

La Vie économique

Plateforme de politique économique

97^e année | Juin 2024 | Frs. 12.–

Dossier

Trop d'État ou pas assez?



ENTRETIEN

Peter A. Fischer, de la Neue Zürcher Zeitung, et Yves Wegelin, de la Wochenzeitung, débattent du rôle de l'État

INFOGRAPHIE

L'Autriche, championne des congés et des jours fériés

ÉCLAIRAGE

Pourquoi la Suisse possède-t-elle sa propre monnaie?

CORRUPTION

Les cellules de lanceurs d'alerte augmentent au sein de l'administration



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

L'État, c'est nous tous



Gaëtan Bally, Keystone

L'empreinte de l'État est-elle faible ou au contraire élevée?

Louis XIV a régné de manière absolue sur la France pendant 72 ans. On peut dire que l'État, c'était lui. Et aujourd'hui, qui incarne l'État? À cette question, Peter A. Fischer, journaliste à la «Neue Zürcher Zeitung» (NZZ), répond dans un entretien que l'État, c'est nous tous. D'accord sur le principe, Yves Wegelin, le journaliste de l'hebdomadaire «Wochenzeitung» (WOZ) qui a également participé à cet entretien, relève néanmoins que, dans la réalité, les lobbies économiques ont plus de poids que les simples citoyens.

Peter A. Fischer, qui soutient les idées libérales, et Yves Wegelin, politiquement à gauche, n'ont pas la même conception de l'économie, leur divergence de vues se reflétant dans le débat politique actuel. À droite, on dit que l'empreinte de l'État augmente et que l'idée selon laquelle «l'État doit pourvoir à tout» est prédominante. À gauche, on affirme au contraire que le concept ordolibéral ne fonctionne plus et qu'on assiste à une redistribution du bas vers le haut.

Que disent les chiffres de leur côté? Ils nous indiquent que la quote-part de l'État, soit le rapport des dépenses publiques au produit intérieur brut, a doublé au cours des 60 dernières années, passant de 16% à 32%. Si l'on constate que cette quote-part est quasiment restée stable à 32% depuis trente ans, peut-on pour autant en déduire que l'empreinte de l'État est faible ou au contraire élevée?

Pour répondre à cette question, il ne suffit pas de s'intéresser à la seule quote-part de l'État, nous expliquent Markus Hinterleitner (Université de Lausanne) et Yves Steinebach (Université d'Oslo). De nombreux États qui jouaient autrefois un rôle de redistributeur se sont mués en États régulateurs, intervenant toujours plus dans l'économie et la société sans pour autant augmenter leurs dépenses. M. Hinterleitner et Y. Steinebach affirment que ce choix n'est pas néfaste pour l'économie tant que la réglementation étatique reste de qualité élevée.

Souvent qualifié de «gardien du temple de l'ordre économique libéral» le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) estime quant à lui qu'une bonne politique économique est affaire de retenue et de règles. Eric Scheidegger, chef économiste du Seco, nous explique comment le Seco met en œuvre ce concept.

Enfin, nous vous invitons à découvrir dans ce numéro des considérations relevant de la philosophie politique ainsi que l'article de Lars Feld, disciple de Walter Eucken, l'un des fondateurs de l'ordolibéralisme.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.

Guido Barsuglia et Nicole Tesar
Rédaction en chef



Dossier

Trop d'État ou pas assez?

6 L'État fixe le cadre, ni plus ni moins

Eric Scheidegger, Seco

9 L'École de Fribourg: entre laisser-faire et dictature

Lars P. Feld, Université de Fribourg-en-Brisgau

12 L'État en croissance continue

Lukas Rühli, Eveline Hutter, Avenir Suisse

16 La quote-part de l'État, un concept dépassé

Markus Hinterleitner, IDHEAP, Yves Steinebach, Université d'Oslo

20 Entreprises publiques et concurrence sont-elles compatibles?

Niklaus Wallimann, Daniel Müller, Philipp Wegelin, Comco

24 L'État a-t-il toujours plus d'influence?

Entretien avec Peter A. Fischer, NZZ, et Yves Wegelin, WOZ

30 Interventions de l'État: oui... et non

Enea Baselgia, Jan-Egbert Sturm, EPFZ

34 Les frontières disputées de «l'État social»: une rétrospective historique

Matthieu Leimgruber, Université de Zurich

38 L'anarchie vue sous l'angle de la philosophie politique

Francis Cheneval, Université de Zurich



Rubriques

Congés, arnaques à l'annuaire, innovation et corruption

INFOGRAPHIE

- 42 L'Autriche détient le record des congés et des jours fériés

ÉCLAIRAGE

- 45 Pourquoi la Suisse a-t-elle sa propre monnaie?

Carlos Lenz, BNS

INFLATION

- 46 Qu'est-ce qui influence les anticipations d'inflation des ménages?

Klaus Abberger, Nina Mühlebach, Pascal Seiler, Stefanie Siegrist, EPFZ

ENTREPRISES

- 51 Commerçants: attention à l'arnaque à l'annuaire!

Philippe Barman, Seco

INNOVATION

- 54 La recherche disruptive en déclin dans le monde entier?

Christian Rutzer, Rolf Weder, Université de Bâle

ESTIMATION DU PIB

- 58 Des chiffres du PIB disponibles plus rapidement

Felicitas Kemeny, Philipp Wegmüller, Seco



50 ANS DE POLITIQUE RÉGIONALE

- 62 Des régions compétitives pour une Suisse forte

Eric Jakob, Seco

CORRUPTION

- 67 Les cellules de lanceurs d'alerte augmentent au sein de l'administration

Christian Hauser, FHGR, Eric-Serge Jeannet, CDF

- 70 Articles les plus lus

- 71 Prochainement/Impressum

L'État fixe le cadre, ni plus ni moins

Une bonne politique économique est affaire de retenue, mais surtout de principes, un point qui s'avère particulièrement important en période de crise. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) est souvent qualifié de gardien du temple de l'ordre économique libéral. Qu'en est-il réellement?

Eric Scheidegger, Seco

Parfois, on a tendance à se faciliter la tâche. À la question de savoir ce qu'est une bonne politique économique, on répond généralement que l'État doit veiller à fournir de bonnes conditions-cadres. Certes, cette réponse n'est pas fautive, mais elle peut paraître trop simpliste à la longue. La question du rôle de l'État et de ses limites nous occupe depuis des siècles et les réponses données remplissent des centres de données de grande capacité.

Le Seco respecte les principes de l'«ordre économique libéral»

Lorsqu'il élabore des bases de décision économiques pour le Conseil fédéral et le Parlement, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) se voit sans arrêt confronté à la question fondamentale de la nécessité de l'intervention de l'État. Cela vaut pour les thèmes clés du Seco (politique économique extérieure, de l'emploi ou de la concurrence) mais aussi pour les projets d'autres offices fédéraux (projets de politiques climatique, sociale ou d'infrastructure, notamment) analysés par le Seco, qui ont une incidence sur la politique économique et dans lesquels la main directrice de l'État joue un rôle central.

Dans son travail quotidien, le Seco s'appuie en priorité sur l'analyse économique. Des bases réglementaires lui fournissent également une orientation,

comme le principe constitutionnel de la liberté économique qui est au cœur d'une politique économique fondée sur les règles, l'opportunité et l'efficacité des réglementations étatiques (rapport coûts-bénéfices positif pour l'économie nationale) ou une faible charge administrative. Une approche normative peut être une précieuse boussole pour la mise en œuvre des connaissances issues de la théorie et de l'évidence, et s'avérer particulièrement utile pour les décideurs de la politique économique lorsque l'analyse économique positive ne fournit pas de résultats univoques pour la Suisse.

Une politique économique fondée sur des règles

Pour qu'un jeu soit passionnant, de bonnes règles sont plus importantes que les joueurs eux-mêmes¹. Ce constat de James Buchanan, prix Nobel d'économie et précurseur de la Nouvelle économie politique («Public choice»), souligne l'importance inestimable d'une politique économique basée sur des règles. Le principe «assurer de bonnes conditions-cadres» reflète la conviction que l'État doit fixer des règles contraignantes et prévisibles, dans le cadre desquelles les acteurs privés (consommateurs, travailleurs, employeurs, entrepreneurs ou investisseurs) peuvent exercer leurs activités économiques. Il doit

¹ Voir Brennan et Buchanan (1985), Buchanan (2002).

Pour qu'un jeu soit passionnant, de bonnes règles sont plus importantes que les joueurs eux-mêmes. Cela vaut également pour la politique économique.



en revanche renoncer à toute intervention imprévisible, des exceptions étant évidemment envisageables en cas de crise particulièrement grave, comme une pandémie ou une récession sévère.

L'ordre économique suisse repose sur les articles 94 à 96 de la Constitution fédérale qui imposent à la Confédération et aux cantons de respecter le principe de la liberté économique. Ces bases constitutionnelles régissent des principes tels que la neutralité concurrentielle de l'action étatique ou l'unité de l'espace économique suisse. «La liberté économique est un élément central de l'ordre économique suisse, qui est libéral, socialement engagé et axé sur la concurrence»². Au sens large du terme, la primauté de la liberté économique interdit concrètement le cloisonnement des marchés, les distorsions importantes de la concurrence ou le pilotage de l'économie par l'État³.

