garantie que les impacts négatifs seront limités.

Nombre de cas de Covid-19 (pour 10'000 habitants) dans le canton de Genève et en Suisse

Figure 2



Note: Nombre de cas de Covid-19 déclarés en moyenne par semaine dans le canton de Genève et en Suisse, par rapport à la population de 2020.

Source des données: Office fédéral de la santé publique (OFSP, <https://opendata.swiss/en/dataset/covid-19-schweiz>) pour les cas de Covid-19, Office fédéral de la statistique (OFS) pour la population suisse, Office cantonal de la statistique (OCSTAT) pour la population genevoise.

1

Introduction

Le deuxième axe de l'étude est essentiellement empirique et a pour objectif de documenter quels impacts de la crise sanitaire ont été observés dans le canton de Genève. Pour ce faire, des données sont récoltées auprès de différentes institutions, dont principalement l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT), afin de rendre compte des évolutions dans différents domaines tels que le marché du travail, le commerce ou le tourisme (section 4). Des informations relatives non seulement à Genève, mais également à la Suisse dans son ensemble et à d'autres cantons – en particulier Vaud, Bâle-Ville et Zurich – qui semblent appropriés pour effectuer des comparaisons avec Genève, sont présentées et discutées. Ces comparaisons permettent de mettre en évidence les éléments communs de la crise et ceux qui, au contraire, sont contrastés par rapport à Genève. Il est en effet probable que la crise n'ait pas systématiquement impacté toutes les régions de façon semblable, puisque non seulement l'intensité de l'épidémie était différente suivant les régions (voir Figure 2), mais aussi parce que le tissu économique n'est pas partout pareil.

Les politiques ayant effectivement été déployées par les autorités afin de contrer les impacts de la crise sont ensuite présentées et discutées (section 5). Il s'agit en particulier des mesures relatives au marché du travail telles que l'élargissement des mesures de RHT (section 5.1) ou encore des prêts à taux zéro dont ont pu bénéficier les entreprises (section 5.2). Un survol d'études existantes permet de fournir des estimations des impacts que ces mesures de soutien ont exercés sur la situation.

Les conclusions (section 6) offrent une série de pistes visant à inciter à la réflexion et, ainsi, permettre d'envisager le plus sereinement possible la prochaine crise économique. ■

Afin d'influer sur l'activité économique, les autorités peuvent mettre en œuvre des politiques économiques, que l'on sépare généralement entre politiques budgétaires et politiques monétaires. La première catégorie est l'apanage du gouvernement via des modifications de la fiscalité et des dépenses publiques, tandis que la seconde est mise en œuvre par la banque centrale (la Banque Nationale Suisse). Les deux types de politiques peuvent être expansives – lorsqu'on cherche à relancer l'activité économique – ou restrictives – lorsqu'on cherche à la modérer. Dans ce qui suit, on se concentre sur les politiques expansives (ou de relance), puisque ce sont ces dernières qui sont utiles pour sortir l'économie d'une crise.

De plus, la discussion porte essentiellement sur les théories de court terme – de nature keynésienne – car le principe des politiques de relance est d'avoir un impact rapide. On fait alors généralement l'hypothèse que les prix et les salaires sont rigides, puisqu'ils n'ont pas suffisamment de temps pour s'ajuster. Selon la théorie économique dite classique, à plus long terme cependant, le niveau des prix et donc les variables nominales s'ajustent; les effets des politiques économiques ont alors tendance à s'estomper. Il s'agit là d'une controverse de longue date entre les économistes keynésiens et les économistes classiques (voir par exemple Combemale, 2010) et dans laquelle nous n'entrons pas en détail pour nous concentrer sur les effets de court terme des politiques.

2.1 Politique budgétaire

L'Etat est un acteur majeur de l'économie. Les montants qu'il collecte sous forme d'impôts et qu'il dépense pour l'achat de biens et services sont en effet considérables. Par exemple, les recettes fiscales du canton de Genève pour l'année 2020 s'élèvent à CHF 7.5 milliards tandis que ses charges d'exploitation s'élèvent à CHF 9.1 milliards, ce qui représente respectivement 10.5% et 12.9% du Produit Intérieur Brut (PIB) cantonal². La conséquence est que des modifications du budget de l'Etat – des variations des recettes fiscales et/ou des dépenses publiques – peuvent exercer un impact important sur l'économie dans son ensemble.

La politique budgétaire consiste à faire varier les dépenses et/ou recettes de l'Etat afin d'influer sur l'activité économique. Elle se fonde sur le principe de la comptabilité nationale, qui définit le PIB comme la somme des dépenses en biens et services finaux produits dans une économie. Le PIB est ainsi la somme des dépenses de consommation finale (par les ménages et les administrations publiques), de l'investissement (principalement par les entreprises³) et du solde de la balance commerciale (qui correspond à la valeur des exportations moins celle des importations). Une politique budgétaire expansive est ainsi généralement mise en place grâce à l'une des trois actions suivantes:

² Le Produit Intérieur Brut (PIB) est une mesure de l'activité économique sur un territoire donné (national ou cantonal) pendant une période donnée (trimestre, année). Pour une présentation détaillée du PIB et d'autres indicateurs permettant de mesurer la croissance économique appliqués au canton de Genève, voir Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG, 2021).

³ Plus précisément, on parle de « formation brute de capital fixe », qui correspond à la différence entre les acquisitions et les cessions de biens d'investissement, c'est-à-dire de biens destinés à être utilisés pendant plusieurs années dans la production. Les ménages et les administrations contribuent également à la formation brute de capital fixe, mais pour des montants moins élevés que les entreprises.

2

Politiques économiques

1. Augmentation des achats de biens et services par l'Etat⁴

C'est la manière la plus directe d'influer sur l'activité économique, puisque l'Etat décide alors délibérément – de manière dite discrétionnaire – de dépenser plus et donc de fournir du travail à certaines entreprises. Concrètement, augmenter les dépenses publiques implique par exemple de mettre en œuvre (ou d'accélérer) des travaux importants tels que la construction ou la rénovation d'infrastructures routières ou ferroviaires. L'effet total sur l'activité économique sera alors donné non seulement par le montant directement dépensé par l'Etat, mais aussi par la réaction des bénéficiaires de cette politique (entreprises, puis travailleurs-consommateurs, ...) qui consommeront à leur tour, donnant du travail à d'autres entreprises, et ainsi de suite. L'augmentation des dépenses publiques exerce donc non seulement un effet direct, mais également un effet indirect, causé par les augmentations des dépenses privées, de sorte que l'effet total est plus grand que l'impulsion initiale donnée par l'Etat. C'est ce qu'on appelle l'effet multiplicateur des dépenses publiques et qui justifie en grande partie l'intérêt de cette politique. Il faut cependant se rendre compte que la mise en place d'une politique budgétaire peut prendre passablement de temps avant que ses effets ne se déploient. Entre la décision d'augmenter les dépenses, la mise au point du programme de dépenses, puis finalement les dépenses elles-mêmes, il peut effectivement s'écouler plusieurs mois. A plus long terme, l'augmentation des besoins en financement de l'Etat pourraient également créer une pression haussière sur les taux d'intérêt, ce qui entraînerait alors une réduction de l'investissement par les entreprises (car leur coût de financement serait devenu plus élevé) et une diminution de la consommation des ménages (au profit de l'épargne). On qualifie *d'effet d'éviction* ce phénomène dans lequel l'augmentation de la consommation publique engendre une réduction de la consommation et de l'investissement privés.

2. Diminution des impôts

A la place de dépenser plus, l'Etat pourrait décider de limiter ses recettes en réduisant (ou en rendant une partie de) ce qu'il prélève sous forme d'impôts. Comme dans le cas d'une augmentation des dépenses publiques, le déficit de l'Etat augmente. A déficit équivalent, l'effet sur l'activité économique est cependant moindre en cas de réduction d'impôts puisqu'il n'existe alors pas d'effet direct. Les effets de cette politique se déploient indirectement au travers de la consommation des ménages, qui ont la capacité de dépenser plus grâce à l'augmentation de leur revenu disponible correspondant à la réduction des impôts. Si les impôts des entreprises sont également abaissés, la politique pourrait, de plus, stimuler l'investissement, mais cela reste un effet indirect et dépendant de la réaction des acteurs privés. Si les acteurs privés craignent l'avenir et qu'ils décident d'épargner ce qu'on ne les oblige pas à dépenser, on n'observerait de fait qu'une réaction minimale voire inexistante sur l'activité économique. Pour cette raison, l'augmentation de dépenses publiques est souvent préférée à la réduction d'impôts, hormis peut-être aux Etats-Unis où les réductions d'impôts constituent des mesures populaires et fréquemment utilisées. En Suisse, il est cependant compliqué de faire varier les impôts, étant donné le système de démocratie directe qui force les autorités à obtenir l'accord du peuple en cas de changement. L'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui représentent deux tiers des recettes de la Confédération, sont par exemple limités dans le temps et un référendum doit être organisé pour leur prolongation à chaque échéance (voir par exemple Fenazzi, 2018).

⁴ L'expression Etat doit ici se comprendre au sens large, c'est-à-dire que cela englobe non seulement le gouvernement mais également le parlement.

3. Augmentation des revenus de transferts

Les revenus de transferts, c'est-à-dire les versements effectués par l'Etat sans contrepartie, constituent un segment particulier des dépenses publiques. Il s'agit principalement des versements effectués par les assurances sociales, notamment l'assurance-chômage (AC) et l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), ou encore des prêts à fonds perdus en faveur des entreprises. L'Etat ne possède qu'une faible marge de manœuvre sur ces dépenses, puisqu'elles sont en grande partie définies par un cadre légal très stable et en principe établi pour une longue durée. Cette stabilité est d'autant plus forte dans un pays organisé sur la base d'une démocratie directe. Les revenus de transferts diffèrent des dépenses publiques discutées plus haut dans le sens où leur augmentation est rarement discrétionnaire mais plutôt la conséquence automatique de la situation dans laquelle se trouve l'économie. Il en va ainsi notamment des indemnités pour cause de chômage, qui augmentent en période de récession sans que l'Etat ne puisse avoir une influence. Par opposition aux politiques discrétionnaires, ces dépenses jouent ainsi le rôle de *stabilisateurs automatiques*, puisqu'elles fluctuent de manière contracycliques, c'est-à-dire qu'elles augmentent lorsque l'activité économique ralentit (et inversement).

2.2 Politique monétaire

Une autre façon d'influer sur l'activité économique provient de la politique monétaire, qui consiste à faire varier l'offre de monnaie et/ou le taux d'intérêt. L'acteur principal de la politique monétaire est la banque centrale d'une zone monétaire, soit la Banque Nationale Suisse (BNS) pour la Suisse. Les banques commerciales (qui n'ont pas la capacité d'émettre des billets et des pièces) jouent également un rôle, mais de manière indirecte, grâce à la création de monnaie dite scripturale.

Afin de mener une politique monétaire expansive, la banque centrale doit faire augmenter l'offre de monnaie, qui se compose des billets, des pièces en circulation ainsi que des avoirs déposés sur les comptes courants (immédiatement mobilisables). Il existe ainsi plusieurs manières pour faire augmenter l'offre de monnaie: la banque centrale peut imprimer des nouveaux billets (ce qu'on appelle littéralement «faire tourner la planche à billets»), elle peut acheter des actifs sur les marchés financiers ou des obligations de l'Etat (*opérations d'open market*), ou encore réduire les ratios de réserves obligatoires qu'elle impose aux banques commerciales, permettant ainsi à ces dernières d'augmenter les crédits qu'elles accordent à leurs clients. L'augmentation de l'offre de monnaie pousse les taux d'intérêt vers le bas, ce qui entraîne une augmentation de l'investissement (devenu meilleur marché) ainsi qu'une augmentation de la consommation (l'épargne étant devenue moins intéressante à cause du taux d'intérêt plus faible). Tout comme la politique budgétaire, la politique monétaire expansive donne lieu à un effet multiplicateur: après une première augmentation de l'investissement et de la consommation, le processus se répète avec d'autres agents économiques⁵.

⁵ Les économistes monétaristes critiquent les politiques monétaires expansives, arguant que leur fonctionnement ne repose que sur l'illusion monétaire dont sont victimes les agents économiques. A plus long terme, l'augmentation de l'offre de monnaie crée en effet de l'inflation, ce qui engendre une réduction des salaires réels (soit du pouvoir d'achat) puis une réduction de l'offre de travail et donc de la production.

2.3 Combinaison et coordination des politiques

Comme le montre le survol des politiques budgétaires et monétaires, les Etats disposent d'une palette d'instruments relativement étendue pour relancer l'activité économique. De plus, ces multiples instruments peuvent être combinés afin de renforcer et accélérer leurs effets. Il convient toutefois de noter que l'indépendance de la banque centrale vis-à-vis du gouvernement constitue une caractéristique fondamentale au bon fonctionnement du système. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, il est en effet primordial que la banque centrale puisse agir selon ses propres décisions et sans devoir systématiquement en référer au gouvernement. Dans le cas contraire, il serait parfois tentant de recourir à l'émission de monnaie par la banque centrale afin de financer le budget du gouvernement, ce qui pourrait alimenter l'inflation au détriment d'autres agents économiques.

L'objectif généralement assigné aux banques centrales, et en particulier à la BNS, est la stabilité des prix. Plus concrètement, la BNS se fixe pour objectif premier une inflation annuelle inférieure à 2%. Elle a pour mission d'agir dans l'intérêt général du pays, ce qui lui permet par conséquent de déroger à cette règle lorsque la situation l'exige, mais toujours de manière indépendante.

De fait, la BNS ne se préoccupe pas d'un canton particulier mais du pays tout entier, et il n'y a donc pas de politique monétaire spécifique à une région ou canton. On note toutefois que la conjoncture est relativement similaire dans tous les cantons, de sorte qu'une politique monétaire expansive bénéfique pour l'ensemble du pays le sera également pour chaque canton. Le point important est toutefois que les autorités cantonales ne seront que très difficilement en mesure d'influencer la politique monétaire.

Ce sur quoi les autorités cantonales doivent dès lors se reposer provient essentiellement de la politique budgétaire. Là encore, on ajoutera un élément important à ce qui a été discuté ci-dessus. Lorsque le canton de Genève met en place une politique budgétaire expansive, cela aura un impact sur l'activité économique du canton lui-même, mais également sur d'autres régions (autres cantons suisses ou départements français). Les échanges économiques entre le canton et les régions voisines étant effectivement très intenses, on observera des « fuites », dans le sens où une partie des montants dépensés par le canton bénéficiera non pas aux entreprises et ménages locaux, mais à leurs homologues des autres régions. Un phénomène similaire se produit naturellement dans le sens inverse: les politiques expansives mises en œuvre par les autres régions profitent également au canton de Genève. ■

Depuis 2011,

la Suisse a toujours
été placée au
premier rang du
classement établi
sur la base de
l'Indice mondial
de l'innovation
(*Global innovation index*).

3

Conditions-cadre

On parle de conditions-cadre⁶ pour désigner l'environnement et l'ensemble des contraintes dans lesquelles évoluent les acteurs économiques. Les conditions-cadre sont notamment constituées par les structures de la société et de l'économie. Il est généralement admis que les conditions-cadre constituent l'une des forces historiques de l'économie suisse, avec une situation géographique favorable au centre de l'Europe, un système politique stable et une législation offrant un bon niveau de protection des différents acteurs. La qualité de vie est bonne et les salaires sont élevés, ce qui permet d'attirer et de retenir des travailleurs possédant des compétences de haut niveau. La fiscalité et le droit du travail rendent par ailleurs le pays globalement favorable aux entreprises.

L'Indice mondial de l'innovation (*Global innovation index*, voir Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), 2021) peut être utilisé pour montrer la qualité des conditions-cadre en Suisse. L'indice mondial de l'innovation vise à évaluer la performance de l'écosystème de l'innovation de 132 pays et suit les tendances mondiales les plus récentes en matière d'innovation en s'appuyant sur 81 indicateurs différents. L'indice global se construit comme la moyenne de deux sous-indices: le premier sous-indice concerne les intrants en matière d'innovation alors que le deuxième sous-indice concerne les résultats. Le sous-indice relatif aux intrants permet d'évaluer les éléments de l'économie qui incarnent les activités innovantes autour de différents piliers, notamment les institutions, le capital humain et la recherche et les infrastructures. Il s'agit ainsi d'éléments permettant d'évaluer la qualité des conditions-cadre de l'économie.

Depuis 2011, la Suisse a toujours été placée au premier rang du classement établi sur la base de l'Indice mondial de l'innovation. Le Tableau 1 reproduit les résultats obtenus par la Suisse pour les différents indicateurs qui sont reliés aux conditions-cadre. On constate ainsi des différences importantes entre les différents indicateurs qui composent l'indice global. Les indicateurs relatifs à la stabilité politique, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation et l'Etat de droit obtiennent des scores extrêmement élevés, ce qui classe le pays parmi les meilleurs.

