

REFORMES à oublier ou à oublier

avenir suisse

avenir spécial – Novembre 2022

Editorial

Peter Grünenfelder, Directeur d'Avenir Suisse

En politique, on fait souvent face à des serpents de mer : des idées de réformes qui resurgissent régulièrement alors que leur inefficacité a été démontrée depuis longtemps. Mais on observe aussi des propositions de réforme intelligentes qui se heurtent toujours aux mêmes obstacles. Dans cette publication, Avenir Suisse s'intéresse justement à ces deux types de réformes : celles qu'il vaut mieux oublier et celles qui, à tort, ont été reléguées au second plan.

Dans notre pays, ce sont surtout les propositions qui misent sur le marché qui ont la vie dure : qu'il s'agisse de la crise climatique, de l'explosion des coûts de la santé ou de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, on espère toujours que l'Etat nous montrera la voie. Même lorsque celui-ci échoue, comme récemment lors de la crise énergétique, on met la faute sur le marché. Puis, automatiquement, les milieux politiques cherchent davantage un salut auprès de l'Etat et partent ainsi à la dérive. Conséquence : l'approvisionnement en électricité risque d'être instable, et la transition énergétique risque de s'enliser.

En revanche, on estime que des prix élevés, et donc des bénéfices élevés, sont réellement suspects. Cela a été démontré de manière exemplaire pendant la pandémie, lorsque des entreprises pharmaceutiques innovantes n'ont pas seulement fait plier l'échine au Covid-19, mais ont également gagné

de l'argent grâce à ce dernier. Auraient-elles pris les mêmes risques en investissant, sans la perspective de bénéfices élevés ? Des bénéfices qui, rappelons-le, servent aujourd'hui de base à d'autres recherches, par exemple pour le traitement du cancer.

Plus la pression monte pour la population, plus les propositions de réforme des milieux politiques sont irrationnelles : si la prévoyance vieillesse manque d'argent, la Banque nationale doit prendre le relais avec ses bénéfices apparemment illimités. Tant que l'évolution des marchés des devises et des titres était satisfaisante, cette idée séduisait même certains économistes. Entre-temps, le vent a tourné en matière de politique financière et la Banque nationale suisse doit désormais essuyer des pertes. Il s'avère qu'elle n'est pas une poule aux œufs d'or et qu'elle a besoin du capital pour travailler de la même manière qu'un boulanger a besoin de farine.

Tout comme la revendication d'un fonds national devrait bientôt se dissiper, les prestations transitoires pour les chômeurs âgés n'ont pas fait long feu. Votée au Parlement en dépit du bon sens, cette réforme a (heureusement) causé peu de dégâts : seules environ 200 personnes ont touché des prestations de ce type entre mai 2021 et juin 2022. Le marché a besoin de main-d'œuvre, qu'il s'agisse d'hommes, de femmes, de jeunes ou de moins jeunes. On ne craint désormais plus les spécialistes étrangers qu'on recrute à la pelle. Il est temps d'enterrer une fois pour toutes les propositions de réforme illibérales.

Banques cantonales : la prochaine crise financière arrive à coup sûr – Samuel Rutz, Laurenz Grabher	3
Electrifier au lieu de gaspiller – Mario Bonato, Patrick Dümmler	5
Des lacunes à combler dans les droits populaires – Lukas Schmid, Eveline Hutter	8
Des profits obscènes ? – Patrick Leisibach	10
Encourager la spécialisation des hôpitaux – Sonia Estevez, Jérôme Cosandey	12
Répartition des tâches : les cantons se mettent des bâtons dans les roues – Lukas Rühli	13
Déridons la prévoyance vieillesse ! – Diego Taboada, Jérôme Cosandey	17
Club climatique cherche membres – Mario Bonato, Patrick Dümmler	18
Fonds souverain : une idée d'apprenti sorcier – Jürg Müller	20
L'impasse des prestations transitoires – Marco Salvi	23

Banques cantonales: la prochaine crise financière arrive à coup sûr

Réforme à oublier. *Les garanties d'Etat et les avantages fiscaux accordés aux banques cantonales doivent être supprimés.*

Samuel Rutz, Laurenz Grabher

La Suisse compte aujourd'hui 24 banques cantonales. Certaines bénéficient de deux types de privilèges: d'une part, elles sont partiellement exonérées de l'impôt fédéral direct et/ou des impôts cantonaux. D'autre part, sur ces 24, 21 bénéficient toujours d'une garantie explicite de l'Etat.

Les banques cantonales sont étroitement liées à l'histoire économique de la Suisse. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, elles ont joué un rôle important dans le système financier suisse, encore peu développé à l'époque, et ont comblé les lacunes régionales en matière de crédit pour l'artisanat et l'agriculture. Entre-temps, la Suisse a construit un système financier très développé, caractérisé en premier lieu par des établissements privés. Ainsi, 240 banques sont aujourd'hui actives en Suisse, avec plus de 2700 succursales.

Cela n'a toutefois pas conduit les banques cantonales à se retirer du secteur financier. Au contraire, en raison des possibilités offertes par la numérisation, les banques cantonales pêchent de plus en plus souvent en eaux extra cantonales¹, et se diversifient: elles passent d'activités hypothécaires traditionnelles à de nouvelles branches d'activité comme le Private Banking². Cette situation soulève des questions d'ordre politique, mais elle est également problématique dans la mesure où de nombreuses banques cantonales profitent encore de traces du passé telles que les garanties d'Etat et les exonérations fiscales.

Les garanties d'Etat comportent de grands risques pour les contribuables

Aujourd'hui, 24 banques cantonales sont actives en Suisse, et 21 disposent encore d'une garantie d'Etat. Seuls les cantons de Berne, de Genève et de Vaud n'accordent plus ces garanties depuis quelques années. En cas de faillite d'une banque cantonale bénéficiant d'une garantie de l'Etat, le canton concerné doit répondre de toutes

les dettes encore ouvertes après la liquidation des actifs. Pour la plupart des cantons, la garantie de l'Etat représente donc le plus grand engagement éventuel, car elle peut entraîner des obligations de responsabilité qui, dans les cas extrêmes, s'élèvent à plusieurs fois leurs dépenses annuelles (voir figure p.4). A titre d'exemple, si la Banque cantonale d'Appenzell subissait une perte de 20% de ses actifs, le canton devrait théoriquement renoncer à toute dépense pendant près de cinq ans pour s'acquitter de son obligation de responsabilité.

Selon le Monitoring FINMA des risques 2021³, les risques pour l'industrie financière sont aujourd'hui liés à la faiblesse des taux d'intérêt, aux cyberattaques ou encore aux difficultés d'accès aux marchés transfrontaliers. Parallèlement, de plus en plus de possibles corrections sur le marché de l'immobilier et des hypothèques sont évoquées ces derniers temps.⁴

Dans les années 1990, plusieurs cantons ont appris à leurs dépens ce qu'une crise immobilière majeure pouvait signifier pour les banques cantonales traditionnellement engagées dans le secteur hypothécaire. La Banque cantonale bernoise (BCBE), par exemple, a dû transférer des actifs toxiques d'un montant de 6,5 milliards de francs dans une société de sauvegarde: une «Bad Bank». L'activité de cette dernière s'est soldée en 2002 par une perte totale de 2,6 milliards de francs, le canton ayant dû couvrir environ 1,5 milliard de francs par le biais de la garantie d'Etat. Après cette débâcle, la garantie de l'Etat pour la BCBE a été supprimée dans le canton.

Elle a également été supprimée à Genève et dans le canton de Vaud, après que les banques cantonales des deux cantons ont dû faire appel à l'aide de l'Etat. En revanche, les banques cantonales de Soleure et d'Appenzell Rhodes-Extérieures n'ont pas pu être sauvées, car cela aurait tout simplement dépassé les capacités financières des cantons propriétaires respectifs. La première a dû être vendue à l'ancienne Société de banque suisse, tandis que la seconde a été reprise par l'Union de banques suisses.

1 Die grenzenlosen Wachstumsgelüste der Kantonalbanken | Finanz und Wirtschaft (fuw.ch). Consulté le: 14.11.2022.

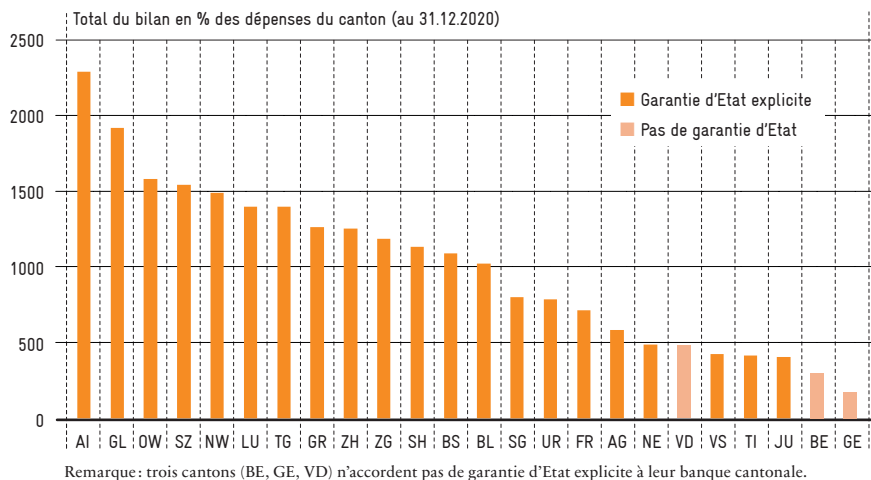
2 Kantonalbanken wollen nicht mehr nur Häuser finanzieren (nzz.ch). Consulté le: 14.11.2022.

3 FINMA, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2021): FINMA-Risikomonitoring 2021. <https://www.finma.ch/de/-/media/finma/dokumente/dokumententcenter/myfinma/finma-publikationen/risikomonitor/20211110-finma-risikomonitor-2021.pdf?la=de>. Consulté le: 14.11.2022.

4 BNS, Banque nationale suisse (2021): Rapport sur la stabilité financière 2021 (bns.ch). Consulté le: 14.11.2022.

Total du bilan par rapport aux dépenses annuelles des cantons

Les garanties d'Etat des banques cantonales présentent des risques considérables pour les cantons propriétaires et leurs contribuables. Les sommes inscrites au bilan des banques cantonales dépassent régulièrement et largement les dépenses annuelles de leurs cantons propriétaires.



Source: Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2022), EFV (2022), propres calculs

Les garanties d'Etat faussent la concurrence

Les risques de responsabilité des cantons doivent en fin de compte être supportés par les contribuables, et les garanties d'Etat ont le potentiel de fausser la concurrence. Ainsi, le fait de savoir que l'Etat est là pour sauver la mise en cas d'urgence peut – consciemment ou inconsciemment – augmenter la propension au risque dans les affaires courantes. De plus, une garantie d'Etat représente un avantage appréciable sur le marché des capitaux, ce qui se reflète par exemple dans les notations d'agences telles que Standard & Poor's (S&P).

La Banque cantonale de Zurich (ZKB) a par exemple obtenu la note «AAA» par S&P en 2021. Cette notation tient toutefois compte, entre autres, de la garantie d'Etat existante. La notation «stand alone», qui ne prend pas en compte la garantie d'Etat, se situe en revanche trois crans plus bas, avec un «aa». Ainsi, une garantie d'Etat peut constituer une subvention (indirecte) de l'Etat qui fausse la concurrence. Ce n'est que si la garantie d'Etat est indemnisée en fonction du risque (comme une prime d'assurance) qu'aucun effet de distorsion de la concurrence n'est à craindre. De telles considérations ne semblent toutefois jouer un

rôle que dans les cantons de Glaris et de Zurich en ce qui concerne l'indemnisation de la garantie d'Etat. Dans la plupart des autres cantons, l'indemnisation est simplement déterminée en pourcentage des fonds propres nécessaires, et quelques cantons présentent également des modèles dans lesquels l'indemnisation dépend du bénéfice annuel. Le point commun de ces modèles d'indemnisation est l'absence de lien clair avec les avantages liés à la garantie d'Etat et les risques supportés par les cantons. Dans la plupart d'entre eux, les indemnités sont simplement considérées comme un «coup de pouce» financier bienvenu pour les finances cantonales. Et il existe encore un canton (le Tessin) qui n'exige aucune indemnité de la part de sa

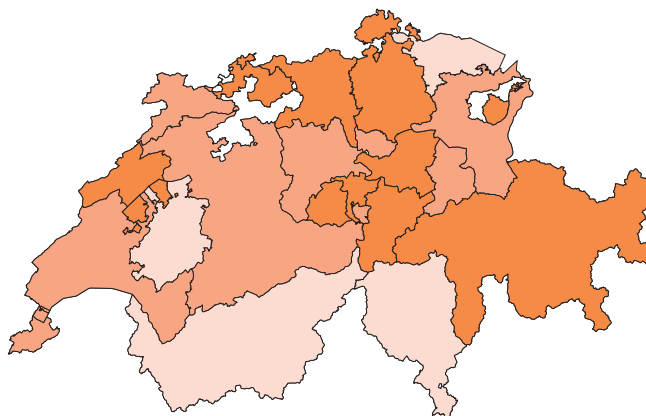
banque cantonale pour la garantie d'Etat.