Une politique économique basée sur des règles peut aussi se justifier en termes économiques car, en cas de défaillance du marché, une réglementation étatique peut aboutir à un meilleur fonctionnement des marchés. De telles défaillances apparaissent par exemple dans les cas de monopoles naturels

pour les réseaux de distribution par conduites (gaz ou électricité) ou dans le domaine de l'environnement, lorsque la production ou la consommation entraînent une surexploitation des ressources naturelles comme l'air, l'eau ou le sol. Dans des cas de ce type, une politique basée sur des règles peut proposer des réglementations en matière d'infrastructure ou de politique de l'environnement. Ce faisant, il s'agira de garder toujours à l'esprit la contrepartie des défaillances du marché, c'est-à-dire l'échec de la réglementation résultant d'une intervention malheureuse de l'État. Il incombe donc à l'État de prouver la nécessité d'une intervention publique et de démontrer de manière plausible qu'il doit agir en raison d'une défaillance du marché.

Une réglementation efficace et judicieuse

Au quotidien, l'élaboration de la politique économique est également guidée par les principes d'une bonne réglementation, c'est-à-dire d'une réglementation efficace. Lorsqu'elles préparent un projet de

² Voir Biaggini (2007).

³ Voir Winistörfer (2022).

réglementation, les autorités fédérales sont ainsi tenues de procéder à une analyse d'impact. À cet effet, le Seco a élaboré des bases méthodologiques reconnues internationalement qui permettent d'analyser et de représenter de manière systématique les conséquences économiques des interventions de l'État.

En procédant à un examen prévisionnel de la nécessité de l'action étatique, l'analyse économique de l'impact de la réglementation renforce le système d'économie de marché. Elle évalue en outre les autres options disponibles, les effets sur les différents groupes de population et sur l'économie dans son ensemble, ainsi que l'efficacité de la mise en œuvre des réglementations. Une attention particulière est également accordée aux coûts, aux bénéfices et aux effets redistributifs.

En temps de crise, la fiabilité et la prévisibilité des règles revêtent une importance particulière. Ainsi, pendant les phases de repli ordinaire de la conjoncture, la politique économique suisse table avant tout sur des stabilisateurs automatiques bien développés tels que la stabilité des dépenses publiques non liées à la conjoncture ou les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail⁴. En d'autres termes, en cas de ralentissement de l'activité économique, la Confédération fait un usage modéré des mesures de stabilisation discrétionnaires. Cette modération repose sur l'idée que, dans une économie ouverte, il n'est guère possible d'influencer la conjoncture par des mesures *ad hoc*, sans comp-

ter qu'il est difficile de mettre en œuvre une politique de mesures discrétionnaires en l'espace d'un seul trimestre.

Pour toutes ces raisons, le recours à des mesures économiques allant au-delà des stabilisateurs automatiques doit se limiter aux crises sévères. Toutefois, même dans ce cas, il est essentiel que les mesures prises soient soumises à des règles, c'est-à-dire qu'elles soient opportunes, ciblées et limitées dans le temps. Ce principe des trois T (en anglais: «timely», «targeted», «temporary»), qui a fait ses preuves au niveau international, a guidé les recommandations politiques du Seco au cours des dernières années de crise, en vertu d'une politique économique fondée sur des règles. Le résultat est convaincant puisque l'économie suisse s'est montrée relativement résiliente en temps de crise.

Bibliographie

- Baselgia E. et Sturm J.E. (2024). Interventions de l'État: oui... et non. La Vie économique, 11 juin.
- Biaggini G. (2007). Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zurich.
- Brennan G. et Buchanan J.M. (1985). The Reasons of Rules. Cambridge University Press.
- Buchanan J. (2002). The collected works of James M. Buchanan. Vol. 10, p. 167. Indianapolis, Liberty Fund.
- Winistörfer M. (2022). Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit als Postulat für eine regelgebundene Wirtschaftspolitik. Ex/ante, 1/2022.

4 Voir aussi l'article de Baselgia et Sturm (2024) dans ce dossier page 30.



Eric Scheidegger

Chef de la Direction de la politique économique et directeur suppléant, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

L'École de Fribourg: entre laisser-faire et dictature

L'économie sociale de marché, tant vantée pour ses mérites, est étroitement liée à l'ordolibéralisme. Développée par la fameuse «École de Fribourg», cette doctrine est fondée sur des règles qui fixent des limites à l'économie et à la politique.

Lars P. Feld, Université de Fribourg-en-Brisgau

Au printemps 2009, l'orientation des chaires d'économie politique a fait débat dans les médias allemands, où l'*Ordnungspolitik* a été bien souvent dénigrée pour son archaïsme. En 2011, alors que la crise de la dette sévissait dans la zone euro et que l'Allemagne réclamait l'application d'une telle politique dans l'Union monétaire européenne, la presse anglo-saxonne a de nouveau critiqué ce modèle, le jugeant dépassé, et souligné la nécessité de mettre un terme à la politique économique européenne basée sur des règles pour pouvoir y pratiquer une politique budgétaire plus expansive. Enfin, la discussion que suscite aujourd'hui en Suisse et en Allemagne le frein à l'endettement, un mécanisme de discipline budgétaire, renvoie au même sujet.

L'*Ordnungsökonomik* est libérale

Au-delà du fait qu'une approche totalement obsolète n'obtiendrait sûrement pas autant d'attention dans les débats politiques, il importe de savoir en quoi consiste vraiment l'*Ordnungspolitik*, quelles sont ses origines et ce qu'elle signifie aujourd'hui. La question est à considérer du point de vue de l'économie en tant que science, mais aussi dans le contexte du débat politique.

Walter Eucken, Franz Böhm ainsi que le ministre de l'économie et ancien chancelier fédéral allemand

Ludwig Erhard ont été les fondateurs de cette école de pensée. La théorie de l'ordre décrit et explique comment les règles sont conçues et comment elles agissent, en montrant les effets qu'ont les différentes (combinaisons d')institutions sur les individus et leurs interactions, ainsi que les conséquences qui en découlent pour l'ordre économique en construction. L'*Ordnungspolitik* fixe les règles du jeu dans le domaine économique en visant l'obtention de résultats souhaitables pour le bien commun et non pour des groupes en particulier.

Les questions politiques sont, par nature, sujettes à controverses et rarement indépendantes des systèmes de valeurs des auteurs de propositions politiques. La véritable base normative sur laquelle s'appuie l'*Ordnungsökonomik* est l'individualisme normatif, ce qui signifie que le raisonnement qui la sous-tend n'admet aucun système de valeurs qui l'emporterait sur un autre, aucune conception fondée sur la religion ou sur le droit naturel et, surtout, aucune vision absolutiste ou idéologique propre à un parti unique. En vertu de l'individualisme normatif, les seules valeurs qui existent sont celles des individus eux-mêmes. Comme le font clairement ressortir ces explications, il s'agit là d'une conception résolument libérale, qui appréhende l'être humain comme l'individu responsable qu'il est. En ce sens, le terme «ordolibéralisme» semble aller de soi pour qualifier l'*Ordnungsökonomik*.



Essentielles au bon fonctionnement d'une économie de marché, les règles permettent de mettre de l'ordre dans le système économique.

Le concept d'ordolibéralisme voit le jour à la fin des années 1920, ou, selon la perspective retenue, au début des années 1930, et c'est principalement à l'École de Fribourg qu'on le doit. En 1927, Walter Eucken quitte Tübingen pour occuper une chaire à l'Université de Fribourg-en-Brisgau, où il créera bientôt, avec les juristes Franz Böhm et Hans Grossmann-Doerth, un groupe de recherche composé de juristes et d'économistes. La question du pouvoir sera au cœur du travail de cette équipe interdisciplinaire, qui s'intéressera tout d'abord à l'emprise des cartels, des monopoles et des positions dominantes sur l'économie allemande, puis au rôle du pouvoir politique.

L'article de Walter Eucken intitulé «Les changements structurels de l'État et la crise du capitalisme», publié en 1932 dans la revue *Weltwirtschaftliches Archiv*, est souvent considéré comme le texte fondateur de l'ordolibéralisme. L'auteur y souligne que, du fait de la place occupée sur le marché allemand par des groupes économiques puissants qui ont exercé une influence croissante sur la politique depuis la période

de l'Empire, le mécanisme des prix est de moins en moins opérant pour réguler l'économie, car les prix des monopoles induisent des distorsions du marché. Il affirme que l'État doit se libérer de l'emprise de ces groupes d'influence et se placer au-dessus des intérêts particuliers, en rétablissant son pouvoir.

La voie à suivre: une politique économique fondée sur des règles

Walter Eucken oriente son programme de recherche sur l'élaboration d'un modèle de base pour une économie fondée sur des règles, représentant le fondement de l'économie sociale de marché. Comportant sept principes constitutifs et quatre principes régulateurs, ce modèle a pour clé de voûte un système de prix fonctionnel avec une concurrence complète. Il reflète l'objectif visé par l'École de Fribourg, qui est de mettre un terme au pouvoir du marché, et consacre la primauté de la politique monétaire, en laquelle Walter Eucken voit un moyen d'assurer la

stabilité des prix. Trois autres principes – ouverture des marchés, propriété privée et liberté contractuelle – sont empruntés au libéralisme classique, la politique de la concurrence devant empiéter sur la liberté contractuelle pour empêcher l'exercice d'un pouvoir de marché. Cette partie du modèle est complétée par le principe de la responsabilité, qui doit permettre de prévenir la désolidarisation des auteurs, des bénéficiaires et des agents payeurs d'une décision politique, auquel s'ajoute la constance de la politique économique, qui vise à stabiliser les conditions-cadres.