Tableau 1

Classement de la Suisse selon différents indicateurs de l'Indice mondial de l'innovation

Indicateur	Score	Rang (sur 132)
1.1.1 Stabilité politique et opérationnelle	89,3	6
1.1.2 Efficacité du gouvernement	94,0	2
1.2.1 Qualité de la réglementation	87,0	12
1.2.2 Etat de droit	97,0	3
1.2.3 Coût de licenciement (en semaines de salaire)	10,1	31
1.3.1 Facilité de création d'entreprise	88,4	66
1.3.2 Facilité de traitement d'une faillite	62,6	44
2.1.1 Dépenses d'éducation (% du PIB)	5,1	34
3.1.3 Services électroniques du gouvernement	82,9	36
3.1.4 Participation électronique	90,5	18

Note: sauf indication spécifique entre parenthèses, les indicateurs sont mesurés sur une échelle de 0 à 100.

Source: OMPI (2021).

⁶ Pour ce qui concerne la graphie de cette expression et les débats qu'elle suscite, voir par exemple: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/langues/aides-redaction-et-traduction/pieges-de-traduction/allemand-savonneux--francais-glissant/conditions-cadres.html>.

La situation est cependant différente dans d'autres domaines. Le pays se classe par exemple relativement mal pour ce qui concerne la facilité à créer une entreprise (66^e place sur 132), qui est considérée comme une faiblesse par l'OMPI (2021). Il faut toutefois reconnaître que le score obtenu (88 points sur 100) reste élevé et que la situation n'est donc pas forcément préoccupante. De même, le classement obtenu en matière de dépenses d'éducation rapportées au PIB n'est pas surprenant pour une économie développée et n'est pas non plus un point inquiétant puisqu'une dépense de 5% du PIB correspond à des montants absolus d'une ampleur considérable.

L'indicateur pour lequel la Suisse se retrouve en moins bonne position concerne la facilité à traiter une faillite. Dans cette dimension, le pays affiche en effet non seulement un classement moyen (44^e) mais son score est également très bas (63 points sur 100). C'est donc le domaine dans lequel la marge de progression paraît la plus élevée.

Bien que l'Indice mondial de l'innovation ne soit mesuré qu'au niveau national, les indicateurs s'appliquent par extension au canton de Genève et on peut donc affirmer que les conditions-cadre sont largement satisfaisantes. De manière générale, on note que les conditions-cadre sont utiles non seulement en temps normal, mais encore plus en période de crise conjoncturelle. De fait, ce sont elles qui permettent alors au système économique de réagir de manière rapide et quasi-autonome. Les stabilisateurs automatiques mentionnés dans la section 2.1 jouent donc un rôle particulier parmi les conditions-cadre et plusieurs politiques spécifiques méritent d'être discutées de manière plus approfondie. Il s'agit en particulier du frein à l'endettement et de la loi sur l'assurance-chômage, que nous présentons dans les sections suivantes.

3.1 Frein à l'endettement

Le mécanisme du frein à l'endettement existe au niveau de la Confédération et dans le canton de Genève. Le principe est de forcer le gouvernement à équilibrer ses dépenses et ses recettes à moyen terme. Pour ce faire, le frein à l'endettement exige que des excédents soient dégagés en période de haute conjoncture, afin qu'il soit possible de compenser les déficits causés par la phase de récession suivante. Le frein à l'endettement prévoit ainsi la possibilité (voire la nécessité) d'effectuer des dépenses extraordinaires lors de graves récessions. Reposant sur des lois, le frein à l'endettement peut donc être considéré comme faisant partie des conditions-cadre et implique une politique budgétaire structurellement contracyclique.

Pour la Confédération, le frein à l'endettement a été accepté par le peuple en 2001 et mis en œuvre depuis 2003. Jusqu'à ce jour, il est prévu que des dépenses excédentaires soient compensées lors des six années suivantes, mais une discussion s'ouvre actuellement sur la durée de la période de remboursement (voir « Le Temps », 13.10.2021). En effet, les larges déficits encourus à cause de la crise sanitaire du Covid-19 durant les années 2020, 2021, et probablement 2022, pourraient s'avérer difficiles à combler sur une période de seulement six ans.

Dans le canton de Genève, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) est entrée en vigueur en 2014 et définit des mesures d'équilibre des comptes à moyen terme (section 1, articles 12 à 14) et un frein à l'endettement (section 2, article 15). En particulier, l'article 12 de cette loi stipule qu'en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle peut être alimentée à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat tandis qu'en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle peut être utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées. De plus, lorsque le budget de l'Etat fait apparaître un déficit, le plan financier quadriennal doit démontrer le retour à un excédent de revenus.

3.2 Loi sur l'assurance-chômage

Le droit au chômage est régi par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI). L'objectif de cette loi est notamment de garantir aux personnes assurées une compensation convenable du manque à gagner en cas de chômage. Les individus sans emploi ont droit à un certain nombre d'indemnités journalières, qui se calculent selon le nombre de mois d'activité au cours des deux années précédentes: 12 mois de cotisations donnent droit à 260 indemnités journalières et 18 mois à 400 indemnités. Les chômeurs de 55 ans ou plus ayant cotisé durant au moins 22 mois ont droit à 520 indemnités. Le montant de l'indemnité s'élève en principe à 80% du gain assuré (ou à 70% pour les personnes sans enfant).

En période de crise conjoncturelle, un nombre conséquent de travailleurs perdent leur emploi et ont donc le droit de recourir à l'assurance-chômage pour pouvoir obtenir un revenu de remplacement. Ainsi, la loi sur l'assurance-chômage agit comme un stabilisateur automatique qui force l'Etat à augmenter ses dépenses en période de mauvaise conjoncture.

Les réductions de l'horaire de travail (RHT) sont également réglementées par la LACI. En temps normal, cet instrument est très peu utilisé. Durant la crise du Covid-19, des ajustements spécifiques ont été apportés aux RHT afin de faciliter leur utilisation et nous y reviendrons ultérieurement (section 5.1). ■

6.3%

diminution du
PIB réel genevois
lors du deuxième
trimestre 2020.

4

Évolutions observées durant la crise du Covid-19

A l'aide de données provenant principalement de l'Office cantonal de la statistique de Genève (OCSTAT), présentées sous forme graphique, nous illustrons les évolutions observées lors des derniers mois, avec une perspective historique afin de saisir l'ampleur des changements récents en les comparant avec ce qui s'est produit lors des crises conjoncturelles précédentes. Afin de permettre des comparaisons également dans l'espace, certaines statistiques portent sur d'autres cantons et sur l'ensemble du pays.

Il convient de souligner que la crise sanitaire n'est pas encore terminée, de sorte que ses effets continueront de se faire ressentir lors des mois (voire années) à venir. Les résultats présentés ici doivent par conséquent être considérés comme fournissant un instantané des évolutions observées jusqu'à ce jour, mais ne constituent nullement une analyse définitive des effets de la crise. Dans certains domaines, et étant donné le temps nécessaire à la production de statistiques fiables, il peut s'avérer compliqué d'obtenir des statistiques récentes pour illustrer des phénomènes encore en évolution. Dans certains cas, les statistiques sont en effet produites à un rythme annuel et livrées avec plusieurs mois de décalage, de sorte qu'il est encore très tôt (voire trop tôt) pour qu'elles renseignent sur une crise ayant débuté il y a deux ans. Nous nous focaliserons par conséquent sur des statistiques publiées à un rythme trimestriel, voire mensuel, lorsque c'est possible.

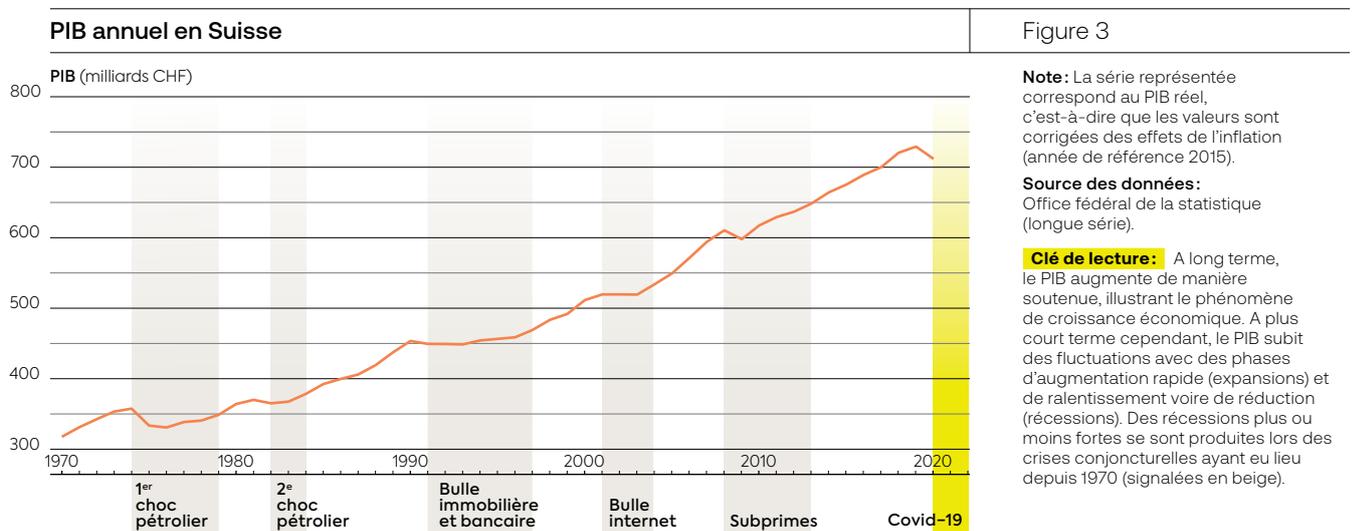
S'agissant de la dimension temporelle, nous proposons des comparaisons entre la crise sanitaire actuelle et les cinq crises conjoncturelles s'étant produites depuis 1970, telles que définies par l'OCSTAT (2010), à savoir :

- Premier choc pétrolier (1974-1978)
- Deuxième choc pétrolier (1982-1983)
- Eclatement de la bulle immobilière et crise bancaire (1991-1996)
- Eclatement de la bulle internet (2001-2003)
- Crise des subprimes (2008-2012)

Au niveau géographique, nous utilisons les cantons de Vaud, Bâle-Ville et Zurich comme points de comparaison avec Genève : le canton de Vaud est le (seul) voisin du canton de Genève ; Bâle-Ville partage des caractéristiques similaires au canton de Genève, notamment sa relativement petite taille ainsi que le fait d'être un canton-ville presque exclusivement urbain avec une importante zone frontrière ; le canton de Zurich, bien que plus grand et moins densément peuplé en moyenne, comprend la seule ville du pays à comporter plus d'habitants que celle de Genève.

4.1 Activité économique

Pour débiter cette section sur les effets observés lors de la crise du Covid-19, l'évolution de l'activité économique au sens large est présentée en utilisant la traditionnelle mesure du Produit Intérieur Brut (PIB). Malgré des limites bien connues et des critiques parfois virulentes à son encontre (voir par exemple CCI, 2021), le PIB constitue toujours, à l'heure actuelle, la mesure la mieux établie pour rendre compte de l'évolution d'une économie de manière exhaustive. C'est notamment sur la base du PIB qu'est définie la croissance économique et, par conséquent, les périodes d'expansion et de récession.



La Figure 3 illustre l'évolution du PIB suisse au cours des 50 années passées. Les six crises conjoncturelles ayant eu lieu depuis les années 1970 (Covid-19 compris) et évoquées ci-dessus sont indiquées en beige (comme elles le seront également dans la plupart des graphiques suivants). Sur l'ensemble de la période d'observation, le PIB augmente de manière évidente: il a plus que doublé entre 1970 et 2020. Cette tendance à la hausse sur le long terme illustre le phénomène de croissance économique. A plus court terme cependant, le PIB subit des fluctuations, avec des phases d'augmentation rapide (on parle alors d'expansion) et de ralentissement voire de réduction (on parle alors de récession). Des récessions plus ou moins marquées se sont produites lors des crises conjoncturelles ayant eu lieu depuis 1970.

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

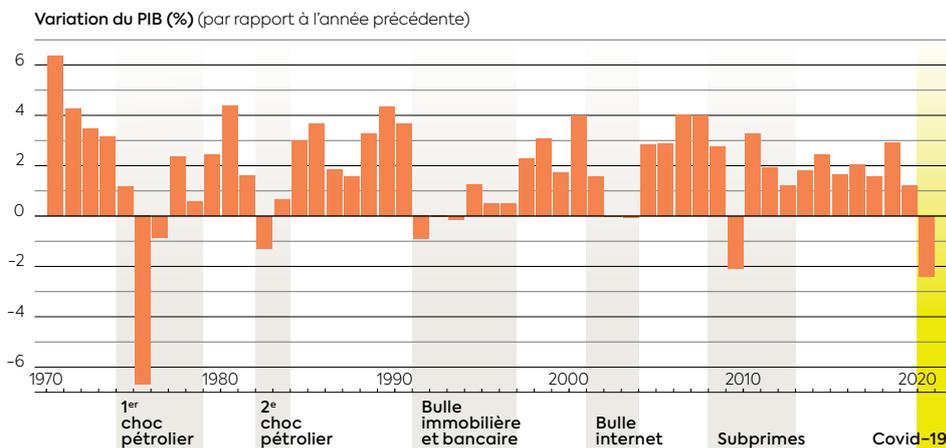
Figure 4

Variation annuelle du PIB en Suisse

Note: Variation annuelle, en pourcentage, du PIB réel suisse, tel que représenté dans la Figure 3.

Source des données: Office fédéral de la statistique (longue série).

Clé de lecture: La variation annuelle (en pourcentage) du PIB réel indique plus clairement les phases d'expansion (valeurs positives) et de récession (valeurs négatives). L'ampleur des crises est plus évidente à appréhender avec cette représentation qu'avec la Figure 3. Sur une base annuelle, la crise du Covid-19 apparaît ainsi comme ayant eu un impact relativement modéré, notamment par rapport au premier choc pétrolier.

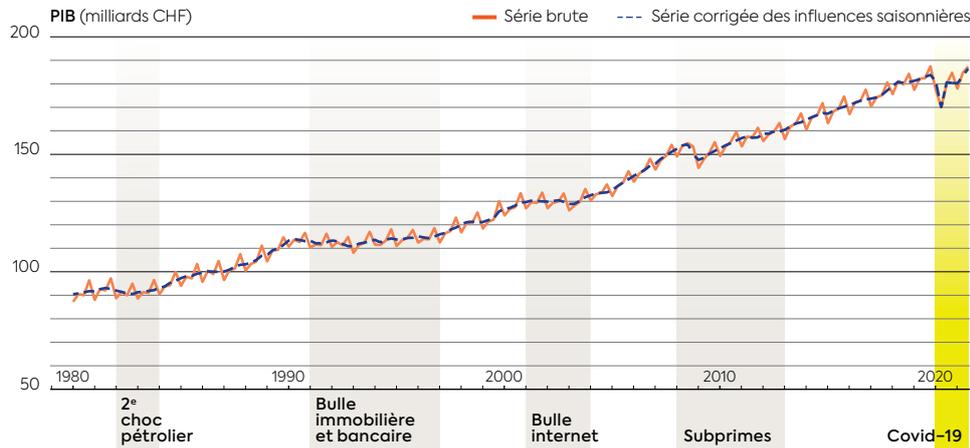


Afin de mieux pouvoir saisir l'ampleur des crises conjoncturelles, le taux de croissance annuel du PIB réel suisse est représenté dans la Figure 4. Lors de chaque crise conjoncturelle, pour au moins une année, on constate ainsi que le PIB s'est contracté (variations négatives). Les réductions sont cependant très différentes d'une crise à l'autre, allant de plus de 6% lors du premier choc pétrolier à moins de 1% lors de l'éclatement de la bulle technologique. Sous cet angle, la contraction de 2.4% du PIB observée en 2020, occasionnée par la crise du Covid-19, apparaît comme relativement modérée. Elle est d'un niveau équivalent à celle causée par la crise des subprimes en 2009. Par ailleurs, en comparaison internationale, la réduction de PIB suisse est également modérée et bien inférieure à celle subie par de nombreux autres pays: les variations de PIB en 2020 se sont par exemple élevées à 4.6% en Allemagne, 7.9% en France, 8.9% en Italie et 3.5% aux Etats-Unis⁷.

⁷ Source: Banque Mondiale (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>).

PIB trimestriel en Suisse

Figure 5



Note: Séries réelles du PIB, c'est-à-dire corrigées des effets de l'inflation (résultats aux prix de l'année précédente, séries chaînées avec année de référence 2015).

Source des données: Secrétariat d'Etat à l'économie.

Clé de lecture: Par rapport à la série annuelle représentée dans la Figure 3, la série trimestrielle représentée ici offre deux avantages. Premièrement, elle prolonge la période d'observation jusqu'au troisième trimestre de 2021. Deuxièmement, elle permet de saisir plus finement les fluctuations de court terme. On observe ainsi les fluctuations saisonnières ainsi que les mouvements infra-annuels observés durant les crises conjoncturelles. En raison des fluctuations rapides et importantes causées par la crise du Covid-19, on lui attribue le qualificatif de crise en « V ».

La série annuelle du PIB utilisée ci-dessus est la plus longue à disposition et elle offre ainsi une perspective historique intéressante. Elle ne permet cependant pas d'appréhender les évolutions les plus récentes puisque la valeur la plus récente à disposition concerne l'année 2020.