Privilèges fiscaux anachroniques pour les banques cantonales

Les distorsions de concurrence ne sont pas seulement dues aux garanties de l'Etat, mais aussi aux privilèges fiscaux dont bénéficient aujourd'hui encore de nombreuses banques cantonales. Ainsi, 15 des 24 banques cantonales sont actuellement créées

Privilèges fiscaux généralisés pour les banques cantonales

Aujourd'hui encore, près de la moitié des banques cantonales en Suisse sont totalement exonérées d'impôts. Quatre sont partiellement exonérées et dans huit cantons seulement, elles sont soumises aux mêmes règles fiscales que leurs concurrentes privées.



□ Pas de banque cantonale
 ■ Banques cantonales entièrement exonérées d'impôts
 ■ Banques cantonales partiellement exonérées d'impôts
 ■ Banques cantonales sans exonération d'impôts

Source: KPMG (2018), propre recherches

en tant qu'établissement de droit public et sont donc exemptées de l'impôt fédéral direct. En revanche, ce n'est pas la forme juridique qui détermine si des impôts cantonaux et communaux sont dus, mais bien le droit cantonal. Au total, douze banques cantonales sont totalement exonérées d'impôts et quatre autres le sont partiellement. Seules huit banques cantonales paient régulièrement des impôts à tous les niveaux et sont donc soumises aux mêmes règles fiscales que leurs concurrentes du secteur privé (voir figure p.4). Le fait que de tels privilèges fiscaux conduisent à des avantages concurrentiels n'est pas contredit. Le Conseil fédéral l'a même constaté en 2014: «Le fait que les banques cantonales soient exonérées leur donne un certain avantage concurrentiel par rapport aux autres banques.»⁵

Les privilèges ne se justifient pas

Pour justifier les privilèges des banques cantonales, il est souvent rappelé le fait qu'elles doivent en contrepartie remplir des mandats de prestations. Ceux-ci varient toutefois fortement

selon leur étendue et leur degré de détail. Il est frappant de constater qu'ils se limitent souvent à des formulations peu claires telles que «la banque favorise le développement économique et social du canton et satisfait les besoins financiers de la population». Il n'est en tout cas pas possible de déterminer une valeur monétaire claire des prestations (supplémentaires) fournies sur la base de tels mandats. On ne peut pas partir du principe que la valeur des privilèges accordés aux banques cantonales compense les coûts supplémentaires engendrés par les mandats de prestations.

Il faudrait donc chercher une solution aussi neutre que possible en matière de concurrence. La manière la plus «propre» d'atteindre cet objectif consisterait d'une part à supprimer tout privilège pour les banques cantonales, ce qu'exigent régulièrement l'OCDE et l'UE. D'autre part, il faudrait identifier les services financiers que l'Etat souhaiterait mettre à disposition de la population, mais que le marché ne fournit pas ou de manière pas assez qualitative, et les consigner par écrit dans un mandat de prestations. Afin de garantir une utilisation aussi économe que possible des fonds publics, le mandat de prestations devrait ensuite faire l'objet d'un appel d'offres et être attribué aux institutions qui peuvent offrir le prix le plus attractif.

5 Prise de position du Conseil fédéral du 19.11.2014 en réponse à l'interpellation «Kantonalbanken. Besteuerungsunterschiede aufgrund der Rechtsform»(14.3931).

Electrifier au lieu de gaspiller

Réforme oubliée. *Une réforme de la politique énergétique pourrait réduire le risque de pénurie.*

Mario Bonato, Patrick Dümmler

Une pénurie d'électricité en Suisse? Les pannes de courant de grande ampleur n'arrivent que dans les films ou à l'étranger. Mais la situation pourrait bien changer. Dans un scénario extrême, les ménages suisses seraient plongés dans l'obscurité jusqu'à vingt jours, et ce en hiver, précisément lorsque l'on a le plus besoin de lumière et de chaleur.⁶ Car sans alimentation électrique, ce ne sont pas seulement les lampes LED qui tombent en panne, mais aussi les milliers de pompes à chaleur installées grâce à des fonds publics.

Ce n'est pas un hasard si l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) considère le danger d'une situation de pénurie d'électricité comme le plus grand risque pour la Suisse, avant

même celui d'une pandémie.⁷ Selon cette analyse, seul un conflit armé coûterait plus cher en dommages. La menace de pénurie d'électricité s'est encore accentuée avec la guerre en Ukraine, mais la situation était déjà grave avant que le conflit n'éclate. Le Conseil fédéral a appelé quelque 30 000 entreprises à se préparer à une pénurie d'électricité dès l'automne 2021.⁸

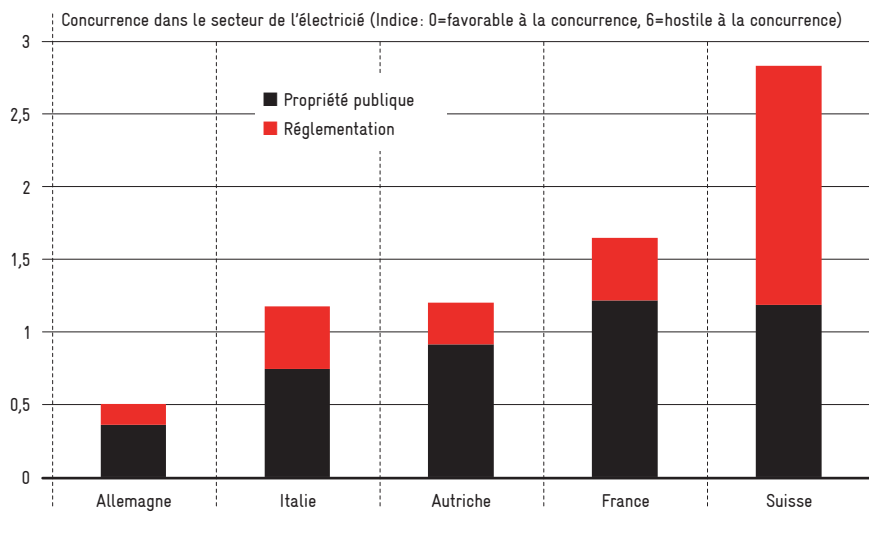
6 [https://www.elcom.admin.ch/dam/elcom/de/dokumente/2021/studiestromversorgungssicherheitschweiz2025.pdf.download.pdf/Studie Stromversorgungssicherheit Schweiz 2025.pdf](https://www.elcom.admin.ch/dam/elcom/de/dokumente/2021/studiestromversorgungssicherheitschweiz2025.pdf.download.pdf/Studie%20Stromversorgungssicherheit%20Schweiz%2025.pdf). Consulté le: 14.11.2022.

7 https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/de/aufgabenbabs/gefahrdrisiken/natgefahrdanalyse/_jcr_content/contentPar/tabs/items/fachunterlagen/tabPar/downloadlist/downloadItems/109_1604480153059.download/KNSRisikobericht2020-de.pdf. Consulté le: 14.11.2022.

8 <https://www.nzz.ch/schweiz/strommangel-so-bereiten-sich-die-firmen-vor-ld.1664814>. Consulté le: 14.11.2022.

Structures hostiles à la concurrence dans le secteur suisse de l'électricité

Selon les résultats d'une enquête de l'OCDE, le secteur suisse de l'électricité est de loin le plus hostile à la concurrence par rapport aux pays voisins.



Source: OECD (2018)

Une forte empreinte de l'Etat

La menace d'une pénurie d'énergie est notamment due au manque d'anticipation de l'Etat. Or, c'est justement ce dernier qui influence fortement le marché suisse de l'électricité du côté de l'offre, en raison de la part élevée de propriété publique dans les entreprises dominantes comme Axpo, Alpiq, BKW, CKW, Repower et EOS. Leurs actionnaires directs ou indirects sont majoritairement des fournisseurs d'énergie locaux publics, des cantons et des communes.

Du côté de la demande, selon la loi en vigueur, seuls les gros clients d'électricité (consommation annuelle de plus de 100 000 kWh) peuvent choisir librement leur fournisseur. Les ménages suisses et les petites entreprises attendent depuis 2014 la libéralisation promise. Ainsi, 99% des raccordements en Suisse se procurent leur électricité obligatoirement auprès du monopoleur local.

Energie hydraulique bloquée par l'«Opep des Alpes»

Non seulement la garantie de l'approvisionnement en électricité, mais aussi le tournant énergétique sont laissés en suspens malgré les subventions abondantes. Pourtant, en comparaison européenne, les atouts de la Suisse ne résident ni dans l'énergie solaire ni dans l'éolienne, mais bien dans l'énergie hydraulique. Or, les investissements dans les barrages sont manifestement peu intéressants d'un point de vue économique. L'une des raisons est la redevance hydraulique prélevée depuis plus de cent ans.⁸ Les coûts ainsi imposés représentent jusqu'à un tiers des dépenses de production.

Mais au lieu d'une réforme fondamentale visant à rendre l'énergie hydraulique plus compétitive, non seulement la base juridique a été prolongée sous la pression des cantons de montagne, mais le taux de la redevance a même été constamment augmenté. Depuis, quelque 500 millions de francs sont versés chaque année aux cantons et communes d'implantation sous forme de redevances hydrauliques, et ce indépendamment de la production effective d'électricité et du prix auquel celle-ci peut être vendue sur le marché. La politique énergétique suisse est prise en otage par la politique régionale. En effet, l'«Opep des Alpes» a également veillé à ce que les recettes ne soient pas prises en compte dans la définition de la péréquation financière nationale.

On s'appauvrit donc artificiellement pour obtenir davantage de la péréquation financière nationale.

Des conditions-cadres hostiles à la concurrence

Sécurité de l'approvisionnement? Tournant énergétique? Les deux semblent être secondaires lorsqu'il s'agit de collecter de l'argent pour sa propre région. Et ce n'est pas tout : la rentabilité de l'énergie hydraulique est encore réduite par des prescriptions sur les débits résiduels. Cela réduit la quantité d'eau pouvant être turbinée, mais ne modifie toutefois pas le montant de la redevance hydraulique.⁹ Les conditions-cadres du marché suisse de l'électricité sont hostiles à la concurrence, la dynamique est faible, et les innovations ont du mal à s'imposer. Pourtant, c'est justement maintenant que nous aurions besoin de plus d'idées pour relever les défis.

Le statu quo mène à l'obscurité

La probabilité d'une pénurie d'électricité s'accroît en raison de l'absence d'accord sur le marché de l'électricité avec l'UE. La politique énergétique est devenue une victime collatérale de la rupture par la Suisse des négociations sur un accord-cadre institutionnel. Ainsi, la Suisse a tout d'abord été exclue de la plupart des organes techniques de coordination et d'expertise.

⁸ <https://www.avenir-suisse.ch/publication/konzessionen-bei-den-konzessionen/>. Consulté le : 14.11.2022.

⁹ <https://www.avenir-suisse.ch/stromwirtschaft-ziel-versorgungssicherheit-wenn-die-politik-den-stecker-zieht/>. Consulté le : 14.11.2022.

La coordination avec les partenaires européens est donc devenue plus difficile, alors que la Suisse est le pays le mieux intégré géographiquement en Europe grâce à 41 postes de couplage frontaliers. Seule la volonté politique de se rapprocher mutuellement par voie contractuelle fait défaut.

En conséquence, des flux d'électricité transfrontaliers non planifiés pèsent déjà sur le réseau électrique suisse. Si par exemple l'Allemagne et la France font du commerce d'électricité, une partie de celle-ci passe par la Suisse. En effet, le parcours géographique ne respecte pas l'itinéraire théorique convenu dans le cadre du commerce. Ces flux d'électricité inattendus nécessitent à chaque fois des interventions immédiates du gestionnaire du réseau de transport Swissgrid. Sans cela, le réseau suisse ne serait plus stable, ce qui entraînerait des pannes de courant générales. La question de savoir s'il sera possible de maintenir la stabilité du réseau à l'avenir reste ouverte, car les exigences ne cessent d'augmenter. A court terme, il s'agit donc de réduire de tels flux d'électricité imprévus à travers la Suisse en améliorant les accords et les conventions techniques.

A moyen terme, soit d'ici fin 2025, la Suisse deviendra définitivement un Etat tiers du point de vue de l'UE. D'ici là, nos pays voisins devront réserver au moins 70 % de leurs capacités frontalières à l'échange d'électricité avec d'autres pays de l'UE. Ils ne pourront respecter cette règle qu'en limitant la capacité de transport vers la Suisse.¹⁰ Au total, il ne sera ainsi possible d'importer plus que trois fois moins et d'exporter plus que quatre fois moins qu'aujourd'hui. Notre accès au marché est donc fortement limité et la sécurité d'exploitation du réseau est menacée.¹¹

Des devoirs oubliés

La liste des devoirs de la Suisse dans le domaine de l'énergie est pleine de défis.

- Premièrement, il faut développer au plus vite la production d'électricité dans le pays. Le taux d'autosuffisance, coûteuse pour l'économie, mais devenue nécessaire, doit être augmenté, notamment en vue du semestre d'hiver. Cela implique de donner la priorité à l'augmentation de la production par rapport à d'autres objectifs.
- Deuxièmement, le marché a besoin de plus de dynamisme et d'innovation. Cela implique une privatisation progressive des entreprises d'électricité, étalée sur une période de dix ans par exemple. En outre, le marché doit être entièrement ou-

vert, ce qui permettrait à de nouveaux acteurs d'y entrer avec leurs recherches de solutions.