Les principes régulateurs incluent quant à eux le contrôle des monopoles, la correction des externalités (calcul économique), la politique des revenus (redistribution) et les mesures de prévention de pratiques anormales au niveau de l'offre, par exemple une augmentation de l'offre de travail des employés dans un contexte de réduction des salaires. Ils représentent tous des points de départ pour l'action politique dans le domaine économique. Sur ce plan, l'ordolibéralisme rompt avec le libéralisme classique (laisser-faire) du XIX^e siècle même si, en parallèle, Walter Eucken s'oppose aux formes d'économie planifiées et refuse tout contrôle d'un État intervenant sur le marché en vue d'y obtenir certains résultats.

L'École de Fribourg n'a pas été la seule à considérer la politique économique fondée sur des règles comme étant la voie à suivre pour l'ordre économique. Aux États-Unis, l'ancienne École de Chicago, de l'université de cette ville, a également souscrit à cette approche, en particulier Henry Simons, qui développa à l'époque des raisonnements similaires à ceux de Walter Eucken et qui fit fureur avec ses idées sur la politique monétaire basée sur des règles. Ainsi, aujourd'hui encore, deux axes de recherche économique affichent une étroite parenté avec l'ordolibéralisme. Ils s'incarnent dans les débats continus sur l'opposition entre la politique de règles et la politique discrétionnaire en macroéconomie, d'une part, et dans la réflexion menée sur l'économie constitutionnelle et le choix public («public choice»), d'autre part. Dans les faits aussi, on peut constater que l'ordolibéralisme est toujours d'actualité, que ce soit dans l'architecture de l'Union monétaire européenne, visant à séparer la politique monétaire de la politique financière, et dans les règles fiscales européennes qui la complètent, ou encore dans certains mécanismes budgétaires nationaux (freins à l'endettement), sans oublier la politique de la concurrence et la politique industrielle, qu'il marque également de son empreinte.



Lars P. Feld

Professeur de politique économique et d'économie institutionnelle à l'Université Albert Ludwig de Fribourg-en-Brigau (Allemagne), directeur de l'Institut Walter Eucken à Fribourg-en-Brigau, chargé de mission du ministère allemand des Finances dans le domaine de l'évolution macroéconomique

L'État en croissance continue

L'augmentation des dépenses publiques et des réglementations reflète l'évolution potentiellement problématique des attentes envers l'État.

Lukas Rühli, Eveline Hutter, Avenir Suisse

Dans les années 1980, la jeunesse alternative de gauche suisse et allemande défiait les institutions étatiques, dans lesquelles elle se sentait trop à l'étroit, en se ralliant autour de slogans comme «À bas l'État». Des années plus tard, c'est pourtant la gauche qui réclamera davantage d'État afin que soit jugulé le «néolibéralisme sauvage», craignant que les mesures d'économies mises en place ne détruisent l'État et ne le vident de sa substance. Au-delà de cette rhétorique changeante, de nombreux éléments montrent que, loin d'avoir été anéantie, l'empreinte de l'État a été grandissante.

Augmentation de la quote-part fiscale

Depuis 1965, la quote-part fiscale suisse, c'est-à-dire le total des impôts et des prélèvements des assurances sociales par rapport au produit intérieur brut (PIB), a augmenté de 12 points de pourcentage pour atteindre 28% (voir illustration 1 page 14). Quant à la quote-part de l'État (soit le rapport des dépenses publiques au PIB), elle a même progressé de 15 points de pourcentage. Ces hausses ont été marquées par deux phases ascendantes assez longues, de 1960 à 1976 puis de 1990 à 2002, largement corrélées avec les crises économiques que la Suisse a dû affronter durant la deuxième moitié du XX^e siècle. La quote-part fiscale a légèrement baissé à partir de 2003, soit l'année d'introduction du frein à l'endettement au niveau fédéral, avant de reprendre sa progression ces dix dernières années. En

comparaison internationale, la Suisse fait toujours bonne figure.

Toutefois, la quote-part fiscale ne reflète pas pleinement les charges, puisqu'elle n'inclut pas la totalité des prélèvements obligatoires. Bien que tous les habitants soient obligés de verser des cotisations aux caisses-maladie et aux caisses de pension, la statistique officielle suisse n'englobe pas ces prélèvements car ils sont versés à des entreprises privées. Si l'on considère que la quote-part fiscale comprend l'ensemble des prélèvements obligatoires, il faut la compléter par les prélèvements obligatoires au profit de ces institutions privées, afin de pouvoir effectuer des comparaisons internationales. Cet ajout concerne uniquement la Suisse car c'est le seul pays, parmi ceux représentés dans l'illustration 1, qui prévoit des prélèvements obligatoires significatifs à destination d'institutions privées. Finalement, la quote-part fiscale élargie de la Suisse s'élève à 40% et se situe donc à peu près au même niveau que celle de l'Allemagne et de l'Autriche.

Progression de la sécurité sociale, recul de la défense nationale

Du côté des dépenses, les chiffres reflètent surtout l'introduction et le développement des assurances sociales (voir illustration 2 page 14). Alors qu'en 1950, le secteur de la sécurité sociale représentait environ 16% de l'ensemble des dépenses publiques¹, cette part a quasiment doublé jusqu'en 1990 pour at-

1 À ce sujet, voir l'article de M. Leimgruber dans ce dossier page 34.

teindre 40% en 2021. Ce chiffre atteint même 63% si l'on comptabilise la santé et l'enseignement comme des dépenses sociales. Les points de pourcentage supplémentaires ont été gagnés au détriment des dépenses générales de l'État, dont la part a diminué de moitié, et de la défense nationale, dont le budget représente un peu plus de 2% des dépenses publiques seulement contre 15% en 1950, bien qu'elles aient progressé pour passer de 2,8 à 5,8 milliards de francs.

Quelques facteurs de croissance se dessinent à moyen terme, notamment en ce qui concerne le budget fédéral. On peut ainsi se demander dans quelle mesure les sommes considérables mobilisées durant la pandémie de Covid-19 ont induit un changement de mentalité des milieux politiques et de la société. Le fait que l'État ait dépensé assez facilement 30 milliards de francs et qu'il s'est porté «prêteur en dernier ressort» à grande échelle pour les entreprises en difficulté pourrait susciter chez la population de nouvelles exigences en matière de dépenses et d'intervention publiques, ce qui ferait insidieusement augmenter l'empreinte de l'État. De nouvelles revendications, telles que l'augmentation des dépenses de l'armée, l'extension de l'AVS, les réductions des primes d'assurances ou une augmentation des subventions versées aux crèches, y contribuent également.

La quote-part de l'État et la quote-part fiscale devraient continuer d'augmenter à long terme également. Sans réforme d'envergure, le changement démographique entraînera une forte hausse des coûts de la prévoyance vieillesse. Les coûts de la santé augmenteront eux aussi et nécessiteront le soutien de l'État, notamment en raison des nouvelles technologies et des possibilités de traitement individualisé.

Hausse du nombre d'employés dans le service public

La croissance de l'État se reflète également dans la progression de l'emploi public. Selon la statistique structurelle des entreprises, les employés de l'État représentaient 395 000 équivalents plein temps (EPT) en 2019, auxquels s'ajoutaient 225 000 EPT travaillant dans les entreprises publiques et 330 000 EPT

«parapublics». On considère comme «parapublics» les emplois au sein d'entreprises relevant du secteur privé mais qui se trouvent sous le contrôle (partiel) de l'État (par exemple, les fournisseurs d'énergie) ou dont les revenus proviennent de sources étatiques (les agriculteurs, par exemple). Étant donné que 47% du revenu des agriculteurs proviennent de subventions, 47% des emplois dans ce secteur sont comptabilisés comme «parapublics». Ainsi, le secteur public totalisait 950 000 EPT en 2019, soit 23% de tous les salariés en Suisse.

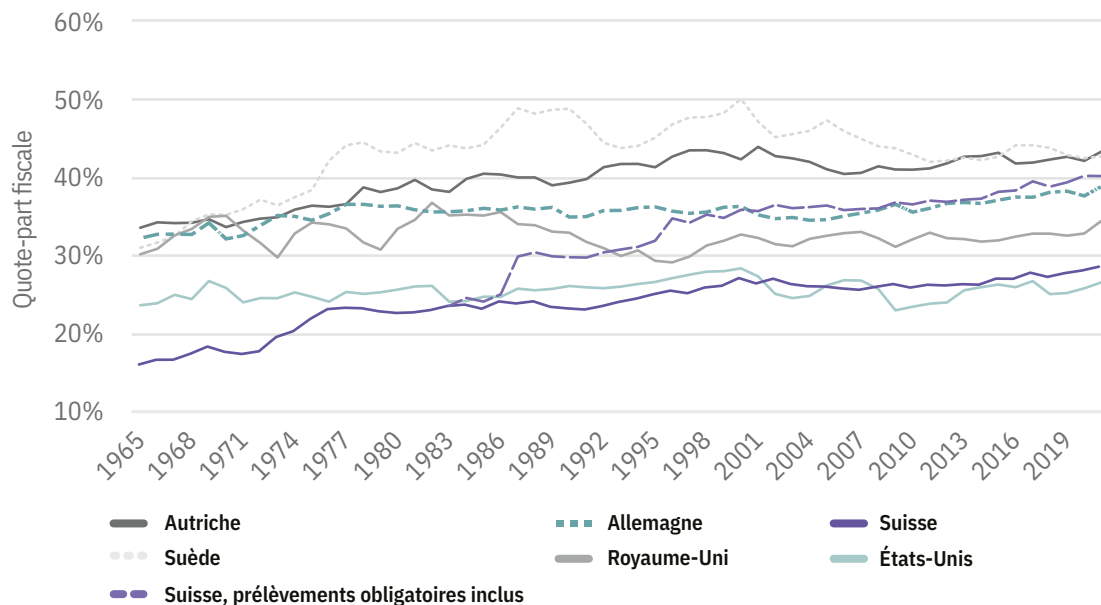
Par rapport à 2011, les effectifs du secteur public ont augmenté de 13%, progressant plus rapidement que l'emploi dans le secteur privé (8%). La croissance de l'emploi au niveau fédéral était d'à peine 5%, contre 9% au niveau cantonal et 14% au niveau communal. Cependant, si on tient compte de l'emploi dans le secteur de l'éducation publique, la progression au niveau fédéral équivaut à celle des cantons, car le nombre de postes dans les deux écoles polytechniques fédérales a augmenté plus fortement que la moyenne.