Pour illustrer l'évolution la plus récente de l'activité économique (Figure 5), est utilisée la série trimestrielle du PIB, calculée au niveau national depuis 1980. La période d'observation est alors prolongée jusqu'au troisième trimestre de 2021, ce qui est important dans le cadre de la présente étude, qui vise à détecter les impacts d'une crise ayant débuté récemment et n'ayant pas encore déployé la totalité de ses effets. La série trimestrielle permet par ailleurs de saisir plus finement les fluctuations de court terme. On observe ainsi des fluctuations saisonnières ainsi que des mouvements infra-annuels durant les crises conjoncturelles.

Par rapport aux crises précédentes, une spécificité de la crise du Covid-19 réside dans la rapidité avec laquelle elle a impacté l'activité économique. Le PIB a en effet chuté très brutalement lors du deuxième trimestre de 2020, mais il est reparti très fortement à la hausse dès le trimestre suivant. Ce sont ces fluctuations rapides et importantes qui valent à la crise actuelle le qualificatif de crise en « V », alors que les crises précédentes, plus longues et plus lentes, sont plutôt qualifiées de crises en « U ».

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

La Figure 6 représente le taux de croissance trimestriel et permet d'appréhender clairement l'ampleur des variations de court terme du PIB. Lors du deuxième trimestre de l'année 2020, la chute du PIB s'élève à plus de 6%, de loin la plus forte baisse jamais enregistrée sur un seul trimestre. On se rend ainsi compte de la violence et de la rapidité avec lesquelles la crise du Covid-19 a frappé l'économie suisse. Les mesures de confinement mises en place dès le 16 mars 2020 sur l'ensemble du territoire helvétique ont logiquement entraîné des conséquences immédiates et majeures.

Il est toutefois intéressant de relever la disparité entre les constats obtenus avec la série annuelle et ceux obtenus avec la série trimestrielle. Alors que la récession mesurée sur une base annuelle apparaît comme relativement modérée, les données trimestrielles révèlent que la réduction de « seulement » 2.4% sur l'année 2020 provient en fait de la combinaison d'une réduction de 6.2% au deuxième trimestre, suivie d'une augmentation de 6.3% au troisième trimestre. Après avoir été touchée très brutalement, l'économie suisse a donc rebondi de manière extrêmement rapide, ce qui a permis de maintenir la réduction annuelle à un niveau raisonnable, bien que négatif. Aussi, alors que la crise des subprimes avait engendré une variation de PIB (2.1% en 2009) du même ordre de grandeur que celle observée durant la crise du Covid-19 (2.4% en 2020), les taux de croissance trimestriels sont très différents entre les deux crises. Si le recul a été de 6.2% sur un trimestre durant la crise du Covid-19, il n'a jamais dépassé 3% durant la crise des subprimes.

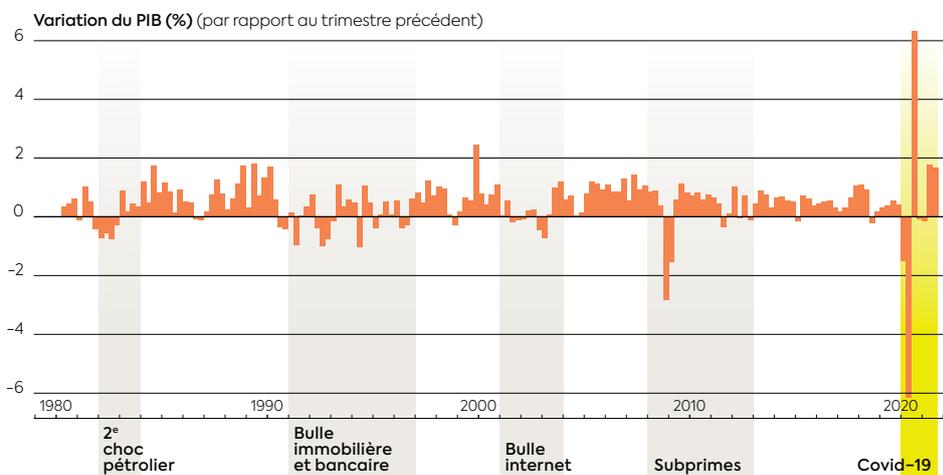
Figure 6

Variation trimestrielle du PIB en Suisse

Note: Variation trimestrielle, en pourcentage, du PIB réel suisse désaisonnalisé, tel que représenté par la série en pointillés dans la Figure 5.

Source des données:
Secrétariat d'Etat à l'économie.

Clé de lecture: La variation trimestrielle du PIB apporte un éclairage complémentaire à ce qui est obtenu avec la variation annuelle, puisqu'elle permet de saisir les fluctuations de court terme. On comprend ici que la crise du Covid-19 a été particulièrement violente, le PIB chutant de 6.2% en un seul trimestre, mais également particulièrement courte, le PIB rebondissant de plus de 6.3% le trimestre suivant.



Pour certains cantons, dont Genève, il existe également une mesure du PIB, sur une période légèrement plus courte que la série au niveau national mais qui comprend tout de même les trois dernières crises conjoncturelles. Puisque le niveau de PIB est logiquement très différent d'un canton à l'autre, nous nous concentrons sur les évolutions des PIB cantonaux qui peuvent être valablement comparés. La Figure 7 présente les variations trimestrielles du PIB réel dans les cantons de Genève, Vaud, Bâle-Ville et Zurich. On constate premièrement que les remarques principales effectuées pour l'ensemble du pays (Figure 6) sont également valables au niveau des cantons. Pour Genève en particulier, la crise du Covid-19 a eu un effet rapide et brutal sur l'activité économique, avec des variations de -6.3% lors du deuxième trimestre de 2020 puis de +6.0% lors du troisième trimestre de la même année.

Variation trimestrielle du PIB dans les cantons de Genève, Vaud, Bâle-Ville et Zurich

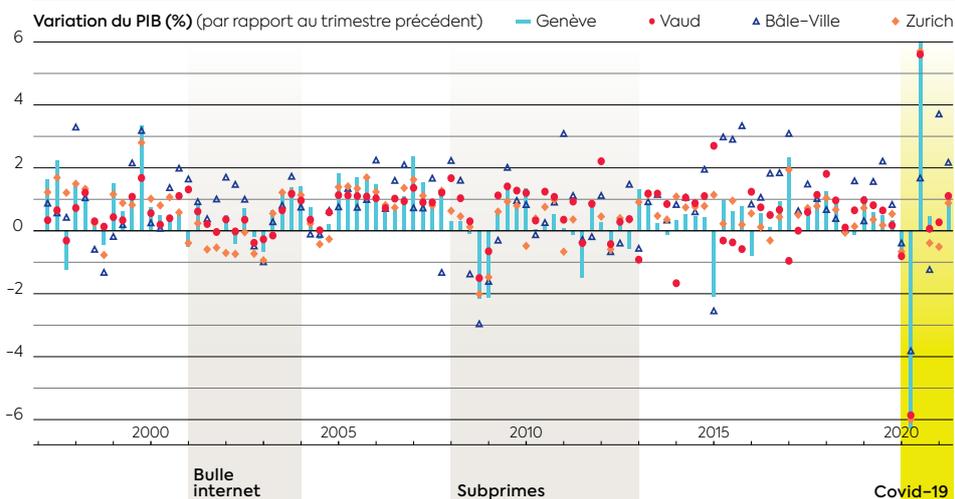


Figure 7

Note: Variation trimestrielle, en pourcentage, des PIB réels cantonaux, désaisonnalisés et épurés des grandes manifestations sportives.

Source des données: Office fédéral de la statistique et CREA.

Clé de lecture: La variation trimestrielle du PIB du canton de Genève est semblable à celle observée au niveau national. En particulier, la crise du Covid-19 a eu des effets d'ampleur similaire, le PIB chutant de 6.3% en un seul trimestre puis rebondissant de 6.0% le trimestre suivant. Les variations cantonales sont relativement semblables dans les cantons de Genève et de Zurich. Au contraire, le taux de croissance du canton de Vaud est parfois radicalement différent de celui des autres cantons, avec des tendances contraires (croissance positive dans le canton de Vaud mais évolution négative dans les autres, ou inversement). Dans le canton de Bâle-Ville, l'amplitude des taux de croissance est habituellement plus importante, mais ce n'a pas été le cas lors de la crise du Covid-19.

La comparaison des variations de PIB dans les différents cantons démontre cependant que la conjoncture n'affecte pas forcément chacun d'entre eux de manière totalement équivalente. En effet, alors que les cantons de Genève et de Zurich connaissent des fluctuations similaires, il en va différemment des cantons de Vaud et Bâle-Ville, pour lesquels on observe en certaines occasions des taux complètement différents. Entre 2013 et 2017 par exemple, on constate des variations parfois largement négatives dans le canton de Vaud alors que les autres cantons bénéficient d'une croissance clairement positive de plusieurs points de pourcentage. S'agissant du canton de Bâle-Ville, on remarque une variabilité souvent plus importante que dans les autres cantons. C'est en effet généralement dans ce canton que le taux de croissance est le plus élevé lorsque la croissance est positive, mais les variations négatives – en périodes de récession – sont aussi plus fortes. Au contraire, lors de la crise du Covid-19, la chute du PIB a été nettement moins forte à Bâle-Ville qu'ailleurs, avec un repli de « seulement » 3.8% lors du deuxième trimestre de 2020 suivi d'une hausse de 1.6% au troisième trimestre. Sur les deux derniers trimestres de la période d'observation, le taux de croissance de Bâle-Ville est à nouveau nettement supérieur à ce qu'on observe pour les autres cantons. Des différences importantes entre secteurs économiques des cantons expliquent sans doute en partie ces divergences. En particulier, on peut suspecter que le poids de l'industrie pharmaceutique a joué un rôle dans la relative stabilité de l'activité économique du canton de Bâle-Ville lors de la crise du Covid-19.

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

4.2 Commerce extérieur

Le commerce extérieur constitue une facette particulière de l'activité économique. La balance commerciale, c'est-à-dire la différence entre la valeur des exportations et celle des importations, est effectivement une composante du PIB. Les biens et services produits localement mais vendus à des consommateurs étrangers (exportations) sont comptabilisés dans le PIB genevois, tandis qu'à l'inverse les biens et services produits hors du territoire mais achetés par des consommateurs locaux (importations) n'en font pas partie. C'est en raison des exportations et des importations que les politiques de relance économique instaurées dans une région profitent également à d'autres régions, et inversement. Pour la Suisse comme pour Genève, le commerce extérieur revêt une importance primordiale : les exportations représentent habituellement plus de 60% du PIB, que ce soit au niveau suisse ou au niveau genevois, ce qui revient à dire que la Suisse et Genève gagne plus de 1 franc sur 2 grâce à leurs exportations. Les importations s'élèvent quant à elles à au moins 50% dans les deux régions, de sorte que les taux d'ouverture (calculés comme la somme des exportations et des importations par rapport au PIB) sont bien au-delà de 100%, ce qui démontre clairement l'importance du commerce extérieur.

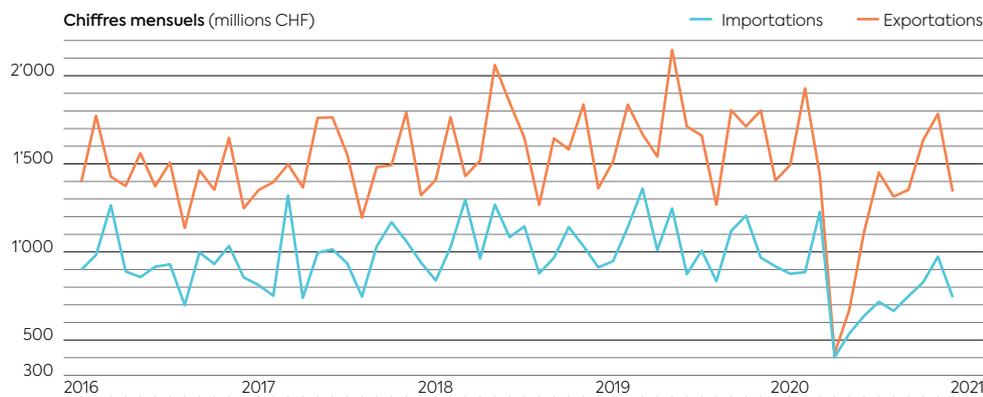
L'évolution du commerce extérieur de Genève, depuis et vers le canton, est illustrée dans la Figure 8. De manière générale, on remarque que les exportations sont nettement supérieures aux importations, de sorte que le canton jouit d'une balance commerciale largement positive, c'est-à-dire que le PIB genevois est supérieur à ce qu'il serait en l'absence de commerce extérieur. La crise sanitaire a cependant eu des impacts majeurs : au mois d'avril 2020, le commerce extérieur s'est brutalement contracté, avec une division par plus de trois des importations comme des exportations. Deux mois plus tard cependant, les exportations avaient déjà rebondi jusqu'au niveau d'avant-crise. Les importations ont repris également, bien que de manière moins marquée. Ainsi, la chute du commerce extérieur suivi d'une reprise quasi-immédiate est parfaitement cohérente avec l'évolution du PIB analysée dans la section précédente. L'évolution du commerce extérieur est essentiellement causée par les restrictions aux frontières. La demande pour les biens et services produits existe toujours et, pour autant qu'ils ne soient pas limités, les consommateurs semblent disposés à consommer. De manière générale, la demande pour les biens produits à Genève est donc restée à un niveau relativement stable, même si certains services, comme le tourisme, subissent évidemment des restrictions et sont donc impactés.

Figure 8

Commerce extérieur du canton de Genève

Note: Commerce extérieur en valeur, sans or en barres, monnaies, métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités.

Source des données: Administration fédérale des douanes (AFD), Office cantonal de la statistique (OCSTAT).



Divisée par 3, la valeur du commerce extérieur.

A Genève, les importations et exportations ont été divisées par trois entre mars et avril 2020. Deux mois plus tard, les exportations avaient déjà rebondi jusqu'au niveau d'avant la crise.

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

Un phénomène similaire, bien que de moindre ampleur, s'observe pour l'ensemble du pays (Figure 9). Les exportations et les importations se sont respectivement réduites de 15% et 26% de février à avril 2020. D'avril à juin 2020, des augmentations importantes de respectivement 9% et 23% ont été observées, sans toutefois ramener le commerce extérieur jusqu'à son niveau d'avant-crise, mais constituent tout de même une reprise extrêmement vigoureuse. L'évolution en « V » du commerce extérieur lors de la crise sanitaire s'observe de manière particulièrement évidente dans la Figure 9, notamment par comparaison avec l'évolution en « U » observée lors de la crise des subprimes.

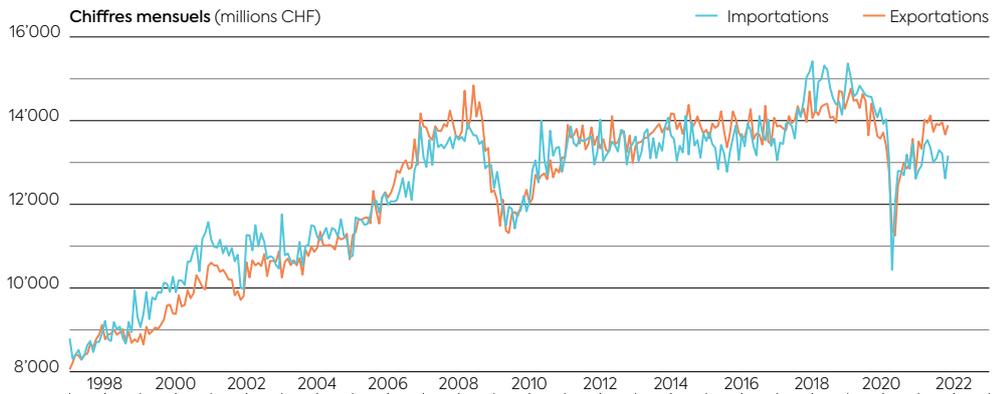
Globalement, la reprise rapide de l'activité économique, au niveau suisse comme au plan genevois, s'explique donc en partie par l'évolution et la structure économique du commerce extérieur. L'industrie pharmaceutique et les activités financières, notamment, n'ont pas forcément souffert de la crise et ont en fait pu d'une certaine manière bénéficier du contexte particulier puisque la demande pour leurs produits est significativement forte. C'est donc en partie grâce au commerce extérieur que le PIB suisse et celui de Genève se sont maintenus à un niveau raisonnable et ont pu rebondir rapidement.

Figure 9

Commerce extérieur suisse

Note: Commerce extérieur suisse, selon le total conjoncturel et désaisonnalisé, sans métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités.

Source des données: Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF).



4.3 Finances publiques

Les dépenses de l'Etat sont une autre composante du PIB et sont donc également susceptibles d'expliquer l'évolution de l'activité économique. Comme mentionné précédemment, c'est précisément par les dépenses publiques qu'est mise en œuvre la politique budgétaire et que l'Etat peut donc tenter de relancer l'activité économique. Avec les stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire les mécanismes qui forcent l'Etat à dépenser plus en période de mauvaise conjoncture, les dépenses publiques ont en fait tendance à fluctuer de manière contracyclique. Au contraire, les recettes publiques diminuent lorsque la conjoncture est mauvaise. Le résultat des comptes de l'Etat (recettes moins dépenses) a par conséquent tendance à être négatif lors des crises conjoncturelles. Comme le montre la Figure 10, une telle évolution s'observe bien pour la Suisse, mais de manière moins évidente pour le canton de Genève. Au niveau national, l'exercice budgétaire 2020 s'est soldé par un déficit record de CHF 15.8 milliards pour la Confédération (équivalent à 2.2% du PIB) à cause de la pandémie de Covid-19. Dans le canton de Genève, un déficit de CHF 842 millions a été enregistré en 2020. Bien qu'important, ce montant ne constitue toutefois pas un record pour le canton, un déficit supérieur ayant été observé en 2013.