- Troisièmement, la Suisse doit à nouveau améliorer ses relations avec l'UE. Du point de vue du secteur de l'électricité, l'objectif à court terme est de conclure un accord technique pour stabiliser notre réseau et ne pas appliquer la clause des capacités transfrontalières à la Suisse. A moyen terme, la signature d'un accord équilibré sur l'électricité est à l'ordre du jour, afin de permettre une participation égale au marché intérieur de l'UE.

La politique suisse a besoin de son moment «man on the moon» sur le marché de l'électricité. La sécurité de l'approvisionnement et les innovations doivent être assurées «not because they are easy, but because they are hard, because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one which we intend to win» (Président John F. Kennedy à la Rice University le 12 septembre 1962).

¹⁰ <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/stromversorgung/strom-versorgungssicherheit.html>. Consulté le : 14.11.2022.

¹¹ <https://www.avenir-suisse.ch/stromwirtschaft-ziel-versorgungssicherheit-wenn-die-politik-den-stecker-zieht/>. Consulté le : 14.11.2022.

Des lacunes à combler dans les droits populaires

Réforme oubliée. *Pour un référendum financier facultatif au niveau fédéral.*

Lukas Schmid, Eveline Hutter

En Suisse, les instruments de la démocratie directe tels que l'initiative populaire et le référendum sont fortement ancrés à tous les niveaux de l'Etat. Leur importance est inégalée au niveau international. Ainsi, sur l'ensemble des référendums nationaux organisés dans le monde entre 1980 et 2020, environ 30 % étaient en Suisse, bien que cet instrument ait gagné en importance dans le monde entier¹².

Les citoyens paient, le Parlement décide

Parmi l'arsenal des droits populaires, il y a néanmoins une lacune à combler au niveau fédéral. Contrairement aux cantons et aux communes, la Confédération a jusqu'à présent renoncé à introduire un référendum financier (facultatif). Depuis que le Parlement en a discuté pour la dernière fois il y a 15 ans et qu'il l'a finalement rejetée, cette demande est largement ignorée. Les dernières tentatives en date (2018) sont tuées dans l'œuf, car les interventions au Parlement ne sont même pas suivies.

Ce comportement nourrit le soupçon que cette lacune institutionnelle arrange la politique, d'autant plus que, du point de vue de la politique démocratique, rien ne s'oppose à ce que les citoyens aient davantage leur mot à dire dans les questions de politique financière. Ainsi, personne ne contesterait la légitimité de cet instrument au niveau cantonal et local. Au contraire, il est conforme

ARRÊTÉS FINANCIERS AU NIVEAU FÉDÉRAL

Le Parlement décide chaque année du budget de la Confédération en l'adoptant. La possibilité de référendum esquissée ici concerne, avec le crédit d'engagement et le plafond de dépenses, des décisions financières qui durent plusieurs années et sont soumises individuellement au Parlement. Les crédits d'engagement concernent souvent des projets de construction et d'acquisition (par ex. pour l'armée), mais aussi des cautionnements et des contributions à la coopération internationale. Les plafonds de dépenses définissent des montants maximums pour lesquels les crédits annuels sont confirmés avec le budget. Ils sont souvent accordés pour des dépenses dans le domaine de la formation, des transports ou de l'agriculture.

à la culture politique suisse que, par exemple, les Grisons puissent s'exprimer sur la contribution cantonale aux Jeux olympiques d'hiver ou que l'augmentation de la contribution à l'aménagement du réseau ferroviaire genevois ait dû passer l'obstacle du peuple.

Prévention contre les dépenses excessives

Dans les débats passés, on a souvent dit que l'instrument n'était pas approprié dans la pratique en raison des dépenses de transfert plus élevées de la Confédération. En réalité, la tâche principale de la Confédération pourrait être l'Etat social plutôt que la fourniture de biens publics de consommation et d'investissement. Ce principe est toutefois transgressé de diverses manières. En ce qui concerne les biens publics classiques, la Confédération dispose par exemple de compétences en matière de politique étrangère, environnementale, de défense ou de transports.

Un coup d'œil sur les listes de souhaits des représentants des intérêts politiques montre qu'il existe un «besoin» considérable d'investissements supplémentaires dans tous les domaines d'activité. C'est probablement dans le domaine de la protection du climat que les besoins sont le plus importants: grâce à des programmes conjoncturels de grande envergure du type «Green New Deal», il s'agit de freiner non seulement le réchauffement climatique, mais aussi le marché. Compte tenu de l'activisme politique des partis, il serait souhaitable de soumettre les grandes orientations au peuple.

Avec le frein à l'endettement, la Confédération dispose certes déjà d'un levier efficace contre la surexploitation des ressources de l'Etat. Mais cela n'altère pas l'utilité d'un référendum financier. Il s'agirait plutôt d'un instrument complémentaire: alors que le frein à l'endettement fixe une limite quantitative aux dépenses et s'attaque ainsi à l'asymétrie institutionnelle entre les décisions relatives aux recettes et aux dépenses, le référendum financier permet une participation qualitative sur des points concrets. En d'autres termes, les augmentations d'impôts nécessitent l'approbation du peuple et des cantons, tandis que les augmentations de dépenses peuvent être approuvées par une simple majorité parlementaire.

12 Matsusaka, John G. (2017): Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. In: Public Choice, 174, p. 107–143

Utilisation étendue et plafonds de crédit élevés

Quelle serait la forme idéale d'un tel instrument au niveau fédéral ? Premièrement, le référendum devrait pouvoir être lancé non seulement contre les crédits d'engagement, mais aussi contre les plafonds de dépense (voir encadré). C'était l'une des lacunes du projet discuté il y a 15 ans, qui ne prévoyait le référendum facultatif que pour les crédits d'engagement. Ainsi, des dépenses importantes, par exemple dans les domaines de la formation ou de l'agriculture, qui sont généralement financées par tranches de paiement, auraient été exclues de la pression du référendum.

Arrêtés financiers au niveau fédéral

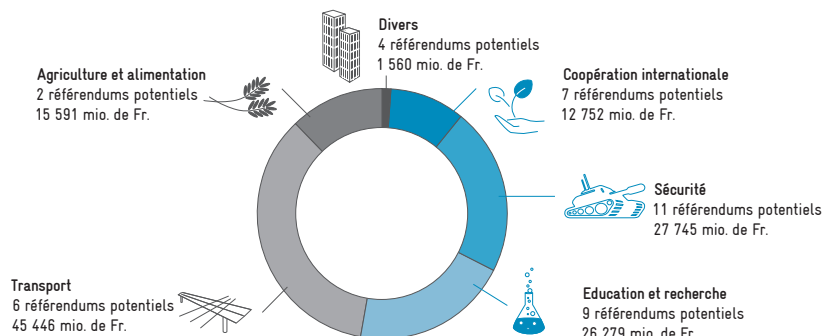
Le Parlement décide chaque année du budget de la Confédération en l'adoptant. La possibilité de référendum esquissée ici concerne, avec le crédit d'engagement et le plafond de dépenses, des décisions financières qui durent plusieurs années et sont soumises individuellement au Parlement. Les crédits d'engagement concernent souvent des projets de construction et d'acquisition (par ex. pour l'armée), mais aussi des cautionnements et des contributions à la coopération internationale. Les plafonds de dépenses définissent des montants maximums pour lesquels les crédits annuels sont confirmés avec le budget. Ils sont souvent accordés pour des dépenses dans le domaine de la formation, des transports ou de l'agriculture.

Le référendum financier facultatif serait notamment utile comme moyen de contrôle pour les projets entraînant des coûts élevés. Les plafonds de crédit ne devraient donc pas être trop bas, afin de ne pas ralentir le processus législatif avec la double possibilité de référendum législatif et financier. On pourrait imaginer un seuil à partir de 500 millions de francs pour les décisions financières uniques et de 100 millions de francs pour les décisions financières récurrentes.

Au cours de la 50^e législature (2015–19), 39 décisions entraînant des dépenses d'environ 130 milliards de francs auraient ainsi pu faire l'objet d'un référendum (voir figure). On peut supposer que seule une petite partie de ces 39 arrêtés aurait été effectivement soumise au référendum, car le processus est coûteux et les acteurs politiques se seraient concentrés sur les demandes prometteuses. Au cours de la législature mentionnée, le référendum aurait peut-être été lancé contre la contribution à l'aide au développement, dont la réduction n'a échoué que

Transport, éducation et sécurité au cœur d'un référendum financier

Si le seuil d'un référendum financier facultatif était fixé à 500 (100) millions de francs pour les dépenses uniques (récurrentes), il aurait été possible d'y recourir jusqu'à 39 fois au cours de la 50^e législature (2015–19), pour un montant total de 130 milliards de francs.



Remarque: Les contributions se calculent à partir des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses soumis au Parlement via un message spécial et dépassant 500/100 millions de francs (caractère unique/récurrent). Ils ont parfois été accordés au-delà de la 50^e législature, au cours de laquelle la Confédération a dépensé 277 milliards. La catégorie «divers» comprend les domaines suivants: conditions institutionnelles et financières, culture et loisirs, santé, bien-être social, environnement et aménagement du territoire, économie ainsi que finances et impôts.

Source: Bibliothèque du Parlement

de justesse au Parlement. Les référendaires auraient également eu plus de chances d'obtenir un veto populaire sur l'augmentation du programme d'armement («maintien de la valeur des véhicules Duro»).

Dans l'ensemble, de nombreux domaines d'activité seraient toutefois concernés par la possibilité de soumettre certaines décisions financières au référendum. Alors que les objets mentionnés ont tendance à être attribués à un camp politique particulier, le contexte est plus équilibré en ce qui concerne les décisions prises dans les domaines «éducation et recherche» et «transport».

Le référendum financier facultatif au niveau fédéral renforcerait le cadre institutionnel sans affecter unilatéralement des intérêts. Mais est-ce que cela suffirait à dissiper les doutes des politiciens suisses face à une extension du veto populaire?

Des profits obscènes?

Réforme à oublier. *Dix raisons pour lesquelles un impôt spécial sur les bénéfices de guerre ou de crise pourrait s'avérer être une boîte de Pandore.*

Patrick Leisibach

A première vue, la demande semble évidente : les entreprises qui réalisent «par hasard» des bénéfices élevés après une crise doivent payer un impôt spécial. Une partie des recettes «excessives» pourrait ainsi être redistribuée à la société. L'idée d'un «impôt de crise» limité dans le temps a récemment été émise pendant la crise du Covid-19. Elle a été relancée sous le nom d'«impôt sur les bénéfices de guerre» depuis le début des attaques russes en Ukraine.

Pendant la pandémie, les entreprises technologiques et pharmaceutiques rentables étaient dans le collimateur des politiques. Ceux qui ont profité de la crise sanitaire auraient ainsi dû cofinancer les mesures d'aide de l'Etat par le biais d'un impôt spécial. Dans le cas de la guerre en Ukraine, les revendications visent les groupes pétroliers et les négociants en matières premières qui profitent de la hausse des prix de ces dernières. Les bénéfices devraient être partiellement prélevés par l'Etat. Entre-temps, certains pays ont mis en place des réformes fiscales dans ce sens ou discutent de leur mise en œuvre.

En théorie, un impôt de crise peut non seulement être perçu comme «juste», mais aussi comme efficace économiquement. Les impôts sont notamment efficaces lorsqu'ils n'entraînent qu'un minimum d'évitement de la part des entreprises ou des individus concernés. Un impôt de crise rétroactif et unique pourrait remplir cette exigence. Comme les bénéfices extraordinaires sont basés sur des décisions passées, les entreprises ne pourraient pas éviter l'impôt. Les pertes en termes de bien-être liées à l'impôt seraient donc faibles. Voilà pour la théorie. Mais dans la pratique, un impôt de crise n'est ni efficace ni équitable. Mieux vaut donc l'oublier rapidement. Voici dix raisons :

1. **La Suisse n'est pas une république bananière.** La Suisse se targue d'être un havre de sécurité juridique, et à juste titre. Les entreprises font souvent référence à cet avantage. Un bon système fiscal doit être prévisible et ne doit pas réserver de surprises. Il est dans la nature des choses que le capital soit particulièrement sensible à l'imposition ex post. L'engagement de ne pas modifier en cours de route les règles du jeu convenues ex ante distingue toutefois les Etats de droit des républiques bananières. C'est justement en période de relations compliquées avec l'UE que la Suisse devrait veiller à ne pas laisser s'éroder davantage la confiance sur son propre territoire. La confiance se perd facilement et est difficile à rétablir.

2. **Une fois l'impôt introduit, il est difficile de le supprimer.**

L'histoire nous a appris qu'une fois introduits, les impôts ne sont presque jamais abolis. En témoigne l'impôt fédéral direct, qui a vu le jour pendant la Première guerre mondiale en tant qu'impôt temporaire sur les bénéfices de guerre (!). De même, l'impôt anticipé introduit en 1944 en vertu du droit de nécessité ne devait initialement durer que quelques années. Il ne s'agit là que de deux exemples tirés de l'histoire des impôts fédéraux, mais qui montrent bien comment des impôts initialement limités dans le temps sont généralement prolongés, rebaptisés, étendus et augmentés, mais rarement supprimés.¹³ Il n'est donc pas rare que des impôts introduits en période de crise (et inscrits ensuite dans le droit fiscal) aient pour conséquence que les dépenses publiques n'atteignent plus jamais le niveau d'avant la crise.¹⁴ Une fois que l'argent est là, de nouvelles utilisations peuvent être trouvées à tout moment.