Une réglementation plus complète

Même s'il n'existe aucune mesure de la densité réglementaire dont l'interprétation soit fiable, les indices disponibles montrent eux aussi que l'influence de l'État suisse a augmenté. Le nombre et l'étendue des actes législatifs ont sensiblement progressé au cours des dernières décennies: en 2000, le droit national et le droit conventionnel en vigueur tenaient encore sur 46 000 pages, contre 75 000 pages vingt ans plus tard. Selon le Monitoring de la bureaucratie du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), une nette majorité des entreprises interrogées a perçu une augmentation de la charge administrative entre 2018 et 2022. Du point de vue de la densité réglementaire, la Suisse a régressé au cours des vingt dernières années en comparaison internationale: elle ne se classe qu'au 27^e rang (sur 38 pays) de l'indice de réglementation des marchés de produits établi par l'OCDE en 2018. Elle présente donc une densité réglementaire élevée par rapport à d'autres pays.

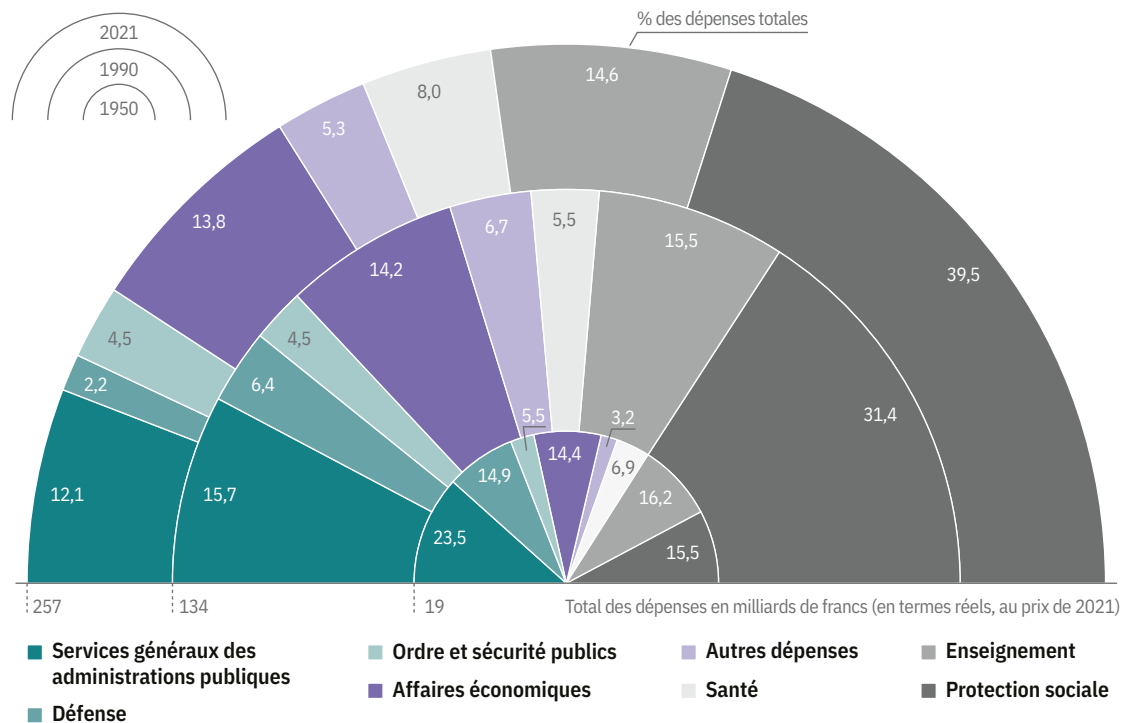
En Suisse, plus de la moitié des prix ne sont plus le résultat du jeu de l'offre et de la demande, mais sont largement influencés, voire directement

Ill. 1: La quote-part fiscale augmente aussi en Suisse (1965 à 2021)



Sources: OFSP (2023) / OFS (2023a, 2023b, 2023c) / OCDE (2024) / La Vie économique

Ill. 2: Augmentation des dépenses publiques



Remarque: les catégories correspondent à la répartition des dépenses selon le modèle SFP (statistiques de finances publiques) de l'Office fédéral de la statistique. La catégorie «Autres dépenses» regroupe les fonctions Protection de l'environnement, Logement et équipements collectifs ainsi que Loisirs, culture et culte.

Sources: OFS (2023d) / AFF (2022) / HSSO (2012a, 2012b) / Avenir Suisse / La Vie économique

contrôlés par l'État. Selon l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), 28,5% des prix sur le territoire suisse sont gérés par l'État, en particulier dans le secteur de la santé, mais aussi dans celui des maisons de retraite, de l'électricité et des transports publics. L'État exerce en outre une influence sur d'autres prix qui n'entrent pas dans la classification d'Eurostat, puisque les prix des carburants, des combustibles et du tabac sont largement déterminés par la fiscalité. Le protectionnisme agricole suisse et les droits de douane sur les importations impactent directement le prix des denrées alimentaires. Enfin, et ce poste n'est pas le moindre, les loyers étant réglementés par l'État, ils sont soustraits aux forces du marché libre.

L'État a pris des rondeurs, mais il reste décentralisé

Comme le montre le présent article, en Suisse aussi, l'État est en croissance continue. À bien des égards, le pays n'est plus un cas particulier sur la scène internationale. L'État est de plus en plus considéré, par la gauche comme par la droite, comme un auxiliaire utile à la réalisation d'intérêts particuliers. Les activités qui ne visent plus à créer de la valeur mais à profiter des prestations de l'État mettent en danger notre prospérité à long terme. Les milieux bourgeois en particulier devraient faire preuve d'une plus grande fidélité aux principes: quiconque considère que l'ordre économique libéral est essentiel à la prospérité future d'un pays devrait s'en tenir à ces valeurs quand bien même elles ne serviraient pas directement le bien-être de ses semblables.

Ce qui distingue toujours la Suisse des autres pays, c'est son fédéralisme marqué et la démocratie directe. En Suisse, l'empreinte de l'État n'est certes pas (plus) nécessairement plus réduite que dans d'autres pays, mais celui-ci est nettement plus proche des citoyens. Cette proximité permet de mieux cibler les prestations étatiques et de renforcer le sentiment de responsabilité individuelle dans la gestion des deniers publics, ce qui vient renforcer la confiance de la population dans la classe politique.

Bibliographie

- Administration fédérale des finances, AFF. (2022). Données annuelles SFP. Données.
- Leimgruber M. (2024). Les frontières disputées de «l'État social»: une rétrospective historique. La Vie économique, 11 juin.
- Office fédéral de la santé publique, OFSP. (2023). Statistique de l'assurance-maladie obligatoire.
- Office fédéral de la statistique, OFS. (2023a). Prévoyance professionnelle (PP): finances.
- Office fédéral de la statistique, OFS. (2023b). Produit intérieur brut, longue série.
- Office fédéral de la statistique, OFS. (2023c). Assurance-accidents (AA): finances.
- Office fédéral de la statistique, OFS. (2023d). IPC (décembre 2020=100), résultats détaillés depuis 1982, structure du panier-type 2020, y c. classifications supplémentaires. [LIK20B20].
- OCDE (2024). Recettes fiscales (indicateurs).
- Statistique historique de la Suisse, HSSO. (2012a). Assurance fédérale vieillesse et survivants (AVS) et assurance-invalidité (AI) fédérale: compte d'exploitation 1948-1992 (en millions de francs).
- Statistique historique de la Suisse, HSSO. (2012b). Classification fonctionnelle des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, de 1938 à 1989 (choix d'années, en millions de francs).



Lukas Rühli

Senior fellow, Avenir Suisse,
Zurich



Eveline Hutter

Senior researcher, Avenir Suisse,
Zurich

La quote-part de l'État, un concept dépassé

En Suisse, les dépenses publiques s'élèvent à 32% du produit intérieur brut. Est-ce peu ou est-ce beaucoup? Difficile à dire car, en la matière, la qualité de la réglementation importe plus que la quote-part de l'État.

Markus Hinterleitner, IDHEAP, Yves Steinebach, Université d'Oslo

Voilà bien longtemps que les sciences sociales s'intéressent à la croissance de l'État et à son ampleur par rapport à la capacité économique d'un pays. Dès 1892, Adolph Wagner énonçait la loi selon laquelle le poids des dépenses publiques dans l'économie – appelée quote-part de l'État ou quote-part fiscale – augmente irrémédiablement avec le temps. L'économiste allemand attribuait cette tendance à l'apparition de nouvelles tâches publiques et à son corollaire, le passage d'un État-gendarme à un État-providence.

Le débat scientifique et public sur la croissance de l'État remonte donc à 130 ans au moins. Ce sont surtout les tenants du libéralisme économique qui s'inquiètent depuis toujours des entraves et des limitations que cette tendance imposerait à la société civile et à l'économie¹.

Or, ce débat fait l'impasse sur les connaissances scientifiques les plus récentes en la matière, et cela à double titre: il se fonde sur des méthodes usuelles de calcul de la croissance de l'État dépassées depuis longtemps et ignore le fait que les effets de la réglementation sur l'économie sont bien plus complexes qu'on ne le pense généralement.