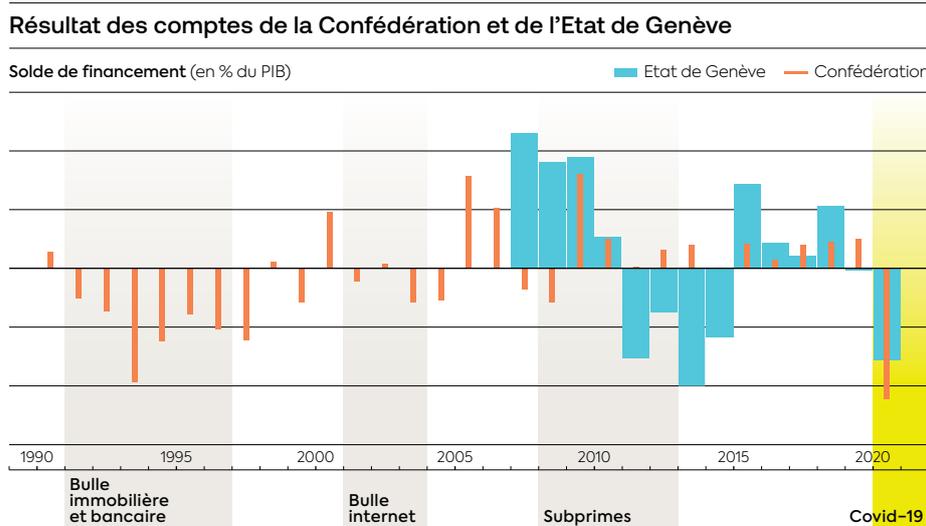


Figure 10

Note: Solde de financement de la Confédération (y compris les recettes et dépenses extraordinaires) en pourcentage du PIB suisse. Cash flow libre (solde positif) / besoin de trésorerie (solde négatif) de l'Etat de Genève, en pourcentage du PIB du canton, selon les normes IPSAS. Les séries ont été reconstruites rétroactivement lors de l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération en 2007, mais pas pour le canton de Genève.

Source des données: Administration fédérale des finances (AFF), Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), Direction générale des finances de l'Etat, Office cantonal de la statistique (OCSTAT).

En complément du solde annuel d'un Etat, il est intéressant de considérer le niveau de sa dette. Le taux d'endettement constitue en effet une mesure permettant de jauger la capacité d'un Etat à intervenir en cas de crise. Si la dette est déjà élevée, il sera plus compliqué d'augmenter encore les dépenses, tandis qu'une dette limitée offre une marge de manœuvre plus confortable.

En comparaison internationale, la Suisse jouit d'un taux d'endettement extrêmement faible. Selon les données les plus récentes de l'OCDE⁸, la dette brute des administrations publiques s'élève à 44%, tandis que ce taux se situe à 80% pour la moyenne des pays de l'OCDE et que des valeurs bien au-delà des 100% ne sont pas inhabituelles (par exemple 146% en France ou 184% en Italie). Le faible niveau d'endettement du pays permet ainsi de mettre en place des mesures de politique budgétaire rapidement lorsque cela s'avère nécessaire, ce qui contribue probablement à la bonne résistance du PIB en période de crise.

⁸ Source: <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>.

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

La Figure 11 montre l'évolution du taux d'endettement net de la Confédération et de l'Etat de Genève⁹. Les taux d'endettement sont logiquement en augmentation depuis le début de la crise du Covid-19, mais ils restent à un niveau relativement modéré, même à Genève où ce taux se trouve aux alentours de 32% en 2020. Il existe toutefois de grandes disparités entre les cantons et il s'avère que le taux d'endettement du canton de Genève est le plus élevé du pays (voir Tribune de Genève, 10.09.2020). En 2019, la dette de Genève s'élevait à pratiquement deux fois et demi ses revenus fiscaux. Le canton aurait ainsi besoin de deux ans et demi de rentrées fiscales pour rembourser sa dette. Les mesures de relance déployées par le canton lors de la crise viendront inévitablement augmenter la dette et il est donc nécessaire de surveiller cet indicateur qui influe à long terme sur les possibilités de refinancement de l'Etat.

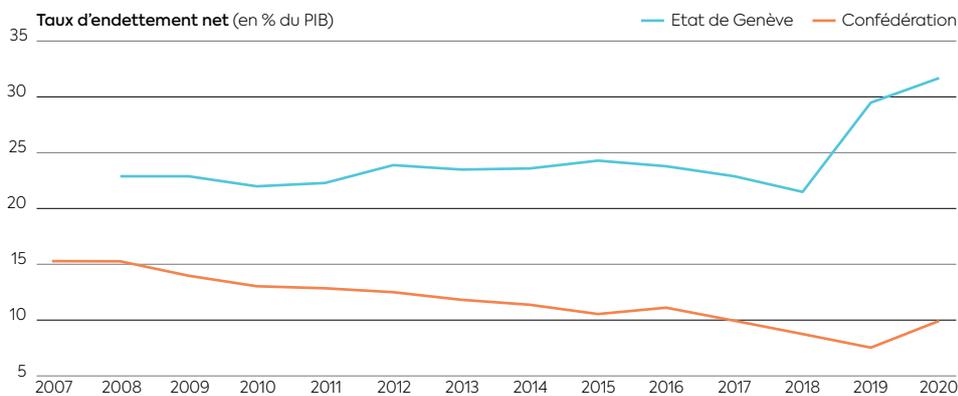
Figure 11

Taux d'endettement net de la Confédération et de l'Etat de Genève

Note: Dette nette en pourcentage du PIB.

Source des données:

Administration fédérale des finances (AFF), Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), Direction générale des finances de l'Etat, Institut Créa de macroéconomie appliquée, Office cantonal de la statistique (OCSTAT).



4.4 Marché du travail

Le marché du travail est sans doute le domaine dans lequel les impacts de la crise du Covid-19 ont été les plus dramatiques et le taux de chômage est logiquement un des indicateurs les plus pertinents pour juger l'ampleur d'une crise économique. La Figure 12 représente l'évolution de ce dernier pour l'ensemble de la Suisse et pour le canton de Genève depuis 1975, année à partir de laquelle les relevés existent.

Les crises pétrolières des années 1970 et 1980 n'ont exercé qu'un impact modeste sur le taux de chômage, qui était alors à un niveau historiquement faible d'à peine 1%. L'assurance-chômage n'étant devenue obligatoire au niveau national qu'à partir d'avril 1977 (bien que ce fût déjà le cas dans le canton de Genève depuis 1953), il n'est pas forcément étonnant que le premier choc pétrolier n'ait pas engendré de montée considérable du chômage et ce, malgré l'intensité de la crise conjoncturelle constatée sur la base de l'évolution du PIB (Figures 3 et 4). D'autre part, la main-d'œuvre étrangère de cette époque comprenait un grand nombre de travailleurs saisonniers, qui devaient quitter le pays en cas de perte d'emploi. Ces travailleurs jouaient ainsi un rôle d'amortisseur sur le taux de chômage national en créant un phénomène d'exportation du chômage. De plus, la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) n'étant entrée en vigueur qu'en janvier 1984, les incitations à s'inscrire comme chômeur durant la deuxième crise pétrolière n'étaient pas forcément très élevées. La crise des

⁹ Le taux d'endettement net se calcule comme la dette nette en proportion du PIB. La dette nette est obtenue en soustrayant les actifs financiers des administrations publiques à leur dette brute.

années 1990, causée par l'éclatement de la bulle immobilière, s'est révélée beaucoup plus visible en termes de chômage, puisque les mesures actives du marché du travail étaient alors complètement développées. Le taux de chômage a bondi jusqu'à un maximum proche de 6% en Suisse et de 8% à Genève, des niveaux qui constituent aujourd'hui encore les sommets historiques et ce, bien que la chute du PIB soit demeurée relativement modeste.

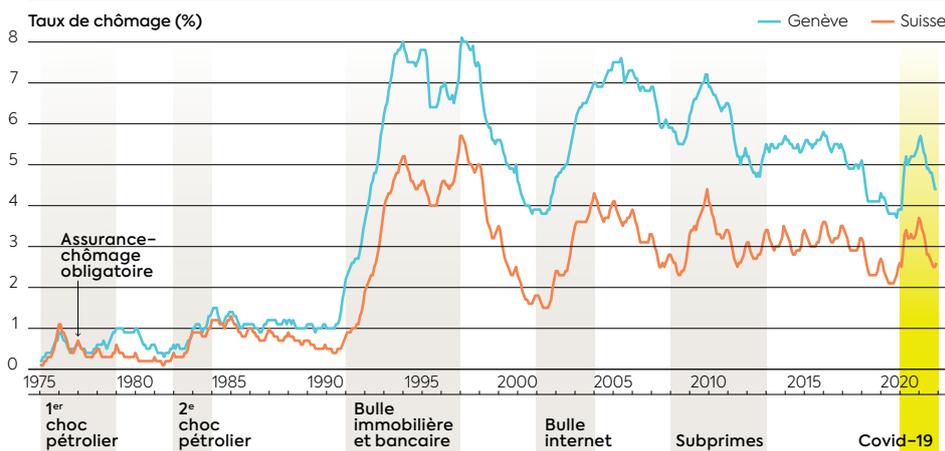
A partir du début des années 1990, les taux de chômage du canton de Genève et de l'ensemble du pays ont commencé à diverger, pour ne plus jamais se rejoindre par la suite. Le taux de chômage genevois est en effet systématiquement supérieur d'au moins deux points de pourcentage au taux de chômage national depuis le milieu des années 1990. La situation particulière du canton et le fort pouvoir d'attraction de son marché du travail expliquent en partie cette différence par rapport au reste du pays. L'effet d'hystérèse, selon lequel un niveau de chômage élevé a tendance à se perpétuer dans le temps, peut également causer une partie de la différence.

La crise de la bulle technologique et celle des subprimes se sont ensuite succédées de manière rapprochée, empêchant le chômage de redescendre à un niveau équivalent à celui du début des années 1990. Les évolutions au niveau national et cantonal apparaissent comme très similaires, confirmant que le canton de Genève suit une conjoncture équivalente à celle de l'ensemble du pays.

La crise du Covid-19 débutée en mars 2020 fait suite à une période de stabilité économique de près de 10 ans. Comme discuté ci-dessus sur la base de l'évolution du PIB, la particularité de cette crise, par rapport aux précédentes, provient de son intensité et de la rapidité avec laquelle elle est survenue. Ainsi, bien que le niveau de chômage soit resté à un niveau relativement modéré (grâce à la brièveté de la crise et aux mesures mises en place pour limiter les destructions d'emplois), l'augmen-

Taux de chômage dans le canton de Genève et en Suisse

Figure 12



Note: Taux de chômage au sens du Seco, calculé comme le nombre de chômeurs inscrits divisé par le nombre de personnes actives. Les crises économiques sont indiquées sur fond beige.

Source des données: Secrétariat d'Etat à l'économie / Office cantonal de l'emploi.

Clé de lecture: Le taux de chômage augmente systématiquement lors des crises économiques. Le taux de chômage genevois est nettement supérieur au taux de chômage national depuis les années 1990, mais leur évolution est similaire. La crise du Covid-19 a fait fortement augmenter le taux de chômage, mais étant donné sa courte durée, le taux de chômage est resté modéré.

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

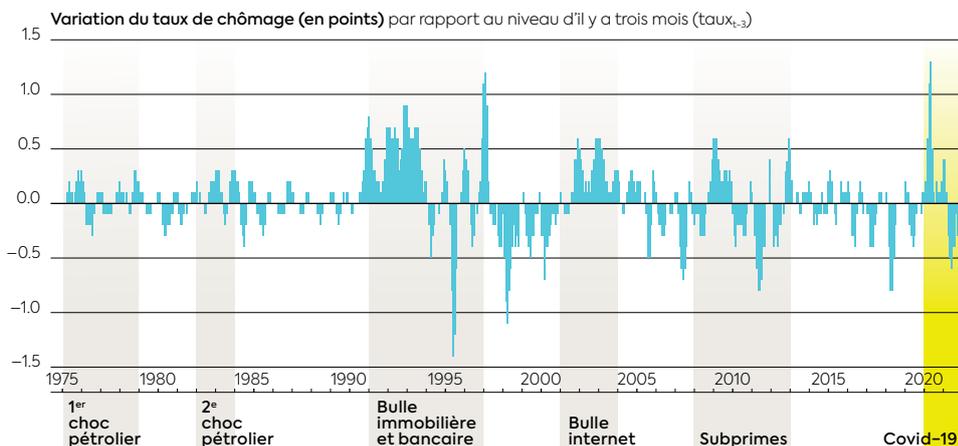
Figure 13

Variations du taux de chômage dans le canton de Genève

Note: Variation du taux de chômage, calculée comme la différence entre le niveau observé lors du mois t et le mois $t-3$. Les mois de février 2020 à mai 2021 (inclus) sont signalés en beige.

Source des données: Secrétariat d'Etat à l'économie / Office cantonal de l'emploi. En mars 2018, le Seco a revu la définition des chômeurs inscrits et autres demandeurs d'emploi non-chômeurs. Environ 14'000 chômeurs inscrits sont passés dans la catégorie des demandeurs d'emploi non-chômeurs, et 10'000 demandeurs d'emploi non-chômeurs sont passés dans la catégorie des chômeurs. En termes nets, le nombre de chômeurs a donc diminué d'environ 4'000. C'est ce qui explique la forte diminution observée pour ce mois.

Clé de lecture: Chaque barre indique la variation du taux de chômage au cours des trois derniers mois. Les valeurs positives indiquent une augmentation et les valeurs négatives une diminution. Cette Figure 13 est complémentaire à la Figure 12 car elle permet de mieux saisir l'ampleur des variations du taux de chômage. En particulier, on constate que l'augmentation du taux de chômage sur trois mois a été plus violente que jamais (+1.3 point de pourcentage) entre février et avril 2020. Cette statistique illustre l'ampleur et la rapidité de la crise du Covid-19.



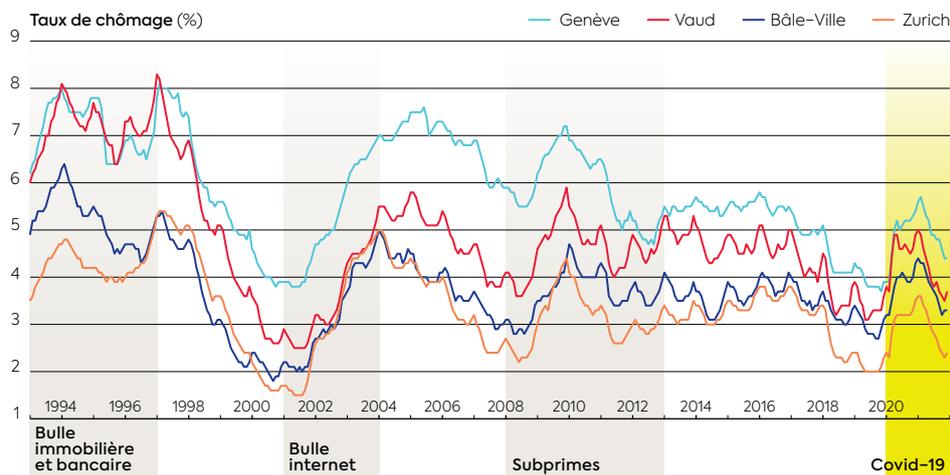
tation du taux de chômage a été plus abrupte que jamais en l'espace de trois mois (voir la Figure 13): entre février et mai 2020, le taux de chômage genevois a augmenté de 1.3 point de pourcentage, passant de 3.9% à 5.2%, ce qui représente une hausse de plus de 33% du nombre de chômeurs inscrits.

La Figure 14 offre une comparaison des taux de chômage des cantons de Genève, Vaud, Bâle-Ville et Zurich depuis 1993. On constate ainsi que les quatre cantons partagent une conjoncture similaire, les taux de chômage évoluant de manière relativement semblable, comme dans la Figure 12 où nous avons fait la comparaison avec le taux de chômage national. Cependant, les niveaux sont nettement différents, le taux de chômage genevois étant (presque) toujours le plus élevé parmi ces quatre cantons (c'est également vrai parmi l'ensemble des cantons suisses) durant toute cette période d'observation tandis que le taux de chômage zurichois est (presque) toujours le plus faible.

Les différences cantonales de chômage font l'objet d'une littérature relativement abondante (voir Filippini & Rossi, 1993; De Coulon, 1999; Feld & Savioz, 2000; Flückiger & Vassiliev, 2002), dont il ressort que ces différences s'expliquent notamment par la présence de certains types de travailleurs étrangers (les travailleurs étrangers établis avec un permis de travail), mais pas par la présence des travailleurs frontaliers, et par le comportement des demandeurs d'emploi, qui s'inscrivent plus facilement dans les cantons à taux de chômage élevé.

Taux de chômage dans les cantons de Genève, Vaud, Bâle-Ville et Zurich

Figure 14



Note: Taux de chômage au sens du Seco, calculé comme le nombre de chômeurs inscrits divisé par le nombre de personnes actives.