3. **Les biens rares le restent plus longtemps.** Dans une économie de marché, les prix ont une fonction de signal importante. Ils indiquent aux producteurs et aux consommateurs à quel point un bien est rare. Des prix élevés, et donc des bénéfices élevés, incitent à élargir l'offre en produisant davantage. De nouveaux fournisseurs arrivent sur le marché. Parallèlement, des prix élevés incitent à une utilisation parcimonieuse du bien. Au début de la pandémie, les masques ou les désinfectants se sont soudainement faits rares, ce qui a fait grimper leurs prix et permis aux fabricants (ainsi qu'aux importateurs malins) de réaliser des bénéfices élevés. Au cours de la pandémie, la pénurie s'est étendue et les prix des produits concernés ont baissé. L'imposition des bénéfices de la crise réduit les incitations à augmenter l'offre de biens très demandés. Par conséquent, les biens rares le restent plus longtemps, avec potentiellement des conséquences mortelles.

4. **Le progrès est freiné.** Sans perspective de bénéfices élevés, de nombreux investissements risqués ne seraient jamais réalisés. C'est ainsi que des centaines de projets de vaccins contre le Covid ont été (et sont encore) menés dans le monde entier.¹⁵ Seuls

13 AFC, Administration fédérale des contributions (2022): Aperçu historiques des impôts fédéraux jusqu'en 1999.

14 Schaltegger, Christoph A. et Weder Martin (2010): Les finances de la Confédération dans le miroir de l'histoire. La Vie économique, 1^{er} janvier.

15 WHO, World Health Organization (2022): COVID-19 vaccine tracker and landscape.

quelques-uns ont eu du succès. La majorité d'entre eux se retrouve juste avec des coûts élevés. Qui investit dans les nouvelles technologies si l'Etat se sert des éventuels bénéfices pour sa politique sociale, alors que les risques et les pertes incombent seulement aux entrepreneurs ? Des bénéfices temporairement élevés sont nécessaires à des dépenses d'investissement élevées qui peuvent ainsi être amorties. Un impôt, mais aussi la suspension de la protection par brevet pour les vaccins contre le Covid et d'autres innovations, freinent les dépenses en recherche et développement. Si quelqu'un peut contribuer de manière déterminante à surmonter une crise, il ne devrait pas en être empêché par l'Etat. |¹⁶

5. **Problèmes de délimitation I ou: pourquoi les «influenceurs d'échecs» devraient aussi être imposés.** Un impôt de crise nécessite une définition des secteurs et entreprises qui comptent parmi les gagnants de cette crise. En réalité, cette définition se réduit à un jugement sur ce qui est moralement «bon» et ce qui est un «mauvais» bénéfice. Selon les partisans de l'impôt spécial, les grands groupes pétroliers font partie de ces derniers. C'est trop facile. Depuis la guerre en Ukraine, la demande déjà élevée en énergies renouvelables continue d'augmenter. Les pompes à chaleur et les installations solaires sont plus demandées que jamais, les carnets de commande des artisans sont pleins à craquer. Est-ce une raison suffisante pour introduire un impôt spécial ? Autre exemple : la pandémie a donné un coup de fouet aux jeux d'échecs. Les plateformes en ligne ont enregistré des nombres d'inscriptions record, les échiquiers étaient parfois épuisés, les influenceurs ont mis en scène le jeu dans des tournois qui ont attiré le public. Est-ce une raison suffisante introduire pour un impôt spécial ? On le comprend : une définition des éventuels gagnants de la crise est forcément arbitraire, viole le principe d'égalité, fausse le marché et ouvre la porte au lobbying.
6. **Problèmes de délimitation II.** Une fois que l'on a déterminé les entreprises concernées, le problème est de distinguer les bénéfices «normaux» des «excessifs». Différentes méthodes sont à l'essai. Elles ont toutes une chose en commun : elles se basent sur une définition arbitraire d'un bénéfice de référence. Dans la pratique, il est impossible de déterminer quel bénéfice d'une entreprise est effectivement «lié à la crise». Si l'on prend comme référence les bénéfices passés, le montant des bénéfices excessifs varie en fonction de la période de comparaison. En fin de compte, c'est donc l'arbitraire politique qui décide aussi.
7. **Les gains ne sont souvent que de courte durée.** Les bénéfices élevés sont généralement de nature temporaire. Ils disparaissent d'eux-mêmes lorsque la situation économique

change ou que de nouvelles entreprises entrent sur le marché. Des prix élevés sur les combustibles fossiles rendent les énergies renouvelables plus attrayantes, ce qui réduit les marges bénéficiaires des entreprises pétrolières. En revanche, des bénéfices élevés à long terme indiquent que certaines entreprises disposent d'un pouvoir de marché. Toutefois, ce rôle ne relèverait pas de la politique fiscale, mais des autorités de la concurrence.

8. **Les bénéfices sont déjà imposés.** Les entreprises qui réussissent passent déjà à la caisse dans le système fiscal actuel. Plus le bénéfice est élevé, plus la charge fiscale est importante. Les entreprises rentables contribuent donc de manière disproportionnée au financement de l'Etat, en comparaison avec les entreprises déficitaires et à faibles bénéfices. De plus, les bénéfices des entreprises génèrent des revenus (imposés progressivement) sous forme de dividendes et de salaires, et donc des recettes fiscales et de sécurité sociale supplémentaires.
9. **Un aménagement symétrique exige des subventions.** Quiconque demande une imposition spéciale des bénéfices élevés devrait logiquement être favorable à une compensation par l'Etat des bénéfices «trop faibles». En cas de chute des prix du pétrole, des subventions en faveur des groupes pétroliers seraient alors exigées. En toute logique, cela signifierait l'abandon de l'économie de marché, sur laquelle repose en fin de compte notre prospérité.
10. **Les bénéfices sont-ils «aléatoires» ?** La question fondamentale est de savoir dans quelle mesure les bénéfices peuvent être considérés comme «aléatoires» et «non performants». Les entreprises pharmaceutiques investissent et font de la recherche en tenant compte des possibilités de vente et des probabilités de succès. Au vu des maladies infectieuses de ces dernières décennies (Ebola, Sars, Zika), des recherches intensives ont été menées depuis longtemps sur les coronavirus et de nouveaux vaccins. On ne peut donc pas parler de gains «aléatoires» dus à la pandémie pour les fabricants de vaccins. Il en va de même pour d'autres entreprises.

16 Bütler, Monika (2022): Eine Sondersteuer auf Kriegsgewinne ist verlockend, hat aber zu viele Nebenwirkungen. NZZ am Sonntag, 12. Juni.
 17 Babb, Kent (2020): The pandemic sparked interest in chess. The Queen's Gambit made it explode. The Washington Post, 27. November.

Encourager la spécialisation des hôpitaux

Réforme oubliée. Pour améliorer la qualité des soins, les subventions doivent être plus transparentes et les listes hospitalières cantonales abolies.

Sonia Estevez, Jérôme Cosandey

Avec 276 hôpitaux, la Suisse dispose d'une densité d'offre hospitalière exceptionnelle. Ainsi, 99,8% de la population suisse peut se rendre en voiture à l'hôpital de soins généraux le plus proche en moins de 30 minutes. Dans ce même laps de temps, trois quarts des habitants peuvent choisir de se rendre dans plus de 8 hôpitaux différents.

Toutefois, proximité n'est pas synonyme de qualité. Comme le dit l'adage, c'est en forgeant qu'on devient forgeron. Beaucoup d'hôpitaux en Suisse offrent encore trop de types de prestations, limitant ainsi leur potentiel de spécialisation. Bien des hôpitaux ne disposent ainsi pas d'un nombre suffisant de patients par pathologie et par site, et encore moins par opérateur, pour garantir une meilleure qualité. Ce manque de spécialisation pèse aussi sur le recrutement, en particulier dans les régions périphériques. Pour les spécialistes en formation qui sont prisés par la branche, avoir accès à un nombre de patients important et à des cas complexes est un

avantage clé pour choisir leurs employeurs. Les hôpitaux qui n'offrent pas suffisamment de cas devront ajuster leur stratégie, faute de collaborateurs qualifiés.

On observe ainsi une tendance à la spécialisation – qui se manifeste soit par des coopérations ou des fusions entre hôpitaux, soit par l'abandon de certains départements ou même de certains sites hospitaliers.

La pandémie a-t-elle changé la donne?

Lors de la pandémie, de nombreuses voix se sont élevées contre ce processus de consolidation du secteur hospitalier et ont réclamé le maintien, voire le renforcement de nombreux hôpitaux périphériques.

S'il est vrai que dans les régions, une organisation «en 2^e ligne» s'appuyant sur les médecins de famille, les établissements médico-sociaux, les organisations de soins à domicile et les hôpitaux périphériques s'est montrée cruciale pour gérer la crise, le Covid-19 a mis en évidence, une fois de plus, la nécessité de la spécialisation.

Ainsi, le traitement des patients gravement atteints du Covid est

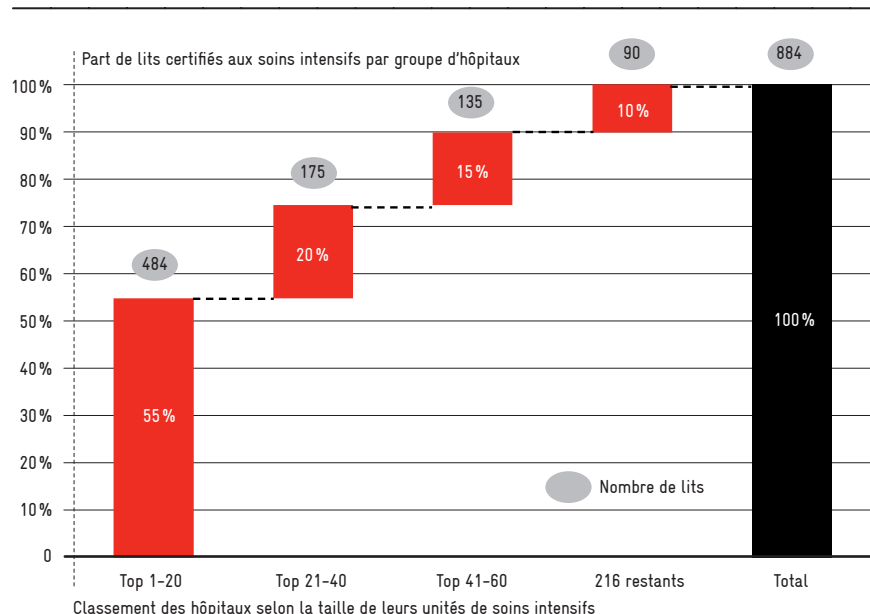
une tâche complexe qui demande des médecins et du personnel soignant spécialisés en soins intensifs. Or, dans ce domaine, seuls 75 des 276 hôpitaux de soins aigus offrent des lits certifiés dans les unités de soins intensifs (USI), soit seulement un hôpital sur quatre environ. Parmi ces 75 hôpitaux avec des services de soins intensifs, l'offre est elle aussi particulièrement concentrée: les 20 plus grands hôpitaux possèdent plus de la moitié des lits USI certifiés (55%).

La crise du Covid-19 n'a donc pas remis en question le processus de concentration et de spécialisation du secteur hospitalier. Bien au contraire, elle a démontré sa nécessité. Toutefois, des entraves politiques freinent cette tendance.

Des PIG plus transparentes

Selon la LAMal, les cantons peuvent, pour des raisons de politique régionale, soutenir

Vingt hôpitaux offrent plus de la moitié des lits aux soins intensifs



Source: Société Suisse de Médecine Intensive (2022)

les hôpitaux par le biais de prestations d'intérêt général (PIG). Toutefois, il n'existe pas de définition exhaustive de ce qui peut – ni de ce qui ne peut pas – être considéré comme PIG. L'utilisation des PIG est particulièrement populaire en Suisse romande, où les montants par habitant sont parmi les plus hauts de Suisse. On ne peut pas exclure que les PIG servent parfois à compenser un manque d'efficacité de certains hôpitaux. Les PIG seraient alors une forme de subvention cachée contraire à l'esprit de la LAMal. Elles fausseraient la concurrence entre les hôpitaux publics, mais aussi avec les cliniques privées, et freineraient la consolidation du secteur.

Afin d'éviter de telles distorsions et permettre une meilleure concurrence intra- et intercantonale, le processus d'attribution des PIG doit être plus transparent. Cela pourrait se faire par exemple en exigeant l'aval explicite du Parlement cantonal ou en lançant des appels d'offres pour certaines PIG.

Une meilleure perméabilité intercantonale

L'esprit de clocher de la politique de santé ne se reflète pas seulement dans l'octroi des PIG. Pour être plus efficaces, les hôpitaux, les services d'urgence ou la médecine spécialisée ont souvent besoin de bassins de population qui vont au-delà des frontières cantonales. Or, l'organisation des soins suivant le découpage territorial cantonal représente aussi un obstacle à la concentration.