L'État, d'un rôle de redistributeur à un rôle de régulateur

Actuellement, la quote-part de l'État ne reflète la croissance des États modernes que de façon insatisfaisante et biaisée. Ces dernières décennies, la

plupart des démocraties avancées, qui jouaient autrefois un rôle de redistributeur, se sont muées en États régulateurs: elles interviennent toujours plus dans l'économie et la société, sans pour autant augmenter forcément leurs dépenses.

Lorsqu'un gouvernement adopte par exemple un frein au prix des locations, cette mesure a un effet de redistribution en faveur des locataires; son coût est toutefois supporté non par l'État, mais par les bailleurs, de sorte qu'il n'accroît pas la quote-part de l'État (exception faite du coût administratif occasionné par la mise en œuvre et le contrôle de cette mesure).

Rendre la croissance de l'État perceptible

Afin de comprendre ces interactions, la science s'est dotée de nouveaux instruments plus efficaces pour mesurer l'augmentation du poids de l'État et de la densité réglementaire. Elle fait notamment de plus en plus appel à l'intelligence artificielle pour analyser les actes législatifs. En effet, étant donné que les interventions de l'État, quelles qu'elles soient, doivent s'appuyer sur une base légale, la longueur de ces actes – ou également le nombre de renvois – peut servir d'indicateur de la croissance de l'État. Des chercheurs ont ainsi montré que les actes législatifs de l'Union européenne ont non seulement gagné en longueur depuis les années 1990, mais qu'ils contiennent aussi toujours plus de renvois².

1 Voir par exemple Benz (2023).

2 Voir Hurka (2023).

Les réglementations sont le résultat de processus démocratiques. Vote lors de la *Landsgemeinde* du canton de Glaris.



Une autre façon de mesurer la croissance de l'État consiste à analyser les programmes politiques. Cette méthode revient à identifier les objectifs (que fait l'État?) et les instruments des politiques (comment le fait-il?) pour établir un programme bidimensionnel qui retrace les variations de l'activité de l'État dans un domaine déterminé (politique environnementale, sociale, économique, etc.). À cet effet, on commence par définir tous les instruments et objectifs théoriquement possibles dans un domaine précis de la politique. Sur la base de ce programme abstrait, on peut ensuite retracer les interventions de l'État dans un domaine et durant une période données, quelle qu'en soit l'incidence sur les finances publiques. Cette méthode permet également de comparer la croissance des différents programmes politiques dans différents secteurs et pays³.

L'illustration en page 18 montre par exemple que la politique sociale et la politique de l'environnement des 21 pays les plus prospères de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont enregistré depuis 1995 une croissance de trois et de douze points de pourcentage respectivement, alors que, pendant la même période, le poids de l'État dans leur économie dimi-

nuait en moyenne de quatre points de pourcentage (voir illustration page 18). L'analyse des programmes politiques met ainsi en évidence une croissance de l'État que les méthodes de calcul axées uniquement sur les dépenses, comme la quote-part de l'État, n'appréhendent pas suffisamment.

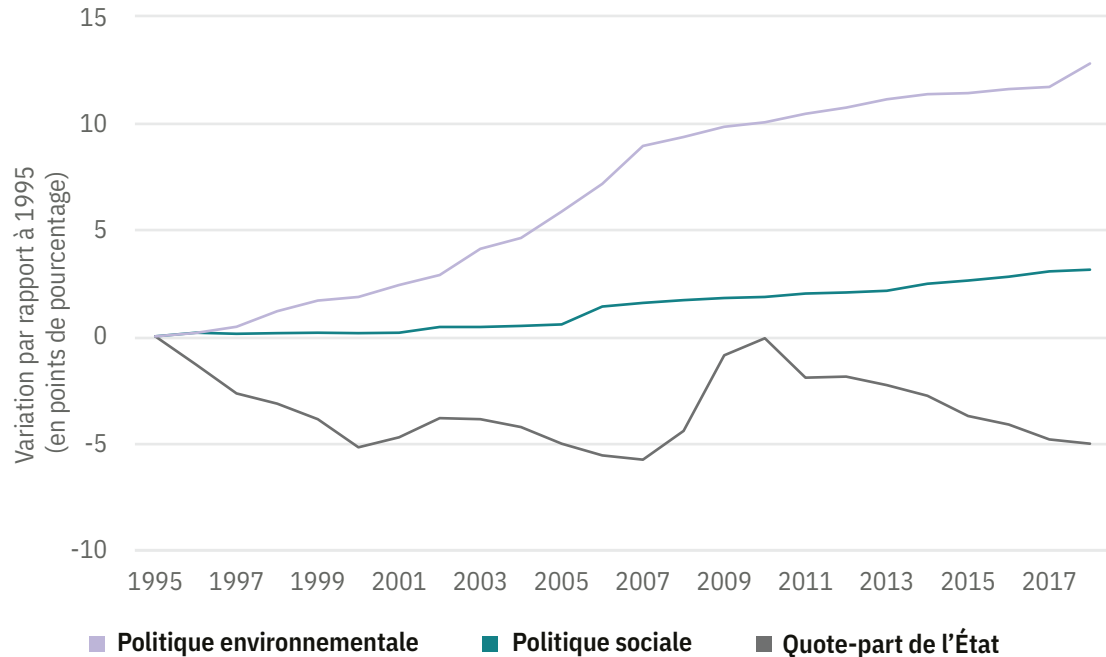
Réglementer davantage? Oui, mais seulement tant que l'administration peut suivre

De nos jours, le débat portant sur la taille idéale de l'État et la densité réglementaire devrait se mener sur la base d'une vision modernisée de l'État et de méthodes de calcul améliorées, deux éléments pour lesquels la recherche récente fournit une importante contribution.

Le critère décisif en la matière n'est pas l'ampleur des réglementations, mais leur rapport avec les capacités de l'administration. Autrement dit, il n'est généralement utile d'introduire de nouvelles règles que si l'administration dispose du personnel, des compétences et des ressources financières nécessaires pour en garantir l'application. En effet,

³ Voir Hinterleitner *et al.* (2023).

La hausse de la densité réglementaire dans le domaine social et environnemental va de pair avec un recul de la quote-part de l'État (1995 à 2018)



Sources: OCDE (quote-part de l'État) et projet ACCUPOL (programmes politiques) / La Vie économique

les administrations qui dépassent depuis longtemps leur charge maximale de travail ne peuvent mettre en œuvre les dispositions légales que de façon insuffisante sur le plan qualitatif et quantitatif⁴.

On pourrait évidemment faire valoir qu'il suffirait de diminuer la densité réglementaire pour protéger non seulement les citoyens et les entreprises, mais aussi l'administration elle-même d'une charge réglementaire en augmentation. Toutefois, cet argument fait fi de la réalité des États modernes fondés sur un modèle libéral, une réalité aux facettes à la fois démocratiques et capitalistes. Qu'entend-on par-là? Nos sociétés, très dynamiques, produisent non seulement toujours plus de richesse et d'opportunités, mais génèrent aussi constamment de nouveaux problèmes qu'on ne peut ignorer. L'essor d'Internet illustre parfaitement ce phénomène: l'élargissement des possibilités de communication et d'achat est allé de pair avec l'apparition de la cybercriminalité et des campagnes d'intoxication politique.

La législation requise pour maîtriser les problèmes de cette envergure ne cesse de gagner en

complexité en raison de deux facteurs difficilement influençables. D'une part, les recherches les plus récentes montrent que la complexité réglementaire est tributaire du système et non des orientations politiques, de sorte que ce ne sont pas simplement les partis de gauche qui sont responsables des interventions toujours plus nombreuses et complexes de l'État⁵, mais plutôt les systèmes politiques tels qu'ils sont conçus.

Dans un régime démocratique, la législation est en effet le fruit d'une négociation entre toutes sortes d'acteurs (organisations économiques, associations privées, cantons, électorat, etc.), ce qui rend souvent complexe le produit final. Dès lors, la complexité réglementaire est, dans une large mesure, le prix à payer pour vivre dans une collectivité démocratique fondée sur la conciliation des intérêts en présence⁶.

D'autre part, l'augmentation du nombre et de la complexité des actes législatifs s'explique aussi tout simplement par le fait que les objets à réglementer se complexifient. Plus l'économie se spécialise, plus la législation doit elle aussi le faire, si l'on entend régle-

4 Voir Fernández i Marín *et al.* (2023a).

5 Voir Fernández i Marín *et al.* (2023b).

6 Voir Fernández i Marín *et al.* (2024).

menter effectivement les activités et les transactions de nature économique. En un mot comme en cent: une économie plus complexe appelle une législation plus complexe⁷.

Renforcer les administrations d'aujourd'hui

Face à cette situation, il est important de souligner que l'augmentation de la densité réglementaire n'est pas nécessairement nuisible à l'économie, le facteur déterminant étant la qualité de cette réglementation. Bien que cette qualité varie naturellement au cas par cas, des indices probants permettent de conclure qu'un système politique performant doublé d'une administration bien dotée et agissant professionnellement sera en général davantage en mesure de concevoir et de mettre en œuvre des actes législatifs de qualité, favorables à l'économie⁸.