Source des données: Secrétariat d'Etat à l'économie / Office cantonal de l'emploi.

Clé de lecture: Les taux de chômage des quatre cantons évoluent de manière globalement semblable, mais avec des différences de niveau importantes. Les écarts entre Genève, Bâle-Ville et Zurich sont relativement stables, tandis que l'écart entre Genève et Vaud augmente nettement en phase d'expansion et diminue en phase de récession. Le chômage à Genève est beaucoup moins affecté par des facteurs saisonniers que celui des cantons de Vaud et de Bâle-Ville et, dans une moindre mesure, de Zurich.

Un autre élément important émane de la Figure 14: bien que le taux de chômage du canton de Vaud se trouve (presque) constamment entre celui de Genève et de Bâle-Ville, il se rapproche parfois du niveau genevois et parfois du niveau bâlois. Plus précisément, on s'aperçoit que le taux de chômage du canton de Vaud est équivalent à celui de Genève durant les crises économiques (excepté celle causée par l'éclatement de la bulle technologique du début des années 2000), tandis qu'il se réduit plus rapidement en sortie de crise pour revenir au niveau de Bâle-Ville pendant les périodes d'expansion économique. L'amplitude des variations de chômage observées dans le canton de Vaud est donc plus importante que dans les autres cantons. Il semble par conséquent que les différences entre Genève et Bâle-Ville soient d'ordre structurel, c'est-à-dire qu'elles sont stables et peu impactées par la conjoncture. A l'inverse, une bonne partie des différences entre Genève et Vaud semblent d'ordre conjoncturel, Vaud étant plus durement impacté par les crises économiques, mais profitant également mieux des périodes de reprise. A ce titre, la crise du Covid-19 ne fait pas exception. On remarque en effet qu'en 2019, les taux de chômage de Vaud et de Bâle-Ville étaient d'un niveau comparable. Le taux vaudois a cependant rapidement rattrapé le taux genevois en 2020 pour ensuite redescendre rapidement au niveau du taux bâlois en 2021. On peut d'ailleurs signaler que les écarts cantonaux en matière de taux de chômage évoluent globalement de manière contra-cyclique (voir Flückiger, 1998 et De Coulon, 1999), c'est-à-dire qu'ils ont tendance à augmenter en période de croissance et à diminuer en période de récession.

Un phénomène de saisonnalité peut encore être mentionné à propos de la Figure 14. Chaque année, le taux de chômage est significativement plus élevé de décembre à février que lors du reste de l'année. Ce phénomène apparaît clairement durant les périodes de stabilité conjoncturelle, en particulier de 2004 à 2008 et plus encore de 2013 à 2020. Dans les cantons de Vaud, de Bâle-Ville et, dans une moindre mesure, celui de Zurich (tout comme au niveau national, voir Figure 12), on remarque une saisonnalité marquée. Dans le canton de Genève cependant, cette saisonnalité est quasiment absente et, en tout cas, nettement moins importante qu'ailleurs. Nous pouvons donc caractériser le chômage du canton de Genève comme étant structurellement élevé, aussi sensible à la conjoncture que celui des cantons de Bâle-Ville et de Zurich, mais moins sensible que celui du canton de Vaud, et peu affecté par des facteurs saisonniers.

4

Evolution observées durant la crise du Covid-19

Le taux de chômage discuté jusqu'ici (et représenté dans les Figures 12 à 14) est le taux de chômage dit « officiel », c'est-à-dire celui qui est mesuré par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) sur la base du nombre de chômeurs inscrits dans les offices régionaux de placement (ORP). On sait cependant qu'il existe des individus se trouvant de fait au chômage mais qui n'effectuent pas les démarches d'inscription auprès des ORP. Il s'agit principalement d'individus qui ne sont pas éligibles pour recevoir des indemnités de chômage et qui estiment sans doute que les bénéficiaires à s'inscrire ne sont pas suffisamment élevés pour que cela en vaille la peine. C'est notamment le cas de nombreux chômeurs ayant épuisé leurs droits aux indemnités et qui choisissent de ne pas rester inscrits.

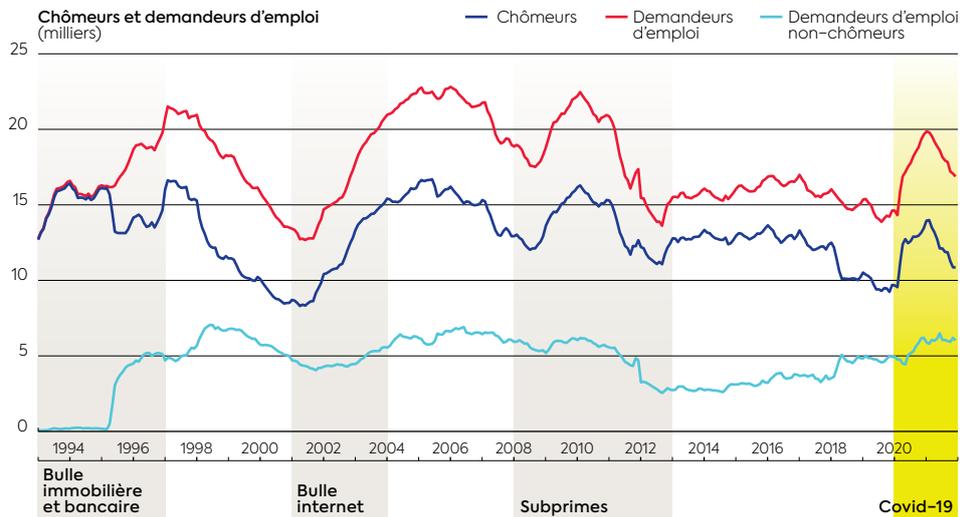
Une mesure statistique alternative, le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), est obtenue à partir d'enquêtes dans lesquelles on demande aux répondants s'ils sont occupés ou non, s'ils cherchent activement un emploi et s'ils sont disponibles rapidement pour occuper un poste de travail. Les personnes répondant affirmativement à ces trois questions sont alors qualifiées de chômeurs au sens du BIT et ce, qu'elles soient effectivement inscrites dans un ORP ou non. Cette façon de mesurer le chômage reflète probablement plus fidèlement la situation du marché du travail que le chômage officiel¹⁰. Le chômage au sens du BIT peut également être utilisé pour faire des comparaisons entre pays, puisque cette mesure, contrairement au chômage « officiel », n'est pas affectée par des législations différentes entre pays. Aussi, bien que le taux de chômage officiel soit actuellement d'environ 5% à Genève, le taux de chômage au sens du BIT s'élève à 10% (moyenne de 2020). Cela démontre que le problème est environ deux fois plus important que ne le laissent transparaître les chiffres officiels du Seco. Le canton de Genève se situe ainsi à un niveau deux fois supérieur à ce qui s'observe en moyenne en Suisse et également nettement au-dessus de ce qui s'observe en moyenne dans l'Union européenne, où le taux de chômage au sens du BIT s'élève à un peu plus de 7% (voir OFS, 2021).

A la problématique du chômage vient par ailleurs s'ajouter celles des demandeurs d'emploi. Ceux-ci comprennent l'ensemble des individus, chômeurs ou non-chômeurs, qui sont inscrits dans les offices régionaux de placement et qui cherchent un emploi. A la différence des chômeurs, les demandeurs d'emploi non-chômeurs ne sont pas immédiatement disponibles pour placement et/ou ont déjà un emploi. Ils peuvent notamment se trouver en emploi temporaire, en programme de reconversion et de perfectionnement, ou en situation de gain intermédiaire.

¹⁰ Comme le taux de chômage au sens du BIT est mesuré sur la base d'enquêtes, sa précision est cependant moindre et il est disponible moins fréquemment, en particulier au niveau cantonal.

Chômeurs et demandeurs d'emploi dans le canton de Genève

Figure 15



Note: Chômeurs et demandeurs d'emploi inscrits dans les offices régionaux de placement.

Source des données statistique: Secrétariat d'Etat à l'économie (amstat).

Clé de lecture: En plus des chômeurs inscrits dans les ORP, il existe un nombre non négligeable de demandeurs d'emploi non-chômeurs également inscrits dans les ORP. Lors des crises conjoncturelles précédentes, le nombre des demandeurs d'emploi non-chômeurs n'avait pas énormément augmenté. Durant la crise du Covid-19, au contraire, leur nombre a augmenté rapidement et fortement, passant de moins de 5'000 à plus de 6'000 au cours de l'année 2020. Il s'agit également d'un aspect particulier de la crise actuelle.

La Figure 15 illustre la question des demandeurs d'emploi à Genève. En plus des 10'000 à 15'000 chômeurs inscrits, le canton compte également environ 5'000 demandeurs d'emploi non-chômeurs. Si le nombre des chômeurs augmente rapidement et fortement durant les crises conjoncturelles, ce n'est pas forcément le cas des demandeurs d'emploi. Durant les crises précédentes, le nombre de demandeurs d'emploi non-chômeurs n'a en effet pas systématiquement augmenté¹¹. Durant la crise du Covid-19, cependant, le nombre des demandeurs d'emploi non-chômeurs s'est rapidement et substantiellement accru, passant de moins de 5'000 au mois de mars 2020 à plus de 6'000 à la fin de l'année, soit une augmentation supérieure à 20%. Sous cet aspect également, il apparaît donc que la crise actuelle est différente des précédentes. Le comportement de la population active semble s'être modifié, avec une plus grande propension à faire les démarches d'inscription dans les ORP.

¹¹ L'augmentation observée en 1995 est d'ordre statistique et liée à la révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), à la suite de laquelle la priorité a été donnée à la réinsertion par des mesures actives plutôt qu'aux garanties de revenu comme c'était le cas jusqu'alors.

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

4.5 Mobilité

La mobilité est un domaine dans lequel la crise sanitaire a causé des changements majeurs et exceptionnels. Ces changements sont en grande partie entraînés par les mesures de confinement ayant été appliquées entre mars et juin 2020. Mais Eckert et al. (2020) montrent que le comportement en matière de mobilité s'était déjà modifié avant la mise en place des mesures de confinement. La population suisse avait en fait déjà considérablement réduit ses activités avant les fermetures de magasins, avant l'instauration du télétravail généralisé et avant l'appel à rester à la maison de la mi-mars 2020. Ce comportement pourrait être une réponse au risque d'infection perçu par la population.

Le secteur aérien est celui dans lequel les changements de mobilité apparaissent de manière flagrante. La Figure 16 montre que le nombre de passagers à l'aéroport de Genève est passé de 1.5 million en février 2020 à pratiquement zéro en avril 2020. Sur une base annuelle, le nombre de passagers a été divisé par plus de 3 entre 2019 (17.9 millions) et 2020 (5.6 millions). En ce sens, la crise du Covid-19 n'est évidemment comparable à aucune autre crise précédente. Bien que le nombre de passagers aériens se réduise habituellement au début d'une crise conjoncturelle, l'ampleur de ces mouvements ne dépasse pour ainsi dire jamais 10% d'un mois à l'autre (en valeur désaisonnalisée).

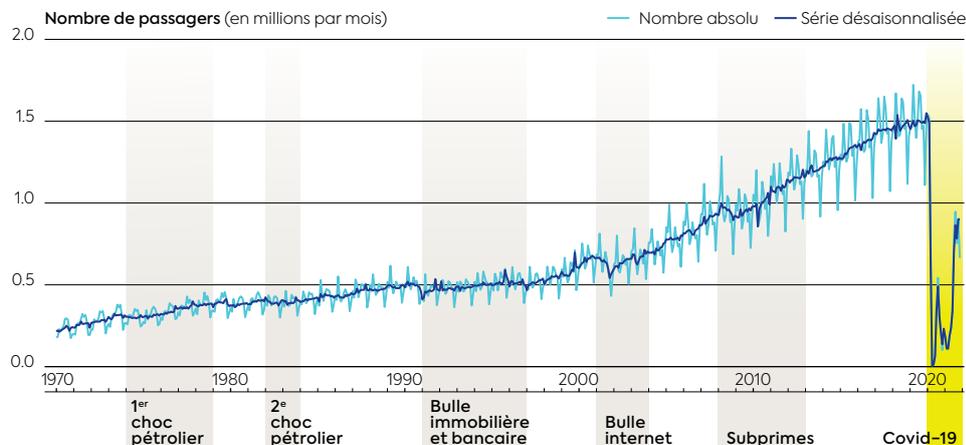
Figure 16

Passagers à l'aéroport de Genève

Note: Nombre total de passagers enregistrés à l'Aéroport international de Genève.

Source des données: Genève Aéroport, Office cantonal de la statistique (OCSTAT).

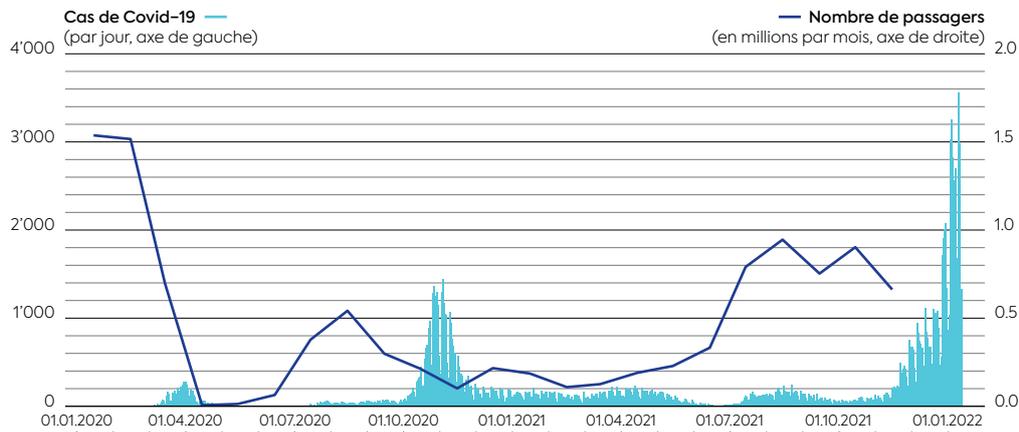
Clé de lecture: Le nombre de passagers est passé de 1.5 million en février 2020 à 6'000 en avril 2020. Aucune autre crise dans le passé n'a engendré une réduction comparable.



La Figure 17 superpose l'évolution des cas déclarés de Covid-19 et celle du nombre de passagers à l'aéroport depuis janvier 2020. On remarque logiquement une corrélation inverse entre les deux séries: le nombre de passagers décline lors des vagues de l'épidémie (et donc avec les mesures de confinement et de distanciation sociale). Lorsque les mesures ont été relâchées presque complètement au mois de juin 2020, le trafic aérien a repris de manière très rapide, remontant jusqu'à dépasser les 500'000 passagers au mois de septembre. A suivi une période de près d'un an durant laquelle le trafic est retombé aux alentours de 200'000 passagers par mois. Mais une nouvelle reprise partielle s'observe à la fin de l'année 2021. Lors des derniers mois, le nombre de passagers reste inférieur à un million, bien en-dessous de ce qui s'observait avant la pandémie.

Passagers à l'aéroport de Genève et cas de Covid dans le canton de Genève

Figure 17

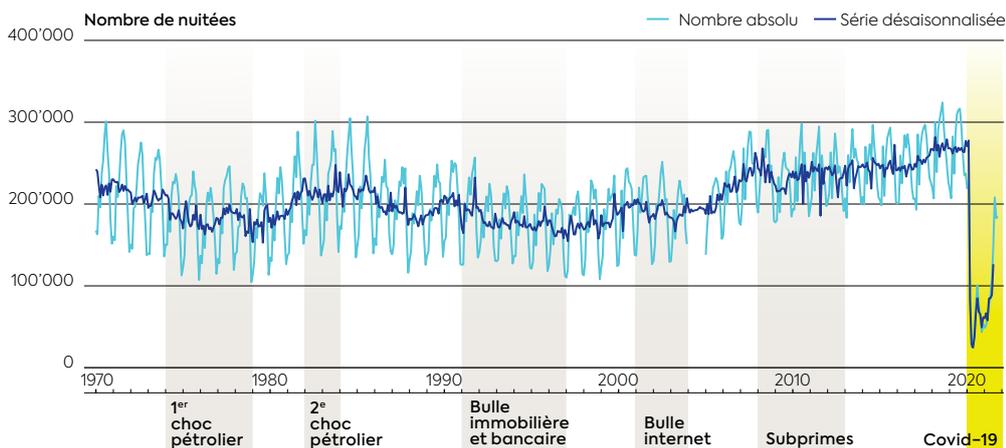


Source des données : Genève Aéroport, Office cantonal de la statistique (OCSTAT), Office fédéral de la santé publique (OFSP).

Les crises conjoncturelles et les entraves à la mobilité influencent également le tourisme. Le nombre de nuitées dans l'hôtellerie, représenté dans la Figure 18, fléchit en effet durant les crises conjoncturelles, mais généralement de façon relativement modeste. Il en va tout autrement lors de la crise du Covid-19, durant laquelle, à l'image de ce qui s'est passé avec le nombre de passagers à l'aéroport, le nombre de nuitées s'est effondré. En 2021, ce nombre est nettement reparti à la hausse, en particulier grâce à l'augmentation des nuitées d'hôtes provenant de Suisse, mais reste inférieur d'environ un tiers à son niveau d'avant-crise.

Nuitées dans l'hôtellerie dans le canton de Genève

Figure 18



Note: Nombre total de nuitées dans le canton de Genève, par mois.
Source des données: Office fédéral de la statistique (OFS), Office cantonal de la statistique (OCSTAT).