Un moyen d'encourager une concurrence suprarégionale serait de remplacer les listes hospitalières cantonales par des normes de qualité unifiées et valables dans toute la Suisse. Tous les hôpitaux remplissant les conditions et critères ainsi établis seraient autorisés à facturer leurs prestations à la caisse-maladie et au canton de domicile de l'assuré.

L'introduction de telles mesures permettrait une meilleure perméabilité des soins entre les frontières cantonales et stimulerait la concurrence qualitative dans l'ensemble de la Suisse. Cela encouragerait la spécialisation et concentration des hôpitaux et ceci sans devoir renoncer au fédéralisme.

Encourager un processus qui fait ses preuves

Les attentes des patients et des régulateurs en termes de qualité, mais aussi le manque de personnel qualifié, entraînera une poursuite du processus de concentration du secteur hospitalier. Une approche duale s'impose : d'une part, des services hautement spécialisés dans les centres et dans les régions plus périphériques, d'autre part, une offre complémentaire dans le domaine ambulatoire et des services d'urgence pour stabiliser les patients avant de les envoyer chez un spécialiste. Cette répartition des tâches a largement fait ses preuves durant la pandémie, il ne faut pas cesser de poursuivre ces efforts.

Répartition des tâches: les cantons se mettent des bâtons dans les roues

Réforme oubliée. *L'interdépendance des tâches réduit le potentiel du fédéralisme.*

Lukas Rühli

En matière de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les idéaux théoriques et les réalités politiques divergent fortement. Et ce, même si (presque) tout le monde est d'accord : une trop forte interdépendance des compétences en matière de tâches et de financement entre la Confédération et les cantons met en péril les facteurs essentiels au bon fonctionnement du fédéralisme suisse. Outre la subsidiarité, qui permet d'être proche des citoyens et qui favorise ainsi le ciblage et l'adéquation des investissements, ces facteurs sont :

- **L'équivalence fiscale :** égalité des responsabilités en matière de tâches et de financement. En bref: «qui commande paie». Si elle n'est pas respectée, le risque d'une affectation sous-optimale de biens publics augmente.
- **L'autonomie fiscale :** les dépenses d'une collectivité territoriale devraient être financées autant que possible par ses propres recettes, qu'elle adapterait elle-même. Des études empiriques montrent que les transferts intergouvernementaux sont utilisés avec moins de discernement que les ressources fiscales propres, et que l'augmentation des transferts a un effet plus marqué sur les dépenses que l'augmentation de l'assiette fiscale propre.

– **La répartition claire des compétences:** son absence ne nuit pas seulement à la réalisation des points susmentionnés, mais encourage également à une «culture du blâme». Lorsque les électeurs ne savent plus clairement qui est responsable de quoi, les politiciens ont tendance à accuser l'autre acteur étatique en cas de dysfonctionnement. Un contrôle efficace de l'Etat par les citoyens ne peut être exercé que si les responsabilités sont clairement établies.

Il n'est pas forcément étonnant que, dans le cadre d'innombrables processus individuels de politique pragmatique non coordonnés, on assiste à une interdépendance (ou à une centralisation) insidieuse des compétences. Mais ce qui est dérangeant, c'est que la plupart du temps, cela ne provient pas de considérations fédéralistes, mais plutôt d'intérêts personnels ou de calculs tactiques.

Ainsi, début 2021, le directeur des finances zurichois Ernst Stocker avait proposé, au vu d'un potentiel manque à gagner pour les cantons suisses après la crise du Covid-19, d'augmenter temporairement la TVA de quelques dixièmes de point de pourcentage et de faire participer les cantons aux recettes supplémentaires. Pourtant, la TVA, en tant qu'impôt sur la consommation, a toujours été attribuée à la Confédération. (Pendant ce temps, les distributions accrues de la BNS, qui n'est pas non plus un modèle d'instruction publique fédéraliste, se sont engouffrées dans la brèche sur le plan financier).

Autre exemple: l'augmentation du taux d'imposition des bénéfices à 15% pour les entreprises relevant du régime de l'OCDE génère des recettes supplémentaires pour les cantons, du moins à court terme. Au Parlement, le débat porte actuellement sur la part de ces recettes que les cantons à faible fiscalité doivent céder à la Confédération: 25% (Conseil des Etats) ou même 50% (Conseil national), et peut-être également un plafonnement des recettes supplémentaires (Conseil national)? D'une part, les négociations se font selon des points de vue stratégiques: dans quelles conditions la réforme a-t-elle le plus de chances d'obtenir une majorité politique? Et d'autre part, simplement en fonction de préférences politiques. Le fait qu'un tel transfert de recettes fiscales cantonales à la Confédération enfreint tous les principes fédéralistes et qu'il n'est pas conforme à l'esprit des dispositions de la Constitution n'a apparemment pas beaucoup d'importance.

La peur paralysante des charges supplémentaires

Les cantons sont donc largement responsables de l'interdépendance croissante et des tendances à la centralisation. Ils évaluent souvent la répartition des tâches d'un point de vue des coûts, ce qui les rend enclins à céder des compétences lorsque cela représente des avantages pour leur budget.

LOI FÉDÉRALE SUR LE FINANCEMENT ET AMÉNAGEMENT DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE (FAIF)

La nouvelle répartition des compétences en matière d'infrastructure ferroviaire est l'exemple parfait d'un comportement des cantons en politique pragmatique qui va à l'encontre de tous les idéaux : Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2 traitée entre 2003 et 2005, on a cherché à séparer le réseau ferroviaire en un réseau de base financé par la Confédération et un réseau complémentaire financé par les cantons. La définition du réseau de base la plus plausible sur le plan du contenu aurait impliqué une décentralisation des compétences. Les cantons s'y sont opposés, bien que la Confédération aurait mis à leur disposition la différence des coûts sous forme de transferts affectés. Le réseau de base a alors été défini de manière beaucoup plus complète. Malgré cela, le projet a échoué lors des débats parlementaires.

Avec la FAIF (Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire), un nouveau départ a été pris en 2011. Le projet de séparation systématique avait été abandonné, mais il était prévu de procéder au moins à un début de séparation selon des critères fonctionnels : la Confédération aurait dû prendre en charge les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation des lignes ; et les cantons les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation des «installations publiques» (gares, etc.). Cette mesure a également échoué lors des débats parlementaires. En lieu et place, la Confédération assume depuis 2016 la responsabilité de l'ensemble du réseau ferroviaire suisse, y compris les gares, tandis que les cantons versent à la Confédération un forfait annuel de 500 millions de francs sans droit de regard formel. De toutes les variantes, la position de solliciteur sans responsabilité propre semblait manifestement être la préférée de nombreux cantons.

En 2014 déjà, dans un rapport (demandé par le Parlement) la Confédération identifiait la FAIF comme un projet au sein duquel le respect de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale était douteux. Ce n'est pas sans ironie que la majorité des cantons ont justement qualifié à l'époque ce projet comme «non problématique du point de vue du fédéralisme» et l'ont soutenu. Ce qui est encore plus absurde, c'est que les cantons critiquent également la loi (dans le cadre d'un nouvel examen de la répartition des tâches) en ce qui concerne la violation de l'équivalence fiscale, mais proposent une suppression complète des contributions cantonales pour «résoudre» le problème.



En realpolitik, il est devenu habituel de dire que la réattribution d'une compétence de tâche ou de financement doit être neutre sur le plan budgétaire. Sans la garantie d'un «bilan global équilibré», une nouvelle répartition des tâches a peu de chances d'aboutir. On entend même des critiques de la part des cantons sur les dynamiques différentes (entre la Confédération et les cantons) dans l'évolution des coûts des tâches existantes. Il y a quelques années, un représentant de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales a déclaré que «dans le domaine social, les secteurs plus dynamiques ont été attribués aux cantons. La charge financière est (...) toujours en hausse. Les cantons estiment les charges supplémentaires comme «non supportables».

Cela revient à méconnaître, avec une certaine malveillance, le cœur du fédéralisme suisse: les cantons financent leurs prestations, selon l'idée de base (qui disparaît peu à peu), par leurs propres recettes fiscales. Si certains faits entraînent une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes, il est possible de s'endetter, d'économiser ou d'augmenter les impôts. Le tout légitimé démocratiquement par les électeurs cantonaux. Même si les craintes d'Ernst Stocker, par exemple, se concrétisaient malgré tout et que les cantons enregistraient de fortes pertes dans les années suivant le Covid-19 (rien n'est disponible pour l'exercice financier 2021)¹⁸, cela ne peut pas être une raison suffisante pour compléter les recettes fiscales cantonales par des transferts fédéraux supplémentaires. La

souveraineté fiscale permet aux cantons de réagir comme ils l'entendent. Mais ils devraient le justifier devant les électeurs.

La réforme repoussée aux calendes grecques

Une nouvelle tentative de séparation systématique des compétences plane depuis un certain temps déjà, car la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) en 2008 a permis de désenchevêtrer les tâches et les flux financiers de manière moins conséquente que prévu. Depuis, les processus décrits augmentent le désordre au lieu de le réduire.

Il y a cinq ans, Avenir Suisse a formulé dans son étude «RPT 2» des propositions pour une séparation conséquente sous la primauté de la subsidiarité. Les principales propositions étaient les suivantes:

- Formation professionnelle: repli de la Confédération vers une législation cadre, financement entièrement entre les mains des cantons.
- Université et hautes écoles spécialisées (financement/surveillance) sous la responsabilité unique des cantons.
- Séparation des prestations complémentaires, soit entièrement à la charge de la Confédération, soit des cantons.
- Réduction individuelle des primes sous la responsabilité unique des cantons.

¹⁸ www.avenir-suisse.ch/uebervorsichtige-kantone/. Consulté le: 14.11.2022.

- Séparation de l'infrastructure ferroviaire entre un réseau de base entretenu par la Confédération et un réseau complémentaire entretenu par les cantons.
- Exploitation du transport régional (commande, prise en charge des coûts dans l'exploitation) sous la responsabilité unique des cantons (jusqu'à présent répartie à 50/50 entre la Confédération et les cantons).
- Suppression de la contribution financière de la Confédération aux routes cantonales.
- Suppression de la contribution financière des cantons pour le réseau des routes nationales.
- Promotion de la culture uniquement par les cantons et les communes.

Ces mesures impliqueraient (sur la base des dépenses de l'époque) un transfert de la charge financière de 5 milliards ou 7,25 milliards vers les cantons. Afin de s'assurer que la Confédération réduise sa charge fiscale dans une mesure équivalente, Avenir Suisse a proposé un mécanisme de compensation automatique qui s'appliquerait aux impôts fédéraux directs. Le transfert de charges mentionné équivaldrait à une réduction des impôts fédéraux directs d'environ 19 à 27 %. L'ampleur de l'augmentation des impôts des cantons en contrepartie serait laissée à l'appréciation de ces derniers. Ueli Maurer semble également penser ainsi, puisqu'il a réagi comme suit à la proposition du directeur des finances zurichois mentionnée plus haut : selon lui, nous devons plutôt aller dans la direction où la Confédération perçoit les impôts indirects et les cantons les impôts directs, c'est-à-dire les impôts sur le revenu et la fortune. Si c'est le cas, il faudrait faire un déplacement dans cette direction.

Certes, un projet de révision de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a de nouveau été lancé début 2020.¹⁹ Les domaines particulièrement pertinents identifiés sont les réductions individuelles de primes, les prestations complémentaires, le transport régional de personnes ainsi que le financement et le développement de l'infrastructure ferroviaire, soit quatre domaines également cités par Avenir Suisse en 2017. Toutefois, la neutralité budgétaire est à nouveau qualifiée de «condition centrale» pour la séparation des tâches et une compensation financière est envisagée pour atteindre un bilan global équilibré. Rester dans ce statu quo posera de réelles difficultés pour trouver des solutions cohérentes.

Mais on peut se demander si nous nous approchons d'une réforme, quelle qu'elle soit. En effet, le projet a été suspendu au printemps 2021 sous l'effet de la crise du Covid-19, et au motif d'un «changement de priorités».²⁰ Il était prévu que la Confédération et les cantons se donnent jusqu'à un an à partir

de la mi-2022 pour décider si et comment la séparation des tâches devait être poursuivie. Maintenant que l'Europe est passée directement de la crise sanitaire à la crise en Ukraine, on peut supposer que la réforme continuera à être repoussée aux calendes grecques.

Mais cela pourrait se retourner contre elle à long terme. Car le fédéralisme à petite échelle de la Suisse n'apporte pas que des avantages. Il offre certes un grand potentiel, mais la forte décentralisation et fragmentation de la Suisse rendent d'autant plus important que cette structure complexe soit bien organisée et que les incitations à l'utilisation de l'argent des contribuables soient correctement définies. Une mauvaise conception pourrait avoir comme conséquence que les inconvénients potentiels du fédéralisme dans une perspective statique (petite taille, coûts de coordination) l'emportent sur les avantages potentiels dans une perspective dynamique (concurrence, processus de découverte).

19 www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75644.html. Consulté le : 14.11.2022.