Quelles conclusions peut-on en tirer s'agissant du débat toujours vif sur le rapport entre l'État et l'économie? Il faudrait commencer par abandonner le débat stérile sur l'utilité ou l'inutilité en général de nouvelles réglementations ou sur la taille de l'État, pour s'orienter vers des discussions au cas par cas. Il s'agit de se pencher sur une réglementation en particulier, de prendre en compte ses coûts et son utilité et de se demander si des effets secondaires indésirables l'emportent sur les avantages attendus, et si les mêmes objectifs peuvent être

atteints par des moyens plus simples. Nous disposons des instruments les plus divers pour répondre à ces questions, comme les analyses de l'impact de la réglementation. Et si l'on ne veut pas renoncer à un débat d'ordre général, il faudrait chercher avant tout à savoir comment renforcer les administrations afin qu'elles puissent continuer à accomplir, à la satisfaction de la population et de la classe politique, les tâches toujours plus vastes qui leur sont confiées.

Bibliographie

- Benz M. (2023).** Wird der Staat kaputtgespart? Nein, er wächst und wächst. *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 26 avril.
- Fernández i Marín X. et al (2023a).** Policy growth, implementation capacities, and the effect on policy performance. *Governance*, early view.
- Fernández i Marín X. et al (2024).** Testing theories of policy growth: Public demands, interest group politics, electoral competition, and institutional fragmentation. *Journal of European Public Policy*, early view.
- Fernández i Marín X., Knill C. et Steinebach Y. (2023b).** Do parties matter for policy accumulation? An analysis of social policy portfolios in 22 countries. *European Journal of Political Research*, early view.
- Hinterleitner M., Knill C. et Steinebach Y. (2023).** The growth of policies, rules, and regulations: A review of the literature and research agenda. *Regulation & Governance*, early view.
- Hurka S. (2023).** The institutional and political roots of complex policies: Evidence from the European Union. *European Journal of Political Research*, 62: 1168-1190.
- Vannoni M. et Morelli M. (2021).** Regulation and economic growth: A 'contingent' relationship. *Voxeu Column*.

7 Voir Vannoni et Morelli (2021).

8 Voir Vannoni et Morelli (2021).



Markus Hinterleitner

Professeur assistant, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), université de Lausanne



Yves Steinebach

Professeur, département des sciences politiques, université d'Oslo

Entreprises publiques et concurrence sont-elles compatibles?

Les entreprises publiques jouent un rôle important dans l'économie, causant parfois des distorsions de la concurrence. Dans ce cas, la loi sur les cartels n'est pas toujours d'un grand secours.

Niklaus Wallimann, Daniel Müller, Philipp Wegelin, Comco

L'État, tous niveaux fédéraux confondus, est un entrepreneur actif dans un nombre étonnamment élevé de domaines. La Confédération offre ainsi des services de communication, de finance et de transport via la Poste, Swisscom et les CFF. De leur côté, les cantons ont leurs fournisseurs d'énergie pour l'approvisionnement de base en électricité et en gaz de leur population. Quant aux communes, elles font entretenir les espaces verts par leurs services municipaux¹.

Sous l'angle du libéralisme économique, rien ne s'oppose à l'activité entrepreneuriale de l'État si celui-ci fournit une meilleure prestation ou une prestation moins chère que le secteur privé. En d'autres termes, quand les conditions du marché favorisent la formation d'un monopole naturel pour un produit, la fourniture de ce dernier par une entreprise liée à la Confédération peut être la meilleure solution d'un point de vue macroéconomique.

Les entreprises publiques gagnent du terrain

Dépassant souvent le cadre du service universel ou des tâches déléguées par l'État, les activités des entreprises liées à la Confédération viennent cependant empiéter sur les secteurs soumis à la concurrence. C'est notamment le cas lorsque les jardineries municipales proposent également des bouquets

pour la fête des mères ou des arrangements floraux pour les mariages. Dans le cadre de la libéralisation des marchés, d'anciennes régies fédérales comme les PTT (qui étaient chargées de l'exploitation des postes, du téléphone et du télégraphe en Suisse) ou des fournisseurs d'électricité ont fait leur entrée sur le marché de la libre concurrence, où ils se mesurent avec le secteur privé.

Les entreprises liées à l'État ne cessent d'étendre leur champ d'activité et de pénétrer de nouveaux marchés, à l'image des groupes du secteur de l'énergie qui rachètent des bureaux d'ingénieurs ou des sociétés de génie technique, ou de la Poste qui se lance dans les logiciels de gestion. Ces dernières années, les grandes entreprises publiques ont été régulièrement au cœur du débat public, faisant l'objet de critiques parfois virulentes, notamment de la part des milieux industriels, parce qu'elles font de l'ombre au secteur privé.

La concurrence stimule le marché: elle permet aux consommateurs de bénéficier d'une plus grande variété de produits à des niveaux de qualité différents et à des prix variés. Quand la concurrence joue, les meilleures entreprises s'imposent face aux concurrents plus faibles, ce qui contribue à optimiser l'offre de produits et de services. La situation n'est pas la même en revanche lorsqu'une réglementation ou une autre forme d'intervention étatique confère aux entreprises liées à la Confédération un avantage ou un désavantage concurrentiel par rapport au secteur privé.

1 Selon Polynomics (2017), les cantons détiennent des participations dans plus de 500 entreprises. Pour les communes, il n'existe pas de chiffres.



Suite à la libéralisation du marché de l'électricité, les fournisseurs publics ont fait leur entrée sur le marché libre, où ils sont en concurrence avec les entreprises privées.

Il est indéniable que les distorsions concurrentielles résultant de l'intervention de l'État se font au détriment du secteur privé. Globalement, elles sont imputables à deux raisons. Premièrement, les entreprises liées à la Confédération sont non seulement aidées par leur taille, leur capacité financière et leur réputation, mais aussi par le fait d'être la propriété de l'État et par des réglementations favorables telles que des garanties publiques, un accès privilégié à des capitaux d'emprunt, des aides financières ou des avantages juridiques. Les camions de la Poste, par exemple, ne sont pas tenus de respecter l'interdiction de circuler la nuit et plusieurs banques cantonales bénéficient de privilèges fiscaux.

Deuxième raison expliquant ces distorsions: la proximité de l'État, car elle offre à ces entreprises des possibilités dont ne dispose pas – ou seulement de manière limitée – le secteur privé. Celles-ci peuvent profiter d'informations privilégiées, par exemple lorsque des représentants des autorités qui siègent à leur conseil d'administration font bénéficier le pilotage stratégique de l'entreprise de leurs connaissances des projets de réglementation. Les entreprises liées à l'État occupent souvent une position de force sur le marché, surtout si elles assument un mandat de service universel. Elles disposent alors d'un accès plus aisé à des adresses ou à des données des consommateurs, ce qui peut leur conférer un avantage concurrentiel dans le domaine du démarchage de clients ou de la conception des produits.

Limites imposées par la loi sur les cartels

La concurrence est également faussée par le subventionnement croisé, un élément souvent évoqué. Les moyens financiers provenant d'un domaine où l'entreprise occupe une position forte servent alors à pratiquer une sous-enchère systématique des prix dans d'autres domaines afin de conquérir de nouveaux marchés et, le cas échéant, d'évincer la concurrence. Tel serait le cas si une université remportait un appel d'offres parce qu'elle parvient à couvrir ses pertes grâce à l'argent du contribuable. Enfin, certaines entreprises liées à la Confédération possèdent des infrastructures qui peuvent être assimilées à un monopole naturel, telles qu'un réseau

d'alimentation en gaz ou une infrastructure de télécommunications.

Comme à toute autre entreprise, la loi sur les cartels impose des limites aux entreprises liées à la Confédération qui veulent tirer profit de leurs avantages de manière illicite. Elle leur interdit notamment d'abuser de leur position dominante. On parle par exemple d'abus lorsque le gestionnaire public d'un réseau de gaz en refuse l'accès à des concurrents². De même, l'utilisation de données recueillies grâce à une situation de monopole est interdite dans le secteur libre, si elle fausse le jeu de la concurrence³. Si une entreprise liée à l'État associe des produits ou des services fournis dans un cadre monopolistique à d'autres offres proposées dans un secteur ouvert à la concurrence, cela peut également constituer une restriction de la concurrence, qui est interdite. C'est ce qui s'est produit lorsque l'Assurance immobilière Berne est entrée sur le marché de l'assurance privée⁴.

La loi sur les cartels n'empêche cependant pas toutes les distorsions de concurrence. Pour que la Commission de la concurrence (Comco) puisse intervenir, il faut qu'il y ait une position dominante sur le marché. Pour de nombreuses entreprises liées à la Confédération, celle-ci n'existe que pour la partie de leurs activités portant sur le service universel. D'autres entreprises, comme les jardineries municipales, qui sont plus petites et ont de nombreux concurrents, passent à travers les mailles du filet de contrôle. Par ailleurs, une intervention de la Comco n'est possible que si la restriction de concurrence est prouvée. En cas de subventionnement croisé, il faut démontrer, par exemple, que celui-ci est utilisé systématiquement à des fins d'entrave ou d'éviction de la concurrence. Le fait qu'il puisse être dissimulé par des astuces comptables et détecté seulement au prix de gros efforts complique encore les choses. Un subventionnement croisé visant à financer des prestations du service universel ne poserait en revanche pas de problème.

Lors d'une récente intervention dans le cadre d'un rachat de société par une entreprise liée à la Confédération, la Comco a interdit la reprise de Quickmail par la Poste car cela aurait créé un monopole sur certains marchés des lettres⁵. Mais il ne faut pas se leurrer. Par rapport aux autres pays, les obstacles à l'intervention de la Comco sont élevés actuellement.

2 Voir Comco (2024), p. 26.

3 Voir Comco (2021), p. 14.

4 Voir Comco (2012), p. 9.

5 Voir communiqué de presse de la Comco du 19 janvier 2024.

Reconnaissant qu'il était nécessaire d'agir dans ce domaine, le Conseil fédéral veut renforcer le contrôle des concentrations d'entreprises dans le cadre de l'actuelle révision partielle de la loi sur les cartels.