Dans le domaine des transports publics urbains, on constate également une baisse massive du nombre de passagers (voir Figure 19). Entre le quatrième trimestre de 2019 et le deuxième trimestre de 2020, le nombre de passagers est passé de 58 millions à 23 millions tandis que le nombre de kilomètres parcourus par les passagers est passé de 141 millions à 59 millions. Jusqu'au troisième trimestre de 2021, bien que l'on observe une hausse substantielle, les nombres de passagers et de kilomètres parcourus par les passagers restent inférieurs d'environ 20% à 25% à ce qu'ils

4

Evolutions observées durant la crise du Covid-19

étaient en 2019 avant la crise et semblent se stabiliser à ce niveau depuis quelques mois¹². Le télétravail, en vigueur dans certaines entreprises et possiblement instauré de manière durable, joue sans doute un rôle dans cette diminution. L'impact de la crise sur la vie sociale (baisse de fréquentation des théâtres, cinémas, restaurants, ...) est un autre facteur à considérer. Il est par ailleurs envisageable que la situation sanitaire ait engendré des changements dans les habitudes de déplacement, avec un recours potentiellement plus important qu'auparavant aux modes de transport privé dans l'optique d'éviter autant que possible les contacts sociaux.

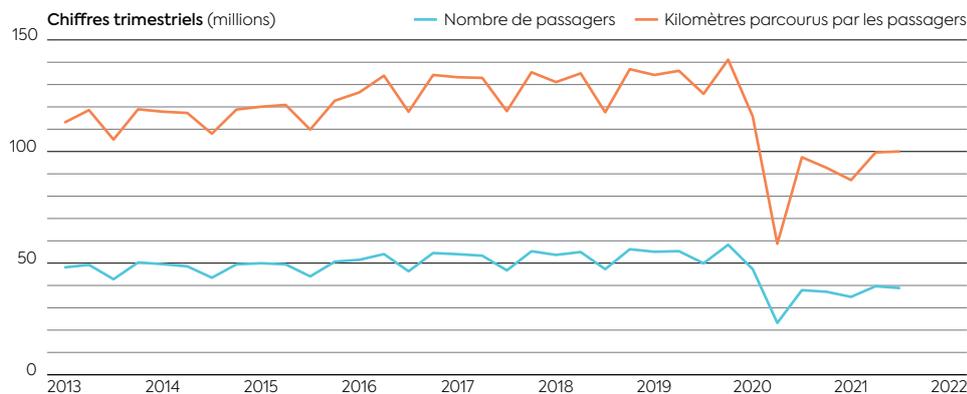
Il est pour l'instant plus difficile de fournir des informations précises sur l'évolution du trafic motorisé à Genève. Les comptages automatiques de la circulation montrent une réduction significative en 2020, mais moins importante que dans le transport aérien ou public. Les points ayant connu les baisses de trafic les plus marquées se trouvent aux frontières (-27% sous le tunnel de Ferney) et sur l'autoroute (-21% au niveau de la tranchée de Chèvres). Ces réductions de moindre ampleur dans le trafic motorisé semblent accréditer la thèse d'un transfert modal du transport public vers le transport privé. Il conviendra toutefois de reconsidérer l'évolution de la circulation routière une fois que des données plus récentes seront disponibles.

Figure 19

Passagers et kilomètres parcourus dans les Transports Publics Genevois

Note: Le nombre de passagers correspond au nombre total de montées de passagers dans les véhicules des TPG.

Source: Office cantonal des transports (DI) / TPG / OCSTAT.



Les données du microrecensement mobilité et transports (MRMT), recueillies de janvier à début mars en 2020 et en 2021, corroborent ces résultats au niveau national. Une analyse préliminaire de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral du développement territorial (OFS-ARE, 2021) montre une baisse particulièrement forte des distances parcourues avec les transports publics routiers et ferroviaires. La distance moyenne parcourue était de 3.6 km par personne et par jour au début de 2021, soit une réduction de moitié (52%) par rapport au début de l'année précédente (7.5 km). A titre de comparaison, les distances couvertes dans le trafic individuel motorisé ont accusé une baisse nettement moins marquée (27%), quand bien même ce recul présente également des proportions exceptionnelles sur le long terme. Ces évolutions ont entraîné de nets changements dans la répartition modale, au détriment des transports publics: si la part de ces derniers dans les distances couvertes est passée de 24% début 2020 à 16% début 2021, le transport individuel motorisé, les déplacements à pied et le vélo ont en revanche gagné du terrain. ■

¹² Selon des mesures hebdomadaires provenant directement des Transports Publics Genevois mais non encore consolidées et pas encore mises à disposition par l'OCSTAT, la fréquentation observée lors du quatrième trimestre de 2021 serait de 15% inférieure à celle de 2019. Il semble ainsi que la remontée se poursuive.

1/3 de passagers en moins à l'Aéroport de Genève.

Le trafic mensuel de l'Aéroport de Genève est passé de 1.5 million de passagers en février 2020 à environ 1 million à fin 2021.

5

Politiques de soutien

5.1 Réductions de l'horaire de travail (RHT)

Les réductions de l'horaire de travail (RHT) sont un instrument complémentaire au chômage et qui peut être utilisé par les entreprises faisant face à des difficultés d'ordre temporaire. La particularité des RHT consiste dans la persistance de la relation de travail (le contrat n'est pas résilié) mais avec une activité suspendue de manière temporaire, partiellement ou complètement. Les RHT ont pour objectif de préserver les emplois durant un recul temporaire des activités, offrant aux employeurs une alternative aux licenciements. Aussi, bien que soit fréquemment utilisée l'appellation « chômage partiel » en lieu et place de RHT, elle est trompeuse, la différence fondamentale entre chômage et RHT étant précisément le maintien d'un rapport contractuel dans le cas d'une RHT alors qu'un chômeur n'est plus lié contractuellement à une entreprise. En cas de RHT, les indemnités (en principe 80% des pertes de gain causées par les heures de travail perdues) sont versées par l'assurance-chômage à l'employeur, qui est ensuite responsable d'indemniser ses employés. Au contraire, les chômeurs sont quant à eux indemnisés directement par l'assurance-chômage. Ces différences dans le fonctionnement des deux mécanismes peuvent avoir des incidences non négligeables dans certaines situations, notamment dans le cas des travailleurs frontaliers. Un travailleur frontalier qui perd son emploi doit, selon les règles actuelles en vigueur, s'inscrire au chômage dans son pays de domicile et sera donc indemnisé par l'assurance-chômage de ce pays tiers. Au contraire, un travailleur frontalier en situation de RHT sera indemnisé (indirectement) par l'assurance-chômage suisse puisque ce travailleur est toujours sous contrat avec une entreprise locale.

Durant la crise du Covid-19, le règlement relatif aux RHT a été ajusté afin d'apporter un soutien rapide et simple aux employeurs qui rencontrent des difficultés. Les principales mesures mises en place par le Seco ont été de simplifier les démarches administratives liées à l'avis de RHT, de suspendre le délai de préavis, d'augmenter la durée maximale de perception de l'indemnité en cas de RHT de 12 à 18 puis 24 mois et de

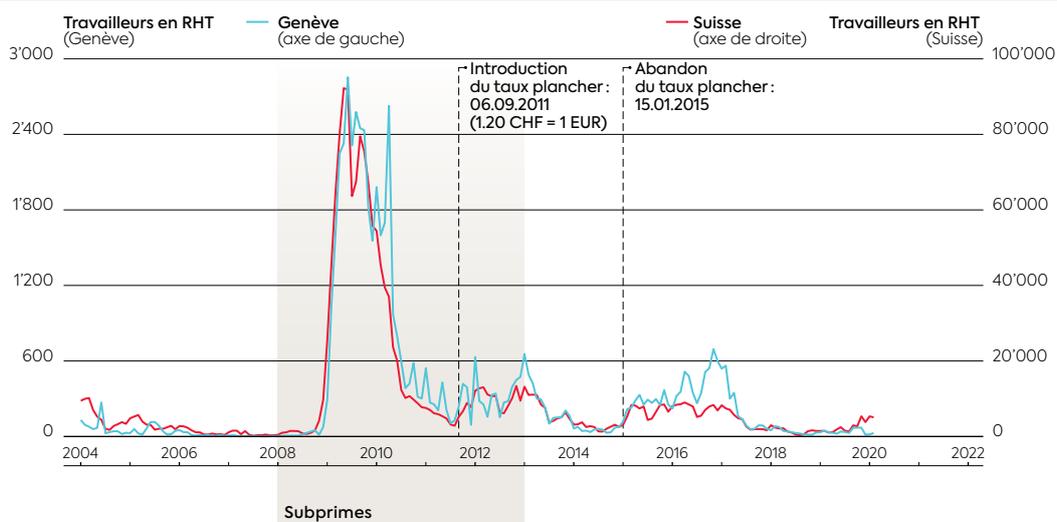
Figure 20

Réductions de l'horaire de travail dans le canton de Genève et en Suisse

Note: Nombre d'employés décomptés et indemnisés. Les mêmes séries sont représentées une fois jusqu'à février 2020 seulement (en haut) et une fois jusqu'en octobre 2021 (en bas). L'augmentation massive des RHT observée à partir de mars 2020 empêche de visualiser les variations sur le reste de la période d'observation.

Source des données: Secrétariat d'Etat à l'économie (amstat).

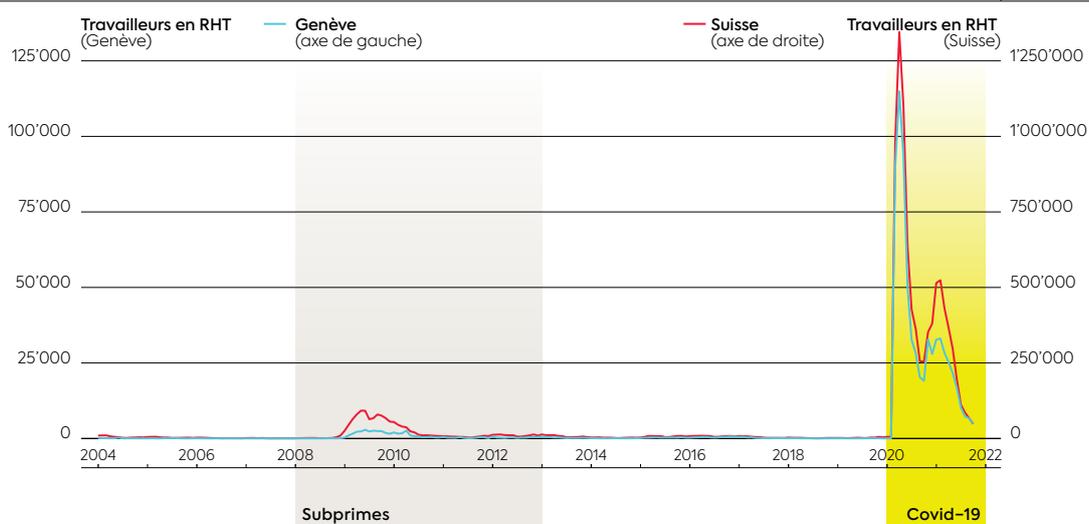
Clé de lecture: Le nombre de travailleurs en situation de RHT fait ressortir de manière flagrante les particularités de la crise du Covid-19. Les RHT sont très peu utilisées en temps normal. Même la crise des subprimes n'a engendré qu'une augmentation modeste du nombre de travailleurs en situation de RHT. Durant la crise du Covid-19 (en avril 2020), jusqu'à 100'000 travailleurs du canton de Genève, soit pratiquement un travailleur sur trois, se sont retrouvés dans cette situation. Cela démontre la violence de la crise, ainsi que la réaction des autorités, qui ont simplifié et étendu les possibilités d'utilisation des RHT.



réduire le nombre des demandes de renouvellement. Les aménagements apportés à cet instrument ainsi que son utilisation intensive démontrent l'ampleur de la crise du Covid-19. La comptabilisation des RHT aboutit à des résultats potentiellement différents suivant le moment auquel elle s'effectue. L'Office cantonal de l'emploi (OCE) de Genève dénombre les travailleurs concernés par les préavis d'autorisation de RHT. Toutes ces demandes ne se transforment finalement pas nécessairement en indemnités, certaines pouvant être abandonnées par l'entreprise ou refusées par les autorités avant qu'elles ne se concrétisent. L'avantage de cette comptabilisation est qu'elle permet d'avoir des informations allant jusqu'au mois précédent, mais elles sont sujettes à ajustement et les valeurs se stabilisent au bout de deux mois seulement. Le Seco décompte, quant à lui, les RHT indemnisées par les caisses de chômage. Pour des raisons d'ordre pratique évoquées ci-dessus et liées au versement des indemnités, ces données ne sont cependant disponibles qu'avec un retard de deux mois. Les deux manières de comptabiliser les RHT sont donc complémentaires et nous utilisons ici les deux variantes.

La Figure 20 montre le nombre de travailleurs en situation de RHT, selon l'approche du Seco. Historiquement parlant, la RHT est un instrument relativement peu utilisé, le nombre de travailleurs dans cette situation étant presque systématiquement négligeable. Avant la crise actuelle, la seule période pendant laquelle un nombre relativement important de travailleurs s'étaient trouvés en RHT est la crise des subprimes. Le plus grand nombre de RHT s'était alors produit en 2009, mais n'avait même pas atteint 3'000 à Genève et 100'000 sur l'ensemble de la Suisse. La crise du Covid-19, quant à elle, engendré une véritable explosion du nombre de cas de RHT¹³. Au mois d'avril 2020, plus de 100'000 travailleurs dans le canton de Genève et près de 1.4 million au niveau national étaient en situation de RHT. Sachant que le nombre total d'emplois sur le canton s'élève à un peu moins de 400'000, cela implique que plus d'un quart des emplois étaient concernés durant cette période.

Réductions de l'horaire de travail dans le canton de Genève et en Suisse



¹³ C'est précisément parce que la différence de niveau est tellement importante que nous avons représenté les séries jusqu'en février 2020 puis jusqu'en août 2021 séparément. L'augmentation du nombre de cas de RHT a été telle à partir de mars 2020 qu'elle écrase graphiquement le reste des variations observées jusque-là.

5

Politiques de soutien

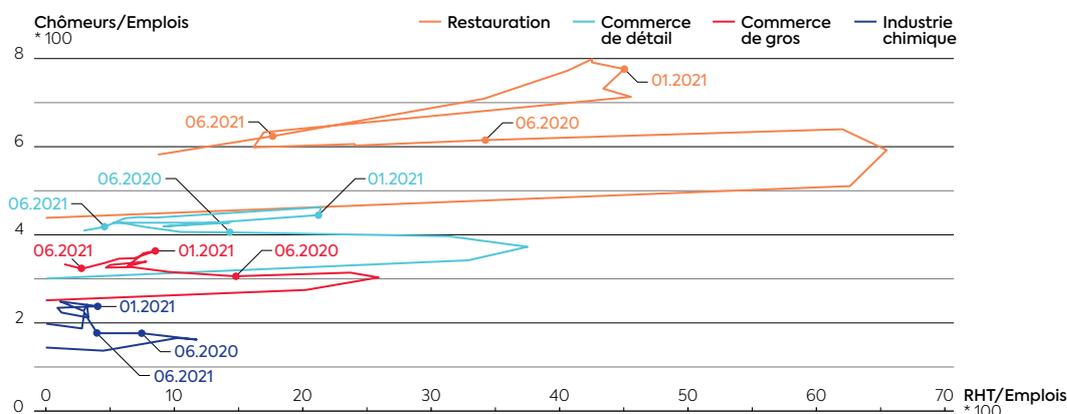
L'évolution des cas de RHT démontre ainsi de manière emblématique les particularités de la crise du Covid-19: d'une part, la crise a eu un effet absolument spectaculaire, obligeant une proportion élevée des entreprises à cesser toute activité et donc à trouver des solutions pour leurs employés; d'autre part, les autorités ont réagi de manière forte et rapide, permettant effectivement aux entreprises d'utiliser les RHT alors que les licenciements (et faillites) auraient assurément été nettement plus nombreux sans la possibilité de recourir à cet instrument.

Figure 21

Chômage et RHT, au niveau sectoriel, dans le canton de Genève

Note: Données mensuelles, de janvier 2020 à juillet 2021. Chaque secteur sélectionné est représenté par une couleur différente. Les séparations correspondent aux mois. Seuls les mois de janvier et juin sont indiqués pour ne pas surcharger le graphique.

Source des données: OCSTAT et Secrétariat d'Etat à l'économie (amstat).



La Figure 21 illustre l'évolution, depuis 2020, de la relation entre chômage et RHT au niveau sectoriel, pour quelques secteurs représentatifs. Pour chaque secteur représenté, les RHT étaient négligeables (voire inexistantes) au début de la période d'observation. Très rapidement cependant, les proportions de travailleurs en situation de RHT ont littéralement explosé, atteignant des niveaux supérieurs à 60% dans certains secteurs tels que la restauration. Le chômage a quant à lui relativement peu augmenté jusqu'en juin 2020, montrant que l'instrument des RHT a sans doute permis d'éviter de nombreux licenciements et donc des entrées au chômage. Durant la deuxième moitié de l'année 2020, on constate le mouvement inverse: les RHT diminuent rapidement, mais le chômage continue d'augmenter. En juillet 2021, le taux de chômage est plus élevé qu'avant le début de la crise dans l'ensemble des secteurs économiques. Le marché du travail genevois semble ainsi avoir globalement bien résisté à la crise jusqu'à présent. Il est cependant vraisemblable que les difficultés ne sont pas terminées. Comme discuté plus haut (section 4.4), le chômage a tendance à se perpétuer de lui-même et résorber un taux de chômage élevé n'est donc possible que dans le relativement long terme.