20 www.avenir-suisse.ch/fehlende-politische-fuehrung-im-foederalismussossier/. Consulté le : 14.11.2022.

Déridons la prévoyance vieillesse!

Réforme oubliée. Une cure de flexibilisation des trois piliers est nécessaire.

Diego Taboada, Jérôme Cosandey

Ces derniers mois, les réformes de la prévoyance vieillesse ont marqué l'agenda politique de la Berne fédérale. Le projet de stabilisation du premier pilier (AVS21), a été accepté en septembre 2022. En parallèle, la réforme du deuxième pilier (LPP 21) est actuellement traitée au parlement. Dans les deux objets, les discussions se sont principalement concentrées sur la pérennité financière de ces assurances. Un aspect essentiel est cependant quasiment absent du débat : le manque de flexibilité dans le système de prévoyance.

Des changements sociétaux majeurs

L'idée du mariage «jusqu'à ce que la mort nous sépare» est dépassée pour un couple sur deux (divorces) et le modèle de famille traditionnelle n'est plus la norme: les familles «patchworks» avec par exemple plusieurs enfants issus de mariages différents ou des familles monoparentales sont de plus en plus répandues. La répartition traditionnelle des rôles au sein d'une famille disparaît progressivement au profit d'une distribution des tâches plus équilibrée.

Dans le monde du travail, le temps partiel a le vent en poupe.

Si en 1991 près de 50 % des femmes travaillaient à temps partiel, et seulement 8 % des hommes, trente ans plus tard ce sont près de 60 % des femmes et 18 % des hommes qui ont un taux d'activité réduit. Cela représente une augmentation moyenne de 46 % pour les deux genres (voir figure). De plus, nombreux sont ceux qui ne suivent plus de carrières linéaires auprès du même employeur, qui changent d'entreprise, cumulent plusieurs postes, ou travaillent partiellement comme indépendants. Enfin, les attentes des individus ont aussi évolué : une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle, plus d'autonomie dans l'organisation de son travail, et de flexibilité en termes de charges, d'horaires et, comme nous avons pu l'observer pendant la pandémie, de lieu de travail.

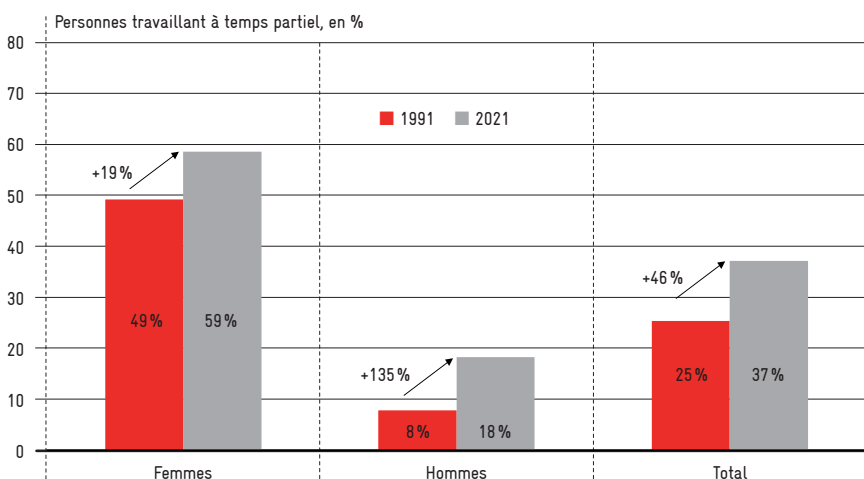
Un système de prévoyance trop rigide

Cette variété des parcours de vie et des attentes est-elle intégrée dans le système? Non, la prévoyance professionnelle est encore ancrée dans les années 1980, caractérisée par une rigidité qui ne répond plus à la réalité sociétale. Seul le salaire à partir d'un certain seuil (la déduction de coordination) est assuré, et ce indépendamment du taux d'activité. Cela entraîne une moins bonne couverture dans la LPP des personnes travaillant pour différents employeurs en même temps ou à temps partiel. A cet égard, la baisse de la déduction de coordination, prévue dans la réforme LPP21, est à saluer.

Ce ne sont pas uniquement pour les formes de travail que plus de flexibilisation est nécessaire dans la prévoyance professionnelle. Actuellement, les assurés n'ont pas leur mot à dire sur la façon dont leurs avoirs de prévoyances sont placés. Leurs besoins, leur situation et leurs aspirations particulières seraient mieux respectés d'une part, en laissant la possibilité aux employés qui le désirent de déterminer la stratégie de placement de leurs avoirs, et d'autre part, en leur octroyant le libre choix de leur caisse de pension.

Le temps partiel a le vent en poupe

En 1991, une femme sur deux travaillait à temps partiel et seulement 8 % des hommes. Aujourd'hui, près de 60 % des femmes et 18 % des hommes ont un taux d'activité réduit. Cela représente une augmentation moyenne de 46 % pour les deux genres.



Source: OFS, Espa (2022)

Plus de flexibilité est nécessaire, dans le 3^e pilier aussi

On oserait penser que le troisième pilier, individuel par nature, serait plus propice à la flexibilité, et donc à la prise en compte des différents modes de vie. Or, les versements dans le pilier 3a ne sont possibles que dans l'année en cours et seules les personnes ayant un revenu soumis à l'AVS ont le droit de cotiser. Ces restrictions n'ont aujourd'hui plus de sens: pourquoi ne pas permettre aux gens de rattraper les montants non versés? Il est possible que les assurés soient confrontés à des baisses de revenu temporaires qui les empêchent d'alimenter leur 3^e pilier. Par exemple, en cas d'arrivée d'un enfant si un des parents diminue son taux d'activité ou en cas de réduction du taux de travail pour suivre une formation continue ou lancer une activité indépendante

Ces personnes auraient toutefois le potentiel de rattraper leurs versements lorsque leur situation financière s'améliore, sur le modèle des rachats dans le deuxième pilier. La motion du conseiller aux Etats Ettlin, qui propose des ajustements dans ce sens, a été acceptée par le parlement en juin 2020. Espérons que le Conseil fédéral avance rapidement avec la mise en œuvre du projet.

Introduire plus de flexibilité dans l'ensemble des trois piliers permettrait de mieux répondre à l'évolution de la société en offrant aux assurés davantage de possibilités d'organiser leur prévoyance en fonction de leurs besoins. Cela représenterait aussi une marque de confiance envers les individus, qui prendraient leur destin en main en jouant un rôle actif dans leur retraite.

Club climatique cherche membres

Réforme oubliée. *Les stratégies de l'UE et du G7 pour une «coalition de bonnes intentions».*

Mario Bonato, Patrick Dümmler

Le climat est un enjeu mondial. Que l'on rejette une tonne de CO₂ à Berne ou à Buenos Aires, l'effet sur le climat est le même. Les approches internationales visant à réduire les gaz à effet de serre (GES) échouent souvent à cause du parasitisme: les Etats qui ne contribuent pas à la protection du climat et qui n'assument donc pas de coûts supplémentaires profitent tout de même des efforts des autres. De plus, il n'existe aucune possibilité de sanction efficace contre les pays qui refusent d'agir.

L'approche des clubs développée par le prix Nobel William D. Nordhaus permet toutefois de résoudre le problème, du moins en théorie jusqu'à présent.^[21] Son idée: pour réduire les émissions de GES et disposer en même temps d'une possibilité de sanction contre les profiteurs non coopératifs, plusieurs pays s'assemblent pour fonder un club climatique. Celui-ci consiste en une sorte de «coalition de bonnes intentions» dans la lutte contre le changement climatique et les membres s'engagent à introduire un prix minimum pour les émissions de GES. La différence avec d'autres mécanismes réside dans un élément clé: les non-membres sont pénalisés par le club.

Une politisation dangereuse du club climatique...

Récemment, la Commission européenne a fait état d'idées allant dans le même sens.^[22] Elle vise un «mécanisme de compensation aux frontières», c'est-à-dire une sorte de droit de douane punitif. Les GES de chaque produit importé seraient calculés et taxés à la frontière. Ce mécanisme présente toutefois le risque de créer un énorme monstre bureaucratique. En outre, cette conception des droits de douane punitifs a tout l'air d'une politique industrielle maladroite. Il s'agit de protéger les entreprises nationales de la concurrence étrangère afin de compenser les inconvénients des mesures climatiques, mais également d'empêcher la fuite d'entreprises et de leurs émissions de GES. Ce mécanisme a donc un point faible, car il laisse la porte ouverte au protectionnisme. La protection du climat devient ainsi un sujet secondaire. La politique d'intérêts et la politique industrielle prendraient le dessus sur le «mécanisme de compensation aux frontières».

Les membres du G7 ont également fait un pas en avant vers un club climatique lors de leur sommet au château d'Elmau en juin 2022. Le G7 veut mettre en œuvre une proposition du chancelier allemand Scholz pour un club climatique. Dans la déclaration du groupe, on peut lire que les membres travailleront avec des partenaires pour mettre en place, conformément aux règles internatio-

21 https://econpapers.repec.org/article/aeaarec/v_3a109_3ay_3a2019_3ai_3a6_3ap_3a1991-2014.htm. Consulté le: 14.11.2022.

22 <https://bdi.eu/artikel/news/co2-grenzausgleichsmechanismus/>. Consulté le: 14.11.2022.

nales, un club climatique international ouvert et coopératif d'ici la fin 2022.^{|23} Le document publié reste toutefois extrêmement vague pour l'instant, mais laisse entrevoir une orientation similaire à celle prise par l'UE.^{|24}

... alors que l'approche pourrait être simple et efficace

En 2021, dans son étude «Une politique climatique efficace», Avenir Suisse a présenté cette approche comme un moyen efficace pour la lutte contre le réchauffement climatique.^{|25} Le tarif punitif du club climatique idéal ne nécessiterait pas de calcul compliqué. En effet, il ne s'agit pas des émissions de GES en premier lieu. Ce que sanctionne le droit de douane, c'est la non-appartenance au club. L'objectif n'est pas d'établir une vérité des coûts climatiques entre les membres du club et les non-membres. Le tarif punitif doit uniquement être une incitation à devenir membre. Les non-membres n'ont pas d'autre possibilité de contourner la sanction que de devenir membres. Le parasitisme se paierait.

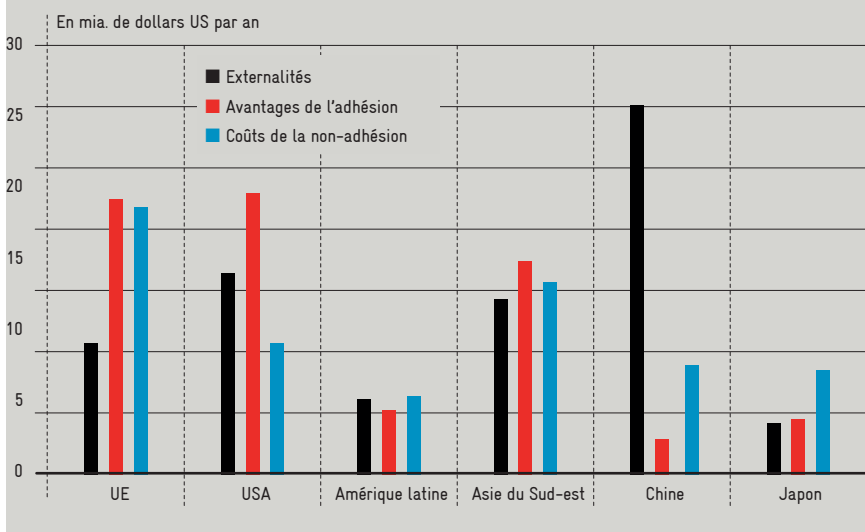
Plus un pays est économiquement connecté (en termes de part du PIB dans les exportations) et/ou plus les coûts de transition vers une économie plus respectueuse du climat sont faibles, plus il est intéressant de participer au club climatique pour ne pas avoir à subir la pénalité.

L'éloge de la simplicité

Les calculs concernant le montant des tarifs punitifs montrent qu'une surtaxe de 2 % sur les importations suffirait déjà à inciter la majorité des Etats à adhérer. Le club atteint ainsi rapidement une «masse critique», à partir de laquelle il devient autosuffisant.^{|26} En effet, plus le club compte de membres, plus le volume commercial concerné est important et donc plus l'incitation à adhérer est grande.

La Suisse, en tant que pays fortement interdépendant sur le plan économique et disposant déjà d'approches de tarification des GES, serait fortement incitée à devenir membre d'un club climatique. Mais selon toute vraisemblance, ce sont l'UE et le G7 qui en définiraient les règles, sans la participation de Berne. L'instrument du club climatique serait vraisemblable-

Coûts et avantages d'un club climatique



Source: Nordhaus 2015

La colonne de gauche montre les coûts sociaux supplémentaires, c'est-à-dire les externalités, qui résulteraient de l'augmentation des émissions de CO₂ si un pays ne participait pas au club climatique. La base de calcul est de 25\$ par tonne de CO₂. La colonne du milieu montre le cas extrême de l'utilité d'une adhésion au club climatique si celui-ci n'était composé que du pays concerné. Avec chaque participant supplémentaire, le bénéfice augmente pour tous les participants, car les coûts sociaux (et donc les externalités) du changement climatique diminuent en raison des mesures climatiques. Enfin, dans la colonne de droite, on voit la perte de bien-être du pays concerné (en raison de la pénalité à payer, calculée à 2 %) si, dans le cas extrême, tous les autres pays faisaient partie du club climatique. Il est intéressant de constater que les trois colonnes présentent un «bon» signe, c'est-à-dire qu'un club climatique créerait des avantages. Pour les pays représentés, les externalités autour de la colonne représentée seraient moindres, tandis que les avantages de l'adhésion ou les coûts de la non-adhésion seraient positifs.

ment confronté aux intérêts politiques les plus divers lors du processus de mise en œuvre et des exceptions seraient accordées. L'efficacité et l'efficience de la politique climatique s'en trouveraient réduites, ce qui justifierait à nouveau, sur le plan politique, de nouvelles adaptations ponctuelles de la mesure.