Réduire les distorsions

La prévention des distorsions de concurrence qui ne sont pas couvertes par la loi sur les cartels relève souvent de la responsabilité du législateur et des propriétaires étatiques. Ces derniers pourraient renoncer purement et simplement à une participation dans d'anciennes entreprises monopolistiques propriétés de l'État et, par conséquent, aux revenus qu'il en tire. Il n'y aurait alors plus de distorsions de la concurrence en raison d'avantages financiers, par exemple, ni de conflits d'intérêts potentiels entre les rôles de régulateur et de propriétaire. Par ailleurs, les entreprises liées à la Confédération pourraient renoncer à leurs activités sur le marché libre et s'en tenir à leurs activités clés dans le domaine du service universel. Toutefois, dans la mesure où les économies d'échelle, d'envergure ou de réseau génèrent des gains d'efficacité, la concurrence pourrait être faussée au détriment des entreprises publiques.

Si de telles mesures sont jugées excessives, il faut alors que les responsables politiques veillent davantage à la neutralité concurrentielle⁶. Toutes les entre-

prises devraient être égales devant la loi. Les entreprises publiques ne devraient donc pas bénéficier d'un soutien sous la forme d'une imposition privilégiée, d'avantages financiers ou de subventions qui créent des distorsions. Il faut en outre empêcher le financement croisé d'un secteur soumis à la concurrence par des activités du secteur du service universel. Cela implique une séparation transparente des deux secteurs au niveau structurel ou, au moins, au niveau comptable, ainsi qu'une surveillance efficace. Et si des aides financières s'avèrent nécessaires, par exemple pour garantir le service universel, elles ne devraient pas dépasser le niveau requis⁷.

Bibliographie

Commission de la concurrence (Comco) (2012). Rapport annuel 2011.

Commission de la concurrence (Comco) (2021). Rapport annuel 2020.

Commission de la concurrence (Comco) (2024). Rapport annuel 2023.

Contrôle fédéral des finances – CDF (2024). Subventions: rapport de synthèse sur les audits précédents.

Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE (2024). Recommandation du Conseil sur la neutralité concurrentielle.

Polymomics (2017). État et concurrence: les aspects institutionnels et concurrentiels relatifs aux entreprises cantonales et communales. Étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Berne, le 27 novembre.

⁶ Voir OCDE (2024).

⁷ Le CDF (2024) parvient à des conclusions similaires dans ses recommandations.



Niklaus Wallimann

Responsable du centre de compétences Économie, secrétariat de la Commission de la concurrence (Comco), Berne



Daniel Müller

Collaborateur scientifique, secrétariat de la Commission de la concurrence (Comco), Berne



Philipp Wegelin

Collaborateur scientifique, secrétariat de la Commission de la concurrence (Comco), Berne

L'État a-t-il toujours plus d'influence?

Dans notre entretien, deux journalistes confrontent leurs points de vue. Fervent défenseur du libéralisme, Peter A. Fischer, de la Neue Zürcher Zeitung (NZZ), plaide pour moins d'État. Yves Wegelin, journaliste de la Wochenzeitung (WOZ) et nouvelle recrue du magazine Republik, affirme pour sa part que les recettes ordolibérales ne fonctionnent plus.

Entretien: Guido Barsuglia, La Vie économique

Monsieur Fischer, Monsieur Wegelin, vous faites partie des journalistes économiques les plus renommés du pays. Dans votre enfance, quel quotidien lisait-on au petit-déjeuner?

Peter A. Fischer: Le Brugger Tagblatt, un journal régional typique.

Yves Wegelin: Ma mère lisait 24 heures, mon père, le Bund et la NZZ.

Rien qui ne laisse présager votre orientation politique actuelle.

P. Fischer: Qu'est-ce qu'on entend par orientation politique? En tant qu'économiste libéral, je ne sacrifierais pour rien au monde l'efficacité et la liberté, par conviction et par expérience.

Y. Wegelin: Mes parents ont toujours été très progressistes. Mais ce qui m'a le plus marqué, ce sont les discussions politiques que nous avions à la maison.

Vous avez tous les deux étudié l'économie à l'Université de Berne, à dix ans d'intervalle.

Pourquoi avez-vous choisi cette voie?

P. Fischer: Au gymnase économique, j'ai appris que les incitations économiques expliquent en grande partie le fonctionnement d'une société. Cela m'a particulièrement intéressé.

Y. Wegelin: Je voulais comprendre comment fonctionne le monde. Mon choix s'est donc porté sur les sciences économiques et politiques. J'ai rapidement acquis la conviction que, pour comprendre le monde, il faut comprendre le capitalisme.

En matière de politique économique, vous défendez, Monsieur Fischer, des thèses libérales, et vous, Monsieur Wegelin, des idées de gauche. Comment est-ce possible en ayant eu les mêmes professeurs à l'université?

Y. Wegelin: Ce qui m'intéresse, ce sont les faits et les arguments. Et, dans ce domaine, les sciences économiques, mais aussi les sciences politiques et sociales, ont plus à offrir que la simple théorie du néolibéralisme classique. La crise financière de 2008 m'a aussi profondément marqué, car elle m'a fait prendre conscience que bien des choses que j'avais apprises sont plus complexes dans la réalité.

«Un bon économiste ne peut être qu'un économiste libéral.»

Peter A. Fischer

P. Fischer: Le monde a toujours été complexe. Mais la Suisse ferait bien de se remémorer les principes fondamentaux de l'économie, à savoir que les ressources sont limitées, qu'il y a des conflits d'objectifs et que la prospérité recule quand l'influence de l'État grandit.

Y. Wegelin: Pendant mes études à l'université, nous n'avons pas abordé le thème des inégalités et de leurs conséquences économiques, pas plus que les courants de pensée moins dogmatiques.



L'État a-t-il toujours plus d'influence? Yves Wegelin, de la Wochenzeitung (à gauche sur l'image), et Peter A. Fischer, de la Neue Zürcher Zeitung, confrontent leurs idées sur la question. Entretien mené dans le bâtiment principal de l'Université de Zurich.

Monsieur Fischer, a-t-on accordé trop de place à l'enseignement de l'économie néoclassique?

P. Fischer: Nous avons aussi abordé le sujet des inégalités, de l'optimisation du bien-être et les modèles keynésiens. Cela dit, je suis d'avis qu'un bon économiste ne peut être qu'un économiste libéral car, en économie, tout tourne autour de l'efficacité.

Y. Wegelin: Il n'y a pas que l'efficacité. Les sciences économiques ont aussi pour but d'aider à comprendre le fonctionnement de l'économie, notamment pour permettre à la société d'atteindre les objectifs qu'elle se fixe de manière démocratique.

P. Fischer: La démocratie est un bon moyen de refléter les idéaux d'une société. Mais pour qu'il y ait un gâteau à partager, il vaut mieux le confectionner de manière efficace.

Y. Wegelin: C'est juste, mais un marché dérégulé n'est pas toujours efficace, comme le montre l'exemple de Credit Suisse.

P. Fischer: J'en conviens, tout n'est pas parfait sur les marchés financiers. Mais, dans ce secteur aussi, il y a plutôt trop que pas assez d'État. Nous avons besoin d'un État fort qui fixe des règles, pas d'un État qui dirige lui-même une banque.

«L'État crée beaucoup de richesses grâce au service public, mais c'est volontiers passé sous silence.»

Yves Wegelin

Quand vous parlez de l'État, de qui parlez-vous?

Y. Wegelin: Outre le gouvernement, le Parlement, les tribunaux et l'administration, les assurances sociales et les entreprises publiques sont importantes aussi. L'État crée beaucoup de richesses grâce au service public, mais c'est volontiers passé sous silence.

P. Fischer: D'accord pour les communes, les cantons, la Confédération et les entreprises publiques. Mais l'État est d'abord un cadre politique qui doit garantir la propriété et l'accès au marché. Il fournit des biens publics et corrige les défaillances du marché, si la société le souhaite, bien sûr.

Lorsque je m'emporte contre l'État, contre qui suis-je en colère?

P. Fischer: Vous pestez peut-être contre des bureaucrates ou des impôts trop élevés. Mais, en fin de compte, l'État est une communauté. L'État, c'est nous tous.

Y. Wegelin: Oui, dans l'idéal. Cependant, dans les faits, certains lobbys économiques ont plus de poids au sein de la Berne fédérale que les simples citoyens, à l'image d'UBS sur la question de l'organisation de la réglementation des marchés financiers.

L'État s'étend: en Suisse, sa quote-part, soit les dépenses de l'État rapportées au PIB, a augmenté ces soixante dernières années, passant de 16% à 32%.

Y. Wegelin: En examinant l'évolution sur une période aussi longue, on occulte le fait que les dépenses publiques n'ont augmenté que jusqu'en 1993 et qu'elles ont stagné depuis. En 2022, elles atteignaient 31,9%, soit un peu moins que les 32,4% de l'époque. J'éprouve un certain agacement quand des représentants des partis bourgeois affirment, contre toute évidence, que l'État s'étend.

P. Fischer: Si on fait le calcul correctement, c'est-à-dire en incluant l'assurance-maladie obligatoire et la prévoyance professionnelle, la quote-part de l'État atteint même 40%. Et si l'on considère les dépenses absolues, on voit que les dépenses publiques ont doublé depuis 1990, en termes réels, les dépenses sociales ayant même triplé. Elles ont donc progressé beaucoup plus fortement que le PIB. Les dépenses de l'armée sont les seules qui ont diminué. La situation s'est-elle dégradée à ce point qu'il faille tripler les dépenses sociales? Il existe de nombreuses possibilités de faire des économies.