Un autre élément qui apparaît dans la Figure 21 est la corrélation positive entre le chômage et les RHT: les secteurs dans lesquels le chômage est élevé sont également ceux dans lesquels les RHT sont le plus utilisées. En été 2021, les RHT restaient importantes dans certains secteurs, avec notamment une proportion proche de 10% pour la restauration. On remarque par ailleurs la trajectoire particulière de ce secteur au cours de la crise. Alors que, dans presque tous les autres secteurs, les RHT ont augmenté jusqu'en juin 2020 pour ensuite diminuer de manière régulière, la restauration a été fortement touchée par la deuxième série des mesures de confinement. Dans ce secteur, les RHT ont ainsi ré-augmenté très fortement entre octobre et novembre 2020. Entre mars et août 2021, on constate toutefois que le taux de chômage dans la restauration a diminué rapidement.

Des secteurs comme l'industrie chimique (ou encore les activités de services financiers, non représentées dans le graphique) n'ont, à l'inverse, pratiquement pas eu besoin de recourir aux RHT. La possibilité de faire du télétravail constitue indéniable-

ment un facteur explicatif de ce phénomène. Dans ces secteurs, il est en effet relativement simple de travailler à distance, alors que ce n'est évidemment pas le cas dans la restauration ou le commerce de détail. L'exposition des employés au Covid-19 dans les secteurs essentiels ou dont les postes ne permettent pas le télétravail a été notablement plus marquée (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 2020 ; Blundell et al. 2020, Marti et Ferro Luzzi, 2021). De manière plus générale, la littérature scientifique relative aux effets du Covid-19 sur le marché du travail fait ressortir une hausse des inégalités durant cette crise (Ferro Luzzi et Weber, à paraître). Par exemple, Martinez et al. (2021) montrent que les ménages les moins aisés sont ceux pour lesquels le revenu a subi la plus forte contraction, au contraire de leurs dépenses, qui se sont moins réduites que celles des ménages du haut de la distribution des revenus.

5.2 Crédits Covid

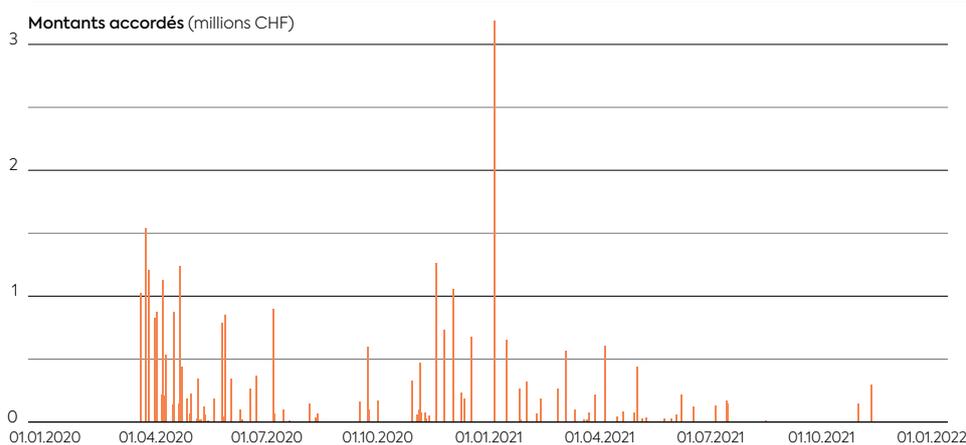
En plus de l'adaptation des RHT visant à couvrir les coûts salariaux, les autorités ont rapidement déployé des instruments destinés à couvrir les frais fixes des entreprises. Il s'agit des cas de rigueur, des crédits Covid cantonaux et des crédits Covid de la Confédération. Entre 2020 et 2021, les entreprises genevoises ont ainsi bénéficié d'aides financières pour un montant cumulé approchant les CHF 2 milliards : 31 millions en crédits Covid de la Fondation d'aide aux entreprises (FAE), 425 millions pour les cas de rigueur, 1'357 millions de crédits Covid de la Confédération. Il s'agit donc de programmes de soutien massifs que les autorités ont mis en place de manière extrêmement rapide et qui ont donc sans doute permis à nombre d'entreprises de se maintenir malgré la crise et les mesures de confinement.

5.2.1 Crédits Covid cantonaux

En temps normal, la FAE intervient de manière subsidiaire pour faciliter l'accès au financement à des entreprises viables basées dans le canton de Genève. A partir de mars 2020, le Conseil d'Etat a renforcé la capacité de la FAE à prêter de l'argent, afin de venir en aide rapidement aux entreprises impactées par la crise sanitaire. Les crédits qu'elle a accordés à ce titre se montent au total à plus de 30 millions distribués entre mars 2020 et novembre 2021 (voir Figure 22). La majorité des crédits et des montants ont été attribués au début de la crise, mais on retrouve des fluctuations similaires à celles observées pour les nombres de cas de Covid et, donc, avec les périodes de restrictions.

Crédits Covid accordés par la Fondation d'aide aux entreprises du canton de Genève

Figure 22



Note: Crédits accordés aux entreprises du canton de Genève par la Fondation d'aide aux entreprises (FAE), par jour.

Source des données: Fondation d'aide aux entreprises (FAE).

5

Politiques de soutien

Il est important de souligner que même si l'objectif était de fournir des liquidités aussi rapidement que possible aux entreprises en difficulté, la FAE procédait à une analyse de chaque cas avant de délivrer ses crédits. Pour deux tiers des demandes, le montant accordé a finalement été inférieur à ce que l'entreprise avait demandé et le crédit a été complètement refusé dans plus de 10% des cas. Cette procédure explique en partie pourquoi les montants accordés sont nettement moindres que ceux qui ont été distribués par les autres canaux.

La Figure 23 montre la répartition par secteur économique des crédits Covid accordés par la FAE. De manière facilement compréhensible, les secteurs ayant le plus largement bénéficié de l'aide de la FAE sont l'hébergement et la restauration (pour un montant total de près de CHF 5.5 millions), suivis du commerce (3.3 millions) et de la construction (2.3 millions). Ce sont donc les secteurs qui étaient les plus touchés par les mesures de distanciation sociale qui ont reçu le plus de crédits. On peut cependant signaler qu'il n'existe pas de corrélation entre les crédits reçus et les contributions sectorielles au PIB genevois¹⁴. En effet, parmi les bénéficiaires principaux des crédits Covid, l'hôtellerie et la restauration (section I de la Nomenclature générale des activités économiques, NOGA) représentent en temps normal environ 2% du PIB genevois. A l'inverse, des secteurs à très forte valeur ajoutée comme les activités financières (section K de la NOGA) n'ont pratiquement pas recouru aux crédits Covid.

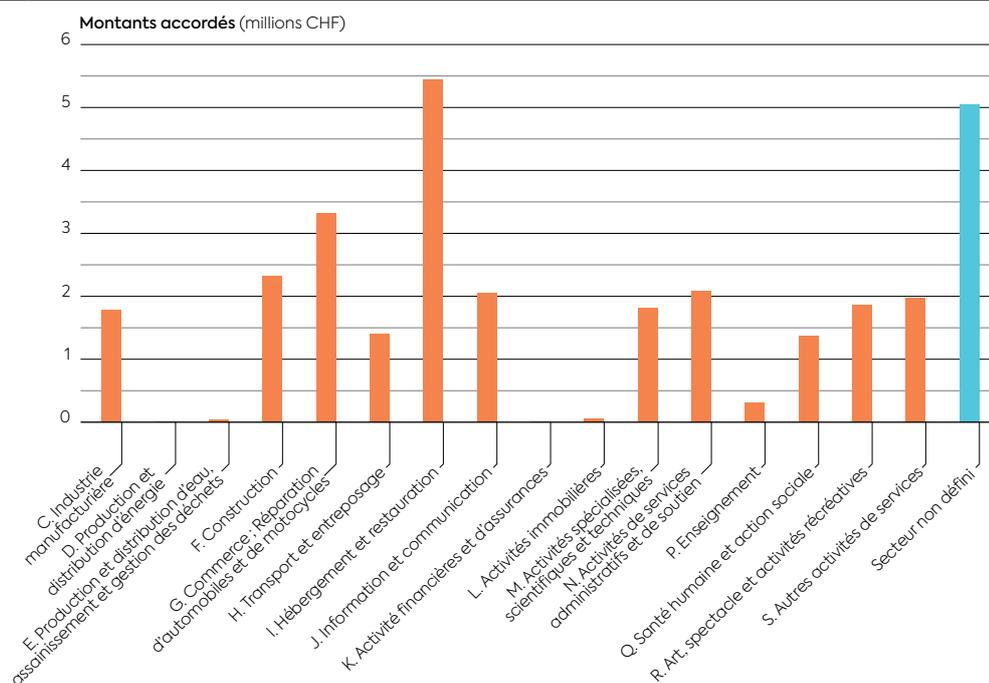
Cette absence de corrélation souligne l'importance d'un tissu économique diversifié. C'est grâce à cette diversification que la crise conjoncturelle n'a finalement exercé (en moyenne) qu'un impact modeste sur l'activité économique du canton de Genève, certains secteurs résistant durant la récession (voire même en profitant) et compensant les réductions subies par d'autres secteurs. D'autre part, cette

Figure 23

Crédits Covid accordés par la Fondation d'aide aux entreprises du canton de Genève, par secteur, de mars 2020 à novembre 2021

Note: Montants des crédits Covid accordés aux entreprises du canton de Genève par la Fondation d'aide aux entreprises (FAE), par section économique NOGA, de mars 2020 à novembre 2021.

Source des données: Fondation d'aide aux entreprises (FAE).



¹⁴ Il est à signaler que les codes NOGA utilisés pour classer les Crédits Covid (Figure 23) et ceux utilisés pour comptabiliser les valeurs ajoutées ne sont pas totalement équivalents. Certains secteurs étant répartis ou ventilés différemment, les comparaisons ne sont pas toujours aisées.

non-corrélation (voire corrélation inverse) entre les montants de crédits et des valeurs ajoutées sectorielles met également en lumière que la crise sanitaire a eu tendance à amplifier les inégalités. Les secteurs à plus forte valeur ajoutée n'ont pratiquement pas eu besoin de crédits, à l'inverse des secteurs à moins forte valeur ajoutée qui ont le plus souffert durant la crise.

5.2.2 Cas de rigueur

Les entreprises genevoises appartenant aux secteurs considérés en 2020 comme des cas de rigueur économique (l'hôtellerie, le secteur de l'événementiel professionnel, le transport professionnel de personnes, les agences de voyage, les forains et les magasins de souvenirs, les activités commerciales situées dans la galerie marchande de Genève Aéroport), ont bénéficié d'une procédure simplifiée afin d'obtenir de manière accélérée un soutien financier fédéral et cantonal pour la période du 26 septembre au 31 décembre 2020.

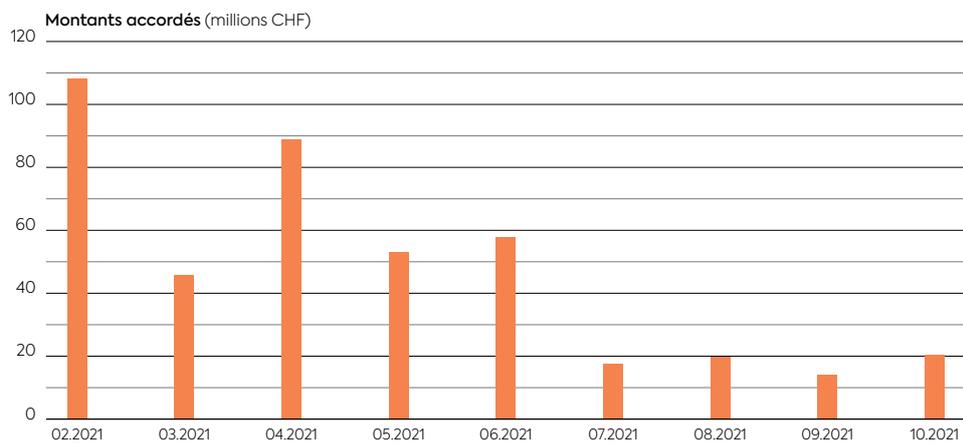
Pour l'année 2021, le programme de soutien aux entreprises genevoises prévoyait des aides financières à fonds perdu pour les entreprises genevoises qui ont fait l'objet d'une fermeture de plus de 40 jours (tous secteurs et toutes formes juridiques confondus), depuis le 1^{er} novembre 2020 ou qui ont connu une baisse de leur chiffre d'affaires de 40% ou plus (indemnisation cantonale dès 25% de perte sous certaines conditions), durant l'année 2020.

L'objectif de ce soutien était de permettre une prise en charge des coûts fixes que les entreprises genevoises ne pouvaient plus assumer en raison de leur perte de chiffre d'affaires ou de l'absence de revenus liée à une obligation de rester fermées. Les demandes d'aide pour les cas de rigueur pouvaient être déposées jusqu'au 31 octobre 2021.

Comme le montre la Figure 24, la plus grande partie des aides pour cas de rigueur a été distribuée au début de l'année 2021, c'est-à-dire rapidement après la mise en place de ce programme. Les montants sont plus importants que ceux attribués sous forme de crédits Covid par la FAE et atteignent un total de CHF 425 millions. De plus, il est important de souligner qu'il ne s'agit ici pas de crédits, mais bien de soutiens financiers accordés à fonds perdus par l'Etat, c'est-à-dire que les entreprises bénéficiaires n'auront pas à rembourser. Les secteurs ayant le plus eu recours aux aides pour cas de rigueur (Figure 25) sont les mêmes que ceux qui ont eu recours aux crédits Covid de la FAE, à savoir l'hébergement (CHF 110 millions), la gastronomie (CHF 105 millions), les entreprises de services (79 millions) et la vente au détail (45 millions).

Aide pour cas de rigueur dans le canton de Genève

Figure 24



Note: Montants distribués à titre d'aide pour les cas de rigueur, par mois.
Source des données: DG-DERI.

5

Politiques de soutien

5.2.3 Crédits de la Confédération

En plus des mesures cantonales, la Confédération a mis en place un programme de crédits Covid dès mars 2020 afin de permettre aux entreprises de faire face à leurs problèmes temporaires de trésorerie. De nombreuses informations et données sur les crédits Covid de la Confédération sont disponibles sur un site spécialement conçu pour cela (<https://covid19.easysgov.swiss/fr/>), mais les données désagrégées par canton (hormis les montants cantonaux totaux) ne sont (pour l'instant) pas accessibles. Les entreprises genevoises ont obtenu un montant total proche de CHF 1.4 milliard, ce qui représente 8% du total des crédits distribués par la Confédération (CHF 17 milliards). Le volume des crédits garantis par la Confédération est donc sans aucune commune mesure avec ceux accordés par le canton. La procédure permettant d'accéder aux crédits de la Confédération était extrêmement simple et légère. En quelques heures seulement, une entreprise pouvait recevoir un crédit équivalant au maximum à 10% de son chiffre d'affaires 2019, jusqu'à concurrence de CHF 500'000. Le crédit s'étend sur cinq ans, avec un taux d'intérêt de 0%. Les banques recevant les demandes de crédit se contentaient d'examiner si la demande était dûment complétée et si les exigences minimales étaient bien satisfaites. Les crédits étaient distribués par les banques et bénéficiaient d'une couverture de la Confédération.