«Moins, c'est plus». L'UE et le G7 seraient bien inspirés de mettre en œuvre le concept élaboré par Nordhaus le plus fidèlement possible. Il en résulterait non seulement moins de bureaucratie, mais aussi plus d'efficacité dans la protection du climat au niveau mondial.

23 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/g7-klima-club-2058152>. Consulté le: 14.11.2022.

24 <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7c-d9f0213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1>. Consulté le: 14.11.2022.

25 <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wirkungsvolle-klimapolitik/>. Consulté le: 14.11.2022.

26 https://econpapers.repec.org/article/acaacrev/v_3a109_3ay_3a2019_3ai_3a6_3ap_3a1991-2014.htm. Consulté le: 14.11.2022.

Fonds souverain : une idée d'apprenti sorcier

Réforme à oublier. *Comme le montre une fois de plus la perte historique de la BNS : un fonds souverain alimenté par les ressources de la BNS n'est pas, et ne sera jamais une bonne idée.*

Jürg Müller

La Banque nationale suisse (BNS) a essuyé une perte d'un peu plus de 140 milliards de francs sur les neuf premiers mois de l'année.^[27] Plus de quatre fois le montant des quelque 30 milliards de francs dépensés par la Confédération au cours des deux dernières années pour la lutte contre la pandémie de Covid-19. Déjà fin 2021, la BNS a dû enregistrer des pertes. Ses fonds propres ont ainsi diminué d'environ un quart en l'espace d'un an. Toutes ces nouvelles devraient inquiéter plusieurs politiciens dépensiers.

En raison des bénéfices élevés réalisés par le passé, la BNS était de plus en plus considérée comme une poule aux œufs d'or nationale. Les bénéfices distribués à la Confédération et aux cantons ont grimpé de deux à six milliards de francs en quelques années seulement. Il s'agit là d'une somme importante supérieure au montant que les neuf plus petits cantons réunis dépensent chaque année pour assumer les tâches qui relèvent de leur compétence.^[28] Le fait que tant d'argent ait été distribué découle également de la politique monétaire non conventionnelle menée cette dernière décennie.

Enorme expansion du bilan

Depuis la crise financière de 2008, la BNS est intervenue massivement sur les marchés financiers. Dans le cadre de toutes ces interventions, elle avait accumulé d'énormes réserves de devises. Début 2022, son bilan avait atteint plus de 140 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui signifie qu'il a septuplé en l'espace de quelques années. En Suisse, le rapport entre le bilan de la banque centrale et la performance économique a ainsi atteint un niveau sans précédent (voir figure).

Par ailleurs, l'évolution des marchés des devises et des titres ayant longtemps été réjouissante, les actifs élevés ont permis de réaliser

des bénéfices importants. Cette situation a suscité des convoitises, et les milieux politiques ont exigé des distributions plus élevées. Par ailleurs, certains représentants, parfois secondés par des économistes, ne visaient pas seulement des revenus plus élevés, mais directement les actifs de la BNS : à maintes reprises, on a réclamé le transfert d'une partie du bilan dans un fonds souverain.^[29]^[30] L'appel à un fonds souverain méconnaît toutefois la nature des actifs de la BNS.

Un patrimoine national affecté

La BNS fait partie de l'Etat : elle est régie par une loi dédiée et a des droits et des devoirs régaliens.^[31] A cet égard, l'actif du bilan de la BNS peut certes correspondre à la «richesse du pays», mais d'un point de vue comptable, seuls les fonds propres de la BNS devraient être appelés ainsi. En effet, les actifs figurant à son bilan sont en grande partie financés par des capitaux étrangers comptables, à savoir par la création de monnaie. C'est précisément la raison pour laquelle le souverain a séparé la BNS du reste de l'Etat et a inscrit son indépendance dans la Constitution :^[32] il s'agit d'actifs affectés qui doivent permettre d'assurer la stabilité du franc dans l'architecture financière actuelle, tout en tenant compte de l'évolution conjoncturelle.

Celui qui veut créer un fonds souverain à partir des réserves de la BNS inscrites au bilan veut affecter à d'autres fins une partie des actifs prévus pour la politique monétaire. Comme il s'agit d'actifs financiers et de la création d'un fonds, cela ne se remarque pas immédiatement. Dans le cas de biens réels affectés, cela ne fonctionnerait pas : il ne viendrait à l'idée de personne de se débarrasser des camions militaires et des casernes du DDPS, de les louer et de

27 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Zwischenbericht der Schweizerischen Nationalbank per 30. September 2022. Ad hoc-Mitteilung gemäss Art. 53 KR, 31. Oktober. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20221031/source/pre_20221031.de.pdf. Consulté le : 04.11.2022.

28 EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2022): Detaillierte Daten FS. Standardauswertungen Kantone im Vergleich. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1801848201>. Consulté le : 27.10.2022.

29 Fraktion BD (2015): Postulat 15.3581. Prüfung eines Staatsfonds. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153581>. Consulté le : 27.10.2022.

30 Leutenegger Oberholzer, Susanne (2017): Motion 17.3614. Schweizer Staatsfonds aus den Reserven der Nationalbank. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173614>. Consulté le : 27.10.2022.

31 SNB, Schweizer Nationalbank (2022): Die SNB. Verfassung und Gesetze. https://www.snb.ch/de/iabout/snb/legal/id/snb_legal_law#. Consulté le : 27.10.2022.

32 Cst, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 13 février 2022), art. 99 Politique monétaire.

reverser le produit de la vente aux milieux politiques. Après tout, ces biens sont nécessaires à l'instruction militaire et sont donc indispensables au maintien de la défense nationale.

De même pour la BNS: ce n'est que si ses actifs cessaient d'être pertinents pour la politique monétaire qu'ils pourraient être utilisés à d'autres fins. Or, ce n'est absolument pas le cas, comme l'ont montré les récents développements sur les marchés financiers et des devises. Malgré cela, les partisans d'un fonds souverain continuent d'affirmer le contraire. Dans leur argumentation, ils ne tiennent pas compte du caractère exceptionnel de la politique monétaire de ces dernières années. Au contraire, ils considèrent l'énorme expansion du bilan de la BNS comme normale et permanente.

Pas de politique monétaire à sens unique

Par exemple, dans un document du «SNB Observatory», un groupe d'économistes qui milite pour un fonds souverain, on peut lire: «Switzerland will very likely remain a safe haven for many years to come, and the demand for francs will continue to grow».³³ Cette phrase met en évidence la principale lacune de l'argumentation en faveur d'un fonds souverain. Il est vrai que le franc suisse a toujours été considéré comme une monnaie refuge et une valeur sûre, et qu'il devrait le rester si la politique monétaire est prudente. Mais l'expansion du bilan n'était pas uniquement motivée par la valeur refuge.

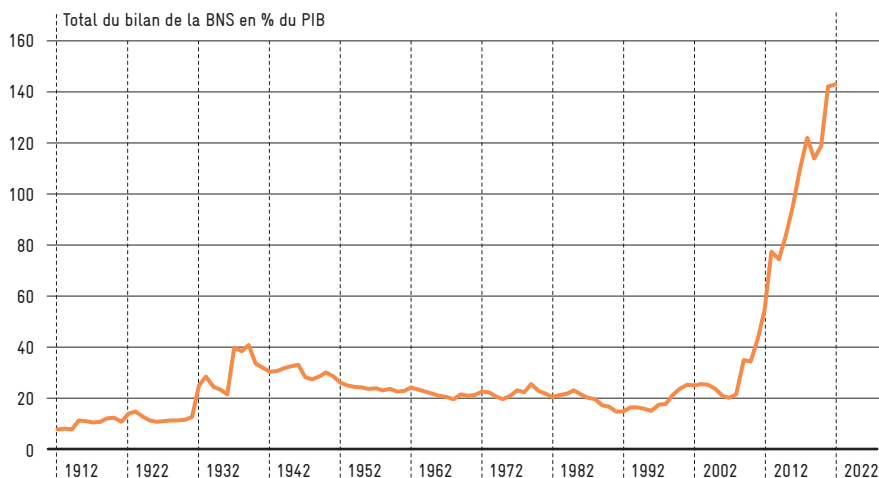
Après l'éclatement de la bulle des prix des actifs, certaines banques centrales ont récemment mené des politiques monétaires non conventionnelles.³⁴ Le total du bilan de la Banque du Japon a également franchi temporairement la barre des 130% du PIB et le total du bilan consolidé de l'Eurosystème s'élève à environ 70% du PIB de la zone euro.

L'expansion du bilan de la BNS doit donc être comprise dans un contexte global. Elle résulte d'une situation exceptionnelle dans le système financier mondial. C'est pourquoi la deuxième partie de la phrase citée ci-dessus reste en suspens: pourquoi l'expansion sans précédent de la base monétaire devrait-elle continuer à soutenir la demande de francs suisses, et pourquoi la demande devrait-elle continuer à augmenter?

Si tel était le cas, la BNS aurait créé un mouvement perpétuel en matière de politique financière avec sa politique monétaire non conventionnelle. En achetant constamment des devises,

Expansion considérable du bilan de la BNS

Dans les années 1930 déjà, le bilan de la BNS avait presque quadruplé par rapport à la performance économique. L'expansion du bilan au cours de la dernière décennie est toutefois sans précédent.



Source: BNS (2020), BNS (2022a,b), propres calculs

elle pourrait augmenter la richesse nationale d'un montant équivalent au produit intérieur brut tous les dix ans. Par ailleurs, elle aurait apparemment stocké une quantité inimaginable de richesse nationale toutes les décennies précédentes, car à l'époque déjà, le franc suisse était considéré comme une monnaie refuge sûre.

Quand le vent tourne

Dans l'argumentation en faveur d'un fonds souverain, le caractère exceptionnel de la dernière décennie ainsi que l'endogénéité de la valeur du franc suisse sont sous-estimés: plus la BNS augmente son bilan en achetant des titres, plus le franc suisse est lié à la valeur de ces mêmes actifs. Si tel n'était pas le cas, les interventions précédentes n'auraient pas pu influencer la valeur du franc suisse. C'est précisément pour cette raison que ces actifs continuent d'être pertinents pour la politique monétaire.

La BNS pourrait avoir de bonnes raisons de revendre ses actifs. Par exemple, lorsque le vent tournera au niveau de la politique monétaire. Actuellement, les signes indiquant que cela

33 Gerlach, Stefan; Lengwiler, Yvan und Wyplosz, Charles (2021): A Swiss Sovereign Wealth Fund. Opportunities and Risks. Report 4. <https://snb-observatory.ch/wp-content/uploads/2021/12/SNB-Observatory-Report-4-SWF.pdf>. The SNB Observatory. Consulté le: 27.10.2022.

34 Brunetti, Aymo (2021): Ausserordentliche Geldpolitik. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2021/03/ausserordentliche-geldpolitik/>. In: Die Volkswirtschaft. Consulté le: 27.10.2022.

35 Müller, Jürg (2021): Gekommen, um zu bleiben? Avenir Suisse Blog, 13. September. <https://www.avenir-suisse.ch/gekommen-um-zu-bleiben/>. Consulté le: 27.10.2022.

s'est déjà produit s'accumulent. Alors que les tendances déflationnistes ont longtemps dominé dans les économies occidentales, les pressions inflationnistes ont massivement augmenté depuis l'année dernière.^[35] Ainsi, les taux d'inflation aux Etats-Unis, dans la zone euro et en Grande-Bretagne ont récemment pris l'ascenseur, dépassant parfois les 10%.^{[36], [37], [38]}

Ce qui prévaut pour l'instant : si l'inflation augmente nettement à l'étranger, la BNS devrait revenir partiellement sur sa précédente politique monétaire extraordinaire. Si elle ne le fait pas, elle risque d'importer l'inflation et de ne plus respecter ainsi son mandat visant à assurer la stabilité des prix. En 2016, l'importance de ce mécanisme pour la Suisse a également été souligné dans un article de Thomas Jordan, l'actuel président de la BNS :^[39] environ un quart de l'indice suisse des prix à la consommation dépend directement des prix étrangers. Indirectement, la dépendance devrait être encore bien plus marquée.

Si l'inflation en Suisse doit rester faible en cas de hausse des prix à l'étranger, le franc suisse doit s'apprécier. Un resserrement de la politique monétaire est donc inévitable. Comme le canal du taux de change est important pour la Suisse et que la somme du bilan de la BNS demeure conséquente, les ventes de titres de la banque centrale se prêtent également à cet exercice.