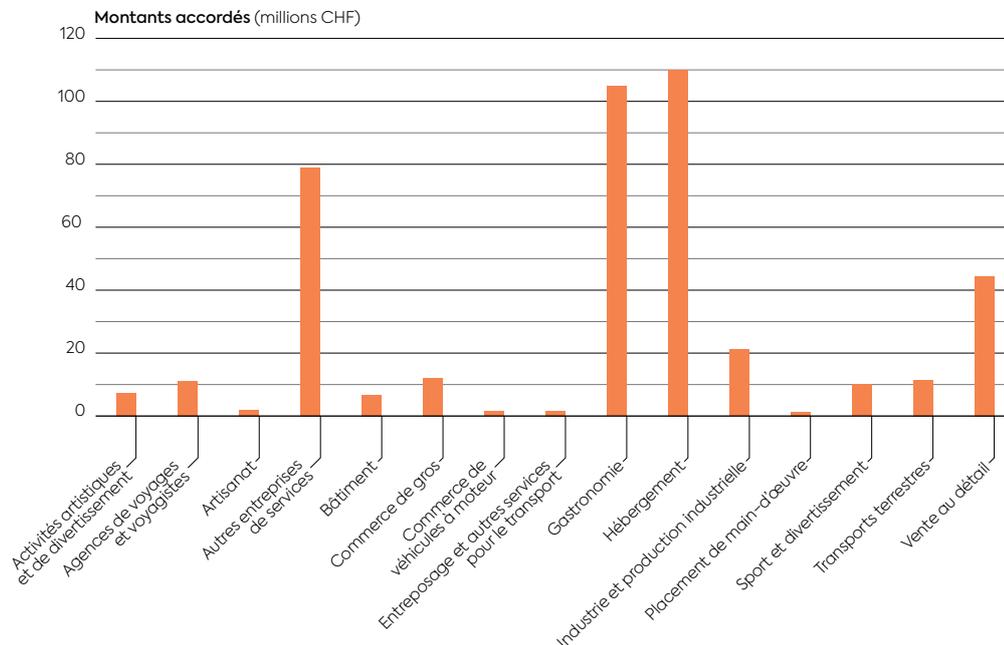
Plusieurs analyses ont été menées sur l'efficacité des crédits au niveau national. Selon Kaufmann (2020), chaque tranche de crédit de CHF 100'000 a permis de sauvegarder entre 0.22 et 0.29 emploi. Autrement dit, un crédit de 350'000 à CHF 450'000 était nécessaire pour sauvegarder un emploi. En prenant en compte le risque de faillite de 11.5%, cela implique un coût par poste de travail d'environ 40'000 à CHF 52'000. Le fait qu'il était interdit d'investir avant d'avoir remboursé intégralement un crédit Covid a par ailleurs été critiqué. Ce n'est en effet que par l'investissement que les entreprises peuvent se développer long terme et, donc, créer de nouveaux emplois. Brühlhart et al. (2020) ont également montré que l'attribution des prêts Covid de la Confédération ne reposait pas sur les fondamentaux des entreprises, mais plutôt sur des éléments comportementaux. En particulier, il apparaît que les entreprises précédemment endettées ont plus recouru aux crédits que celles qui n'avaient pas de dettes avant l'apparition de la crise.

Figure 25

Aide pour cas de rigueur dans le canton de Genève, par secteur de février 2020 à octobre 2021

Note: Montants distribués à titre d'aide pour les cas de rigueur, par secteur économique, de février 2020 à octobre 2021.

Source des données: DG-DERI.

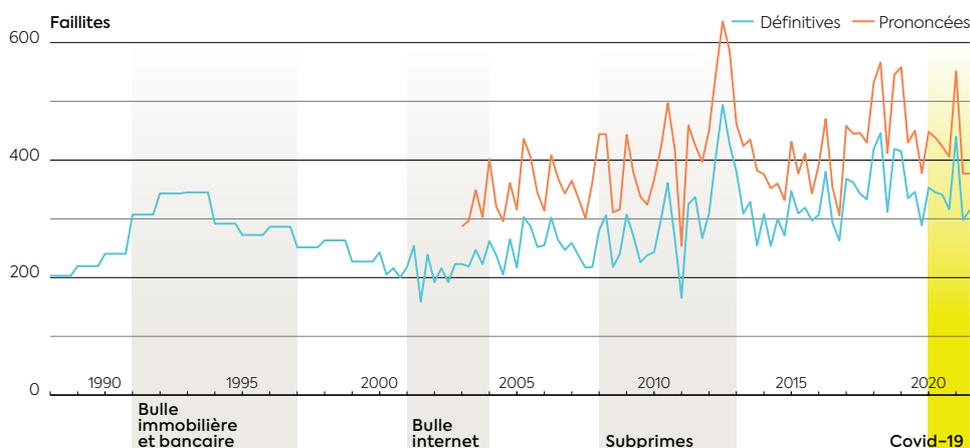


100'000 travailleurs en RHT à Genève en avril 2020.

Il semble ainsi plausible que certaines entreprises ont pu profiter des crédits Covid pour se maintenir alors qu'elles n'auraient peut-être pas survécu en temps normal. La Figure 26 montre l'évolution du nombre de faillites dans le canton de Genève depuis la fin des années 1980. Si on constate bien une hausse des faillites lors du premier trimestre de l'année 2021, cette augmentation n'est pas inhabituelle en comparaison des années précédentes, quand on observe également des hausses, parfois même plus fortes qu'en temps de crise. ■

Faillites d'entreprises dans le canton de Genève

Figure 26



Note: Une faillite est dite prononcée lorsque le juge déclare que le débiteur se trouve en faillite. Parmi les faillites prononcées, certaines sont annulées suite à un recours ou suite à un refus d'exécuter. Il reste alors les faillites définitives. Jusqu'en 1999, les faillites définitives ne sont disponibles que sur une base annuelle. La série représentée dans le graphique correspond au nombre de faillites annuel divisé par quatre. Les faillites prononcées ne sont disponibles qu'à partir de 2003.

Source des données: Office cantonal des faillites, Office cantonal de la statistique (OCSTAT).

6

Conclusions

Le canton de Genève, tout comme la Suisse dans son ensemble, a relativement bien résisté à la crise. La réduction de l'activité économique observée en 2020 (1.9% à Genève, 2.4% en Suisse) est en effet modeste en comparaison internationale, certains pays voisins ayant subi des réductions jusqu'à 8% de leur PIB. En perspective historique également, les effets de la crise du Covid-19 sur le PIB n'apparaissent pas exceptionnels tant que les données annuelles sont considérées. Cependant, la réduction observée sur l'ensemble de l'année 2020 résulte d'une chute brutale lors du deuxième trimestre (6.3%) puis d'une reprise vigoureuse au troisième trimestre (+6.0%). Par rapport aux crises conjoncturelles antérieures, la crise du Covid-19 est singulière quant à la vitesse à laquelle elle a déployé ses effets. Plusieurs séries temporelles ont connu une évolution en forme de « V », alors que les variations dessinent plus généralement une forme de « U ». Cela vaut non seulement pour le PIB, mais également pour le commerce extérieur, la mobilité ou encore le tourisme.

La robustesse de l'économie genevoise s'explique vraisemblablement grâce à son tissu économique diversifié, plusieurs secteurs à forte valeur ajoutée (activités financières, industrie pharmaceutique, ...) ayant particulièrement bien résisté, voire ayant même profité de la crise sanitaire. Ces différences intersectorielles constituent une autre facette particulière de cette crise, qui a eu pour effet d'amplifier les inégalités (non seulement entre les entreprises, mais également entre les ménages). Les secteurs à moindre valeur ajoutée et ceux dans lesquels le taux de chômage était déjà relativement élevé avant la crise sont également ceux qui ont le plus souffert durant la crise du Covid-19. Ce sont effectivement ces secteurs qui ont le plus recouru aux crédits Covid et aux RHT.

Les bonnes conditions-cadre de l'économie genevoise ont sans doute également contribué à limiter les effets négatifs de la crise. Il s'agit en particulier des lois relatives à l'équilibre des comptes et du frein à l'endettement, qui permettent à l'Etat de s'endetter en cas de crise conjoncturelle afin de soutenir l'économie privée en cas de besoin, et des législations relatives au chômage et aux RHT, qui visent à limiter le manque à gagner des travailleurs lorsqu'ils perdent leur emploi ou voient leur temps de travail temporairement réduit.

Il convient également de souligner la réaction rapide des autorités. Dès le tout début de la crise sanitaire, le système des RHT a été étendu et simplifié. De très nombreuses entreprises ont ainsi pu y recourir. Au plus fort de la crise, jusqu'à 100'000 travailleurs du canton de Genève (représentant un quart de tous les emplois) se sont retrouvés simultanément en situation de RHT, ce qui a limité, à n'en pas douter, le nombre de licenciements et donc les entrées au chômage. Les crédits Covid mis en place par le canton et la Confédération ainsi que les cas de rigueur, permettant aux entreprises de couvrir leurs coûts fixes durant la période où elles ne pouvaient pas fonctionner normalement, ont également été massivement utilisés.

Ces nouvelles politiques de soutien, initialement développées dans l'urgence, sont désormais bien établies et pourraient être réactivées rapidement et efficacement si cela s'avérait nécessaire, par exemple en raison d'une recrudescence de la problématique sanitaire. Evidemment, ces mesures sont coûteuses et leur maintien dans le long terme pourrait finir par poser des problèmes de financement, mais le rôle de l'Etat en temps de crise est précisément de s'endetter. Compte tenu du niveau d'endettement de Genève et de la Suisse, jusqu'à présent modéré en comparaison internationale, il est envisageable de maintenir les soutiens financiers étatiques pendant encore quelque temps.

Durant la crise, les entreprises ont, elles aussi, développé de nouvelles infrastructures et procédures, leur permettant de mener en partie leurs activités à distance grâce au télétravail ou de manière différente de ce qu'elles faisaient avant la crise. Ces nouvelles façons de fonctionner sont désormais bien en place et elles pourront donc être réactivées quasi instantanément si nécessaire.

Globalement, il est permis d'envisager l'avenir de manière relativement sereine. Au cas où une crise similaire à celle du Covid-19 devait frapper l'économie genevoise, Etat et acteurs privés sont maintenant bien armés pour y faire face. La réactivité des différents acteurs constitue également une source d'optimisme. Même s'il est impossible de prédire quelle sera la cause de la prochaine crise ni quand elle surviendra, on peut en effet espérer que chacun fera preuve d'autant de rapidité et d'inventivité quoi qu'il arrive, afin de limiter les impacts négatifs et revenir le plus rapidement possible à une situation normale. ■

Références

- **Blundell R., Costas Dias M., Joyce R., Xu X. (2020):**
« Covid-19 and Inequalities », The Institute of Fiscal Studies.
- **Brülhart M., Lalive R., Lehmann T., Siegenthaler M. (2020):**
« COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland: Evaluation and outlook », *Swiss Journal of Economics Statistics*, 156: 15.
- **CCIG (2021):**
« Le bien-être durable – Quelle croissance pour Genève ? », rapport de Ferro Luzzi G. et Weber S. pour la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève.
- **Combemale P. (2010)**
« De l'économie classique à l'économie keynésienne », dans:
Combemale P (éd), *Introduction à Keynes*. Paris, La Découverte, 17-41.
- **DREES (2020):**
« Les inégalités sociales face à la pandémie de Covid-19 », Dossiers de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), n° 62, juillet 2020.
- **De Coulon A. (1999):**
« Disparité régionale du chômage: Population étrangère et courbe de Beveridge suisse », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 135(2): 166-185.
- **Eckert F., Mikosch H. (2020):**
« Mobility and sales activity during the Corona crisis: Daily indicators for Switzerland », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 156: 9.
- **Feld L., Savioz M. (2000):**
« Cantonal and Regional Unemployment in Switzerland: A Dynamic Macroeconomic Panel Analysis », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 136(3): 463-483.
- **Fenazzi S. (2018):**
« En Suisse, c'est le peuple qui décide si l'Etat peut prélever des impôts », *Swissinfo*, 16.01.2018.
- **Ferro Luzzi G., Weber S. (à paraître):**
« Les effets de la COVID-19 sur le marché du travail et les inégalités », in COVID-19: Tome II – Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie, sous la direction de Emilie Rosenstein et Serge Mimouni, Editions Seismo.
- **Filippini P., Rossi A. (1993):**
« Ausländische Arbeitnehmer und regionale Arbeitslosigkeitsdisparitäten », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 129(3): 357-369.

- **Flückiger Y. (1998):**

« The labour market in Switzerland:
The end of a special case ? »,
International Journal of Manpower, 19(6): 369-395.

- **Flückiger Y., Vassiliev A. (2002):**

« Les raisons des différences de chômage
entre Genève et le reste de la Suisse »,
Swiss Journal of Economics and Statistics, 138(4): 387-410.

- **Kaufmann D. (2020):**

« Does government-backed lending prevent unemployment ?
An assessment of the Swiss COVID-19 lending program »,
IRENE Working Papers 20-10, Institute of Economic Research,
University of Neuchâtel.

- **Le Temps (13.10.2021):**

« Les leçons budgétaires du Covid » et
« Le coût des tests Covid pèse sur le budget fédéral ».

- **Marti J., Ferro Luzzi G. (2021):**

« Covid-19: une double peine pour les ménages
les plus vulnérables en Suisse »,
Revue médicale suisse 17: 248-253.

- **Martinez I., Kopp D., Lalive R., Pichler S., Siegenthaler M. (2021):**

« Corona und Ungleichheit in der Schweiz:
Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen
der Covid-19-Pandemie »,
KOF Studien, Nr. 161.

- **OCSTAT (2010):**

« 1970-2009: 40 ans d'observation conjoncturelle à Genève »,
Office cantonal de la statistique (OCSTAT), Genève.

- **OFS-ARE (2021):**

« Impact de la pandémie de COVID-19 sur le comportement en matière
de mobilité – Analyse expérimentale (sans pondérations) des données
du microrecensement recueillies de janvier à début mars en 2020 et en 2021 »,
Office fédéral de la statistique (OFS) et Office fédéral du développement territorial
(ARE), Neuchâtel.

- **OMPI (2021):**

« Global Innovation Index 2021:
Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis »,
Genève: Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

- **Tribune de Genève (10.09.2020):**

« Genève n'avait aucune marge face à cette crise ».

Découvrez ou redécouvrez les 14 éditions de l'étude économique

Une étude annuelle sur une thématique d'intérêt pour les entreprises de Genève et sa région.

- 2021 Enseignements tirés de la période Covid
Genève est-elle prête pour la prochaine crise ?
- 2020 **Les sciences de la vie**
Un secteur économique méconnu
- 2019 **Développement durable**
Bonnes pratiques et plus-value pour les entreprises
- 2018 **Les défis des entreprises face à l'économie 4.0**
- 2017 **Entreprises familiales**
Une vision à long terme dans un monde pressé
- 2016 **Quel avenir pour l'innovation à Genève ?**
- 2015 **Economie genevoise toujours dans la course ?**
- 2014 **Les artisans de l'économie genevoise**
- 2013 **Genève les moteurs du développement**
- 2012 **Genève un pôle de formation tourné vers l'économie ?**
- 2011 **Le « Grand Genève »**
Centre urbain et pôle métropolitain
- 2010 **Genève, ville mondiale**
Mythe ou réalité ?
- 2009 **Conditions-cadre de Genève face à celles de Bâle et Zurich**
Opportunités et défis
- 2008 **Economie genevoise**



www.bcge.ch/etudes-economiques
www.ccig.ch/publication
www.ge.ch/statistique/

Banque universelle depuis 1816, **la BCGE** propose aux particuliers, aux entreprises et aux institutions de Genève et de la région des prestations bancaires de grande qualité, comme le *private banking*, l'*asset management*, les fonds de placement, le conseil en prévoyance, les financements hypothécaires et les crédits aux entreprises et collectivités publiques. Elle exploite une salle des marchés et offre des services de fusions et acquisitions, de *private equity* et de *trade finance*. Avec 21 agences à Genève, le Groupe BCGE est aussi présent à Lausanne, Zurich, Bâle, Paris, Lyon, Annecy, Dubai et Hong Kong. La BCGE est cotée à la bourse suisse et est notée AA-/A-1+/Stable.

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)

a pour objectif d'assurer une économie forte, permettant aux entreprises qui constituent le tissu économique local d'exercer leur activité de manière pérenne. Indépendante des autorités politiques, elle fait entendre la voix des entreprises en travaillant à l'amélioration des conditions-cadre de l'économie. Elle offre en outre diverses prestations destinées à faciliter la vie des entreprises et à leur permettre de se concentrer sur leur cœur de métier. Association de droit privé fondée en 1865, la CCIG compte aujourd'hui quelque 2'500 membres.

La statistique cantonale est un service public qui, sur la base de critères scientifiques choisis en toute indépendance, met à disposition de la collectivité des informations statistiques pertinentes, significatives, fiables, cohérentes et actuelles, dont elle garantit l'accès. L'office cantonal de la statistique (OCSTAT) est le principal producteur statistique du canton. L'ensemble des résultats et des analyses statistiques qu'il élabore sont disponibles sur son site internet (<https://www.ge.ch/statistique/>). Dans le cadre de l'Observatoire statistique transfrontalier (OST), avec l'INSEE Auvergne-Rhône-Alpes, l'OCSTAT produit et diffuse aussi les informations statistiques sur la région transfrontalière (<http://www.statregio-francosuisse.net/welcome.asp>).

Etude dirigée en partenariat par la CCIG, la BCGE et l'OCSTAT.

Auteurs de l'étude

Giovanni Ferro Luzzi et
Sylvain Weber
HES-SO et Unige – Institut
de recherche appliquée en
économie et gestion (Ireg)

Comité de pilotage

Alexandra Rys
Directrice communication – CCIG

Christophe Weber
Directeur – Corporate Affairs
et Communication – BCGE
et Gregory Jaquet
Porte-parole adjoint – BCGE

Hervé Montfort
Directeur – OCSTAT

Concept graphique et maquettage

Agence Alternative
Communication S.A.

Impression

Atar Roto Presse SA, Genève



Disclaimer

Cette étude a donné la parole à un certain nombre d'entreprises et d'experts, cités à titre d'illustrations et de témoignages. Pour des questions de place, elle n'a pas pu mentionner tous les spécialistes de la question, beaucoup plus nombreux que ceux indiqués dans cette publication.

Banque Cantonale de Genève SA

Quai de l'Île 17
Case postale 2251
1211 Genève 2
Tél. 058 211 21 00
www.bcge.ch

**Chambre de commerce, d'industrie
et des services de Genève**

Boulevard du Théâtre 4
1204 Genève
Tél. 022 819 91 11
www.ccig.ch

Office cantonal de la statistique

Route des Acacias 82
Case postale 1735
1211 Genève 26
Tél. 022 388 75 00
www.ge.ch/statistique