Normalisation avec un potentiel de perte élevé

Dans ce processus, non seulement le bilan est réduit, mais la BNS devrait également réaliser des pertes. En effet, si le franc suisse s'apprécie, les actifs du bilan de la BNS en devises étrangères perdent de la valeur. Celle-ci est renforcée par le fait que, après la hausse des taux d'intérêt et un éventuel ralentissement économique, tant les actions que les obligations (d'Etat) figurant au bilan de la BNS perdent de leur valeur.

Malgré cela, la BNS a fait preuve d'une certaine prudence. Fin mars 2022, elle a déclaré vouloir maintenir une politique monétaire expansionniste.^[40] Ce n'est qu'en juin qu'elle a augmenté son taux d'intérêt de 0,5 point et en septembre de 0,75 point^{[41], [42]}. Elle aurait sans doute bien fait de restructurer son bilan plus tôt et de le réduire autant que possible. Avec les pertes récemment communiquées, la BNS devrait sans tarder se focaliser davantage sur son bilan, en plus des taux directeurs.

Dans les mois à venir, il serait problématique que BNS agisse trop lentement en raison de l'importance de son bilan et du potentiel de pertes s'y rattachant. Tant les détracteurs que les partisans d'un fonds souverain ont relevé cette approche problématique. Toutefois, un fonds souverain n'apporterait aucune solution. Les pertes se répercuteraient tout simplement d'abord sur le bilan du fonds souverain, puis, tôt ou tard sur la BNS, car les deux bilans resteraient indissociables même après

le transfert. La création d'un fonds souverain est finalement une alchimie du bilan extrêmement simple.^[43] Il serait encore plus difficile de réduire les positions nationales en monnaies étrangères. Le SNB Observatory souligne que ces positions ne peuvent être ni vendues, ni couvertes contre des francs suisses en raison des effets de la politique monétaire.

Il n'y a tout simplement pas d'issue simple à la situation exceptionnelle de la dernière décennie en matière de politique monétaire et financière. La BNS doit prendre des décisions délicates, qu'il vaut mieux prendre tôt que tard. Indépendamment de cette situation difficile, une chose est claire : la création d'un fonds souverain compliquerait encore davantage l'affaire. Les actifs seraient soustraits au contrôle direct de la BNS, ce qui limiterait sa capacité de manœuvre – et la valeur de la «richesse nationale» séparée continuerait, malgré tout, à dépendre des décisions de politique monétaire. L'idée d'un fonds souverain alimenté par les ressources de la BNS : une réforme à oublier, et pour de bon.

36 U.S. Bureau of Labor Statistics (2022): Consumer Price Index. <https://www.bls.gov/cpi/data.htm>. Consulté le : 04.11.2022.

37 Eurostat (2022): HICP – monthly data (annual rate of change). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_mantr/default/table?lang=en. Consulté le : 04.11.2022.

38 Office for National Statistics (2022): Consumer price inflation, UK: September 2022. <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/bulletins/consumerpriceinflation/september2022>. Consulté le : 04.11.2022.

39 Jordan, Thomas J. (2016): The impact of international spillovers on Swiss inflation and the exchange rate. In: Journal of International Money and Finance (68), S.262–265.

40 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Geldpolitische Lagebeurteilung vom 24. März 2022. Nationalbank behält expansive Geldpolitik bei. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20220324/source/pre_20220324.de.pdf. Consulté le : 27.10.2022.

41 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Geldpolitische Lagebeurteilung vom 16. Juni 2022. Nationalbank strafft Geldpolitik und erhöht SNB-Leitzins auf -0,25%. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20220616_2/source/pre_20220616_2.de.pdf. Consulté le : 04.11.2022.

42 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Geldpolitische Lagebeurteilung vom 22. September 2022. Nationalbank strafft Geldpolitik weiter und erhöht SNB-Leitzins auf 0,5%. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20220922/source/pre_20220922.de.pdf. Consulté le : 04.11.2022.

43 Müller, Jürg und Ammann, Basil (2020): Abstandsregeln zur SNB einhalten. Avenir Suisse Blog, 11. Dezember. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/abstandsregeln-zur-snb-einhalten/>. Consulté le : 27.10.2022.

L'impasse des prestations transitoires

Oubliées ou à oublier? Introduites en 2021, les prestations transitoires pour chômeurs âgés répondent d'emblée aux deux catégories.

Marco Salvi

Jamais une aide sociale n'avait été mise en place aussi rapidement en Suisse: il n'a fallu que trois années entre le lancement de l'idée en 2018 et son introduction. A l'époque, le temps pressait, du moins c'est ce que pensait la majorité des milieux politiques. L'objectif était de trouver une réponse valable à l'initiative «Pour une immigration modérée» (initiative de limitation) qui voulait mettre un terme à la libre circulation des personnes avec l'UE. Comme l'opinion selon laquelle les travailleurs âgés sont exclus du marché du travail à cause de l'immigration prévaut souvent en politique et dans la société, l'introduction de nouvelles prestations pour les chômeurs âgés a été décidée, à savoir les prestations transitoires (PT). En septembre 2020, les Suisses ont balayé l'initiative de limitation.

Les prestations transitoires: un pari audacieux réussi? Malgré le résultat de la votation, pas sûr. Lors d'un sondage, seul un sixième des 36% des personnes qui ont voté «oui» s'était intéressé au marché du travail. Le «oui» était largement motivé par la peur de la surpopulation⁴⁴. Les prestations transitoires promises n'ont sans doute pas fait changer d'avis la plupart des personnes sondées. Une initiative qui insiste sur l'isolement comme tant d'autres a été rejetée, et la prochaine ne manquera pas d'arriver. Les prestations transitoires, en revanche, restent.

Mais en quoi consistent ces nouvelles prestations entièrement financées par les impôts? Contrairement à d'autres aides sociales qui protègent une large part de la population, les prestations transitoires couvrent un risque bien spécifique: celui d'arriver en fin de droits à l'assurance-chômage, et ce, uniquement pour les plus de soixante ans. L'objectif est de garantir aux chômeurs en fin de droits un revenu minimum jusqu'à la retraite, sans avoir recours à l'aide sociale. Comme les prestations transitoires s'alignent sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI en termes de cotisations, elles garantissent généralement un revenu plus élevé que l'aide sociale. La différence s'élève, selon une estimation grossière, à environ 600 francs par mois pour une personne seule.

Oubliées provisoirement faute d'ayants droits

Alors qu'elles viennent d'être introduites, les prestations transitoires risquent de tomber rapidement dans l'oubli, du moins provisoirement. Faute d'ayants droit, ce projet audacieux est relégué au rang de tigre de papier. Près de 200 personnes en ont bénéficié entre mai 2021 et juin 2022, soit moins d'un dixième du nombre prévu. Les causes sont multiples. D'une part, la fin de droits a été suspendue de facto pendant la pandémie, le nombre maximal d'indemnités journalières de l'assurance chômage ayant fortement augmenté. D'autre part, avec le rebond de l'économie suisse, le nombre de chômeurs de longue durée, notamment les plus de 55 ans, a drastiquement diminué, passant de 34 000 en juin 2021 à 17 000 aujourd'hui. Le réservoir de bénéficiaires potentiels s'est donc pratiquement asséché.

Ce faible taux de recours s'explique également par des raisons structurelles. Les prestations transitoires sont très peu utilisées en raison des conditions restrictives. Bien que, selon les estimations, près de la moitié des personnes actives de 58 ans seraient potentiellement éligibles à l'obtention ultérieure de prestations transitoires, moins d'un tiers des personnes effectivement en fin de droits y ont accès. Les bénéficiaires doivent notamment justifier d'un revenu minimum de 21 000 francs par an au cours des dix dernières années, ce que peu de chômeurs de longue durée atteignent. Ce sont justement ceux qui ont maintenu leur employabilité auparavant qui reçoivent une aide, même si leurs chances de réinsertion seraient meilleures. Il n'y a quasiment pas d'incitations à la réinsertion. Si un bénéficiaire des prestations transitoires trouve un emploi, celles-ci sont réduites de 66 centimes par franc gagné supplémentaire, ce qui revient à un taux d'imposition implicite de 66%.

Un raisonnement primaire

Certaines personnes mal informées se réjouiront qu'une réforme (malheureuse) ne soit guère appliquée. Les prestations transitoires ont contribué à cimenter le raisonnement selon lequel les seniors sont forcément au chômage. Elles ont encouragé le mythe selon lequel l'immigration évincerait les plus faibles du marché du travail en suisse. Ainsi, le message du Conseil fédéral fait explicitement le lien entre l'immigration et le chômage des Suisses, en particulier des travailleurs âgés.

Mais la réalité est tout autre. Le taux d'activité des Suisses de plus de 55 ans est aujourd'hui l'un des plus élevés au monde.

⁴⁴ Thomas Milic, Alessandro Feller et Daniel Kübler (2020): Enquête VOTO relative à la votation populaire fédérale du 27 septembre 2020

La barre des 75 % a même été franchie récemment. Depuis l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE en 2002, le taux a augmenté de dix points de pourcentage. On ne peut pas parler de l'éviction des travailleurs locaux âgés par les immigrés.

Le défi des travailleurs âgés

Cela ne signifie évidemment pas que les travailleurs âgés ne seraient pas confrontés à des défis en Suisse. La part des demandeurs d'emploi âgés qui sont au chômage depuis plus d'un an est effectivement un peu plus élevée en Suisse (63 %) par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Toutefois, comme les seniors sont moins souvent touchés par le chômage, le risque d'arriver en fin de droits et de toucher l'aide sociale est même un peu plus faible chez les 55–64 ans que pour la moyenne de tous les actifs.

Le nombre élevé de retraites anticipées est également souvent cité comme argument pour expliquer les faibles perspectives des travailleurs âgés. Un peu plus de 60 % des hommes de plus de 58 ans (contre seulement 30 % des femmes) citent la retraite anticipée comme motif d'arrêt de leur activité professionnelle. Toutefois, notre système de prévoyance propose différentes incitations, tant pour une retraite anticipée que pour des retraites anticipées involontaires. Des analyses récentes suggèrent que les taux de cotisation au deuxième pilier, qui augmentent avec l'âge, constituent effectivement un obstacle au réengagement des travailleurs âgés. La Suisse est l'un des rares pays à prévoir une telle progression en fonction de l'âge. Les taux de conversion trop généreux incitent également à la retraite anticipée.

Au vu de la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail, les prestations transitoires ont un effet contre-productif. Finalement, c'est la retraite à 58 ans qui se profile pour une partie des travailleurs, c'est-à-dire sept années avant l'âge légal

de la retraite. Comment peut-on alors encore défendre de manière crédible, en tant que gouvernement, une augmentation de l'âge de la retraite qui serait en fait urgente au vu de l'évolution démographique ?

Il aurait fallu s'inspirer de l'étranger

L'expérience des pays voisins avec ce type de prestations a été négligée. Avant de prendre une décision, il aurait été préférable s'intéresser au cas de l'Allemagne. Dans ce pays, le passage du chômage directement à la retraite a été facilité à plusieurs reprises à partir du milieu des années 1970, avec des conséquences dramatiques pour l'emploi : le taux d'activité des hommes allemands de plus de 60 ans est passé de 68 % en 1974 à 28 % en 1995. Ce n'est que lorsque l'âge de la retraite anticipée pour les chômeurs de longue durée a de nouveau été progressivement relevé de 60 à 65 ans à partir de 1996 que la participation au marché du travail des plus de 60 ans a augmenté. Depuis le début du millénaire, cette participation a connu une évolution encore plus dynamique qu'en Suisse, avec un taux qui a doublé chez les hommes, passant de 28 % à 65 %. L'exemple allemand montre que ceux qui créent de nouvelles voies vers la retraite doivent s'attendre à ce qu'elles soient suivies.

Politiquement, le bilan des prestations transitoires est également mitigé. Sans contrepartie visible, les syndicats ont réussi à rallier le Conseil fédéral (et plus tard le Parlement), majoritairement bourgeois, à une nouvelle aide sociale. Euphorisés par une victoire facile, les syndicats se sont gardés par la suite de faire la moindre concession sur le dossier européen. L'accord-cadre aurait pourtant assuré durablement la participation de la Suisse au deuxième plus grand marché intérieur du monde, et aurait ainsi augmenté les chances de croissance de l'économie suisse. Cela a toujours été la meilleure garantie pour l'emploi.

IMPRESSUM

EDITEUR Avenir Suisse **CONTRIBUTIONS** Mario Bonato, Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler, Sonia Estevez, Laurenz Grabher, Eveline Hutter, Patrick Leisibach, Jürg Müller, Samuel Rutz, Lukas Rübli, Marco Salvi, Lukas Schmid, Diego Taboada **REDACTION** Urs Steiner **TRADUCTION EN FRANÇAIS** Antoine Duquet, Kenza Vionnet **CONCEPTION ET GRAPHIQUE** Carmen Sopi **PHOTOS** Cover (© Katie Moum, Unsplash) **CIRCULATION TOTALE** 350 Copies **IMPRESSION** Staffel Medien AG, www.staffel-medien.ch **TELECHARGEMENT ET ABONNEMENT** www.avenir-suisse.ch/avenir-special/ Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées. **COMMANDE** info@avenir-suisse.ch