Y. Wegelin: Je m'étonne que vous et d'autres économistes argumentiez avec des chiffres absolus. Baser une analyse macroéconomique sur de tels chiffres absolus est un non-sens économique. Si le PIB croît, tout le reste augmente aussi, y compris les dépenses publiques.

P. Fischer: Si l'on considère que la mission de l'État est de fixer un cadre réglementaire, on devrait pouvoir faire des revenus d'échelle. Autrement dit, quand la population augmente, on devrait pouvoir faire proportionnellement avec moins d'État.

Peter A. Fischer (à gauche sur l'image):
«Il existe de nombreuses possibilités de faire des économies.»



Y. Wegelin: Mais l'État ne fixe pas seulement un cadre, il s'occupe aussi de la protection sociale, de l'éducation, de la santé et de bien d'autres choses encore. Les dépenses augmentent forcément quand le PIB augmente. Comme l'enseigne l'économiste américain William Baumol, le prix de services comme l'éducation ou la santé progresse forcément, comparés à celui de nombreux biens de consommation, car la productivité de ces services n'augmente guère. Pour que le même niveau de prestations soit maintenu, il faudrait plutôt que les dépenses de l'État soient en hausse.

Monsieur Fischer, vous êtes certainement d'un autre avis.

P. Fischer: C'est bien là le problème. Si l'État intervient toujours davantage et dans des secteurs non productifs où il verse en plus les plus gros salaires, cela mène à d'importantes pertes d'efficacité qui ralentissent la croissance.

Y. Wegelin: Ce n'est pas parce que la productivité croît moins fortement dans le service public que celui-ci ne crée pas de richesses. Nombreux sont qui parlent du système de santé comme s'il détruisait la richesse gagnée dans le secteur privé. À l'image des sommes que nous dépensons pour acheter de la nourriture ou de l'électroménager, les coûts de

la santé représentent à l'autre extrémité le revenu d'une main-d'œuvre qui permet la prospérité.

P. Fischer: La santé est un bien supérieur: plus la prospérité augmente, plus on veut (et on peut) dépenser pour ce bien. L'évolution démographique entraîne également une hausse de la demande. Il n'y a rien à objecter à cela. Mais il faut pouvoir se le permettre. En tant qu'économistes, nous devrions faire en sorte que le système de santé soit le plus efficace possible. Or, en ce moment, nous avons beaucoup trop d'État et de bureaucratie et pas assez de concurrence dans ce domaine.

Beaucoup s'imaginent que l'État pourvoit à tout. Cette croyance semble aussi avoir contribué à l'acceptation de la 13^e rente AVS. Que faut-il en penser?

P. Fischer: Autrefois, l'État était le prêteur en dernier ressort, autrement dit, l'ultime créancier vers lequel on pouvait se tourner quand on ne s'en sortait plus par ses propres moyens. Mais aujourd'hui, dès qu'un problème surgit, quel qu'il soit, la politique et l'État arrivent immédiatement à la rescousse. En parallèle, le nombre de revendications ne cesse de croître: s'il y a toujours plus d'État et qu'il me coûte toujours plus cher, je veux moi aussi en profiter. Ces deux phénomènes se renforcent mutuellement.

Yves Wegelin (à droite sur l'image):
«Les recettes ordolibérales des années
nonante sont éculées.»



Y. Wegelin: Au niveau mondial, on assiste à un certain retour de l'État qui tente surtout de brider quelque peu une économie dérégulée qui est à l'origine de l'instabilité du système financier, des monopoles technologiques et du réchauffement climatique. La revendication d'un équilibre social, qui s'est notamment manifestée dans l'acceptation de la 13^e rente AVS, est tout simplement une réaction à l'inégalité croissante des revenus et des richesses, qui bien qu'elle soit souvent niée, est bien visible dans la statistique officielle. De plus, l'État intervient souvent dans l'intérêt des entreprises, à l'image des sauvetages d'UBS et de CS.

Revenons-en aux réglementations. L'Université de Zurich affirme, chiffres à l'appui, que les textes de loi suisses augmentent de 39 mots en moyenne chaque année. Que dit cette évolution de notre système étatique?

P. Fischer: Malheureusement, la politique est faite non pas par des économistes, mais par des juristes qui veulent avoir des réponses précises à toutes les questions. C'est la raison pour laquelle les lois sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus longues. En tant qu'économiste, je trouve qu'une réglementation qui fixe de grands principes et qui renforce la responsabilité individuelle est beaucoup plus effi-

cace. Chaque entreprise doit répondre de ses actes.

Y. Wegelin: Oui, mais la réglementation bancaire montre que ce sont souvent les dérégulations voulues par le camp bourgeois qui alimentent la bureaucratie: au lieu d'obliger les grandes banques à détenir 10, 15, voire 20% de fonds propres pour qu'elles puissent supporter elles-mêmes des pertes éventuelles, la ministre des Finances Karin Keller-Sutter propose un arsenal de petites mesures.

P. Fischer: Si l'on regarde le nombre de réglementations ou d'employés dans les entreprises publiques, l'empreinte de l'État a augmenté, c'est un fait incontesté. Au total, près d'un employé sur quatre travaille dans le service public.

Où feriez-vous des économies et où augmenteriez-vous les impôts?

Y. Wegelin: De nombreux impôts ont été abaissés ou supprimés ces trente dernières années. Une redistribution s'opère du bas vers le haut. J'économiserais dans le développement du réseau autoroutier, car le trafic automobile émet autant de CO₂ qu'il y a trente ans. J'introduirais aussi un impôt sur les successions et abolirais le secret bancaire en Suisse. Car la fraude fiscale n'est pas seulement injuste, elle est aussi inefficace.

P. Fischer: J'aimerais bien voir les suppressions de réglementations et d'impôts que vous évoquez. Nous

n'avons pas un problème de recettes, mais un problème de dépenses. Dans le domaine des assurances sociales, le principe de l'assurance devrait occuper une place plus importante. Pourquoi la Confédération finance-t-elle 20% des dépenses de l'AVS? Et pourquoi verse-t-elle une somme aussi élevée à l'assurance-chômage? Je réduirais aussi considérablement les subventions en faveur de l'agriculture et exigerais une plus grande efficacité des transports publics. Dans le domaine climatique, j'encouragerais les taxes d'incitation au lieu des subventions.

Pour la septième année consécutive, la Finlande est le pays le plus heureux du monde, selon le Rapport mondial sur le bonheur des Nations Unies. La Suisse pointe au neuvième rang de ce classement. En Finlande, la quote-part de l'État atteint 55%, contre 32% en Suisse. Plus d'État rend-il plus heureux?

P. Fischer: J'aime beaucoup la Finlande et j'y fais souvent du ski. Mais le pays illustre bien ce qui arrive quand on en demande toujours plus à l'État. Son taux d'endettement est passé de 35% en 2008 à 75% aujourd'hui. Si elle poursuit sur cette voie, la Finlande deviendra une nouvelle Grèce, un pays où chacun n'a plus qu'une seule idée en tête: profiter le plus possible de l'État. Est-ce là la définition du bonheur? Il appartient à chaque société de répondre à cette question. Je considère cependant que nous

avons une responsabilité envers les prochaines générations. Un État qui se développe en s'endettant sur le dos des générations suivantes me semble irresponsable.

Y. Wegelin: Un service public efficace est essentiel pour le bien-être des gens. Au XX^e siècle, la Suisse a adopté un modèle économique performant qui lui a apporté la prospérité et un faible taux de chômage et qui a compensé, dans une certaine mesure, sa petite taille. Mais ce modèle économique, qui a attiré des sommes incroyables de capitaux dans le pays en raison de la faible fiscalité et du secret bancaire, avait le défaut de desservir les intérêts d'autres pays. Aujourd'hui, il est dépassé car d'autres pays baissent leurs impôts pour attirer les multinationales ou chicanent la Suisse sur les questions de fiscalité et de secret bancaire. Les recettes ordolibérales des années nonante sont éculées, mais curieusement, cela ne suscite pas de débat.

Peter A. Fischer

Âgé de 57 ans, le journaliste économique Peter A. Fischer est économiste en chef de la Neue Zürcher Zeitung (NZZ) et responsable journalistique de NZZ PRO Global, qui reflète le point de vue prospectif de la NZZ sur l'économie mondiale et la géopolitique. Il a dirigé la rédaction économique de la NZZ de 2010 à

2021 et fait ses premières armes à la NZZ comme correspondant pour la Chine et pour la Russie. Peter A. Fischer a étudié l'économie à l'Université de Berne et effectué son doctorat à Hambourg.

La Neue Zürcher Zeitung défend des thèses libérales. Elle compte 223 000 lecteurs.

Yves Wegelin

Yves Wegelin, 46 ans, est journaliste économique. Après un bref passage dans l'enseignement, il entame des études de sciences économiques et politiques et de langue et littérature arabe aux Universités de Berne et de la Sorbonne, à Paris. Il devient ensuite journaliste indépendant avant de rejoindre la Wochenzeitung (WOZ) en 2008, d'abord comme

rédacteur en chef adjoint, puis comme corédacteur en chef, de 2017 à 2021. Il rejoindra le journal d'information en ligne Republik au 1^{er} juillet 2024.

La Wochenzeitung (WOZ) est un hebdomadaire de gauche organisé en coopérative et basé à Zurich. Il compte 92 000 lecteurs.

Interventions de l'État: oui... et non

En temps normal, les stabilisateurs automatiques suffisent à lisser les variations conjoncturelles. Mais, en cas de récession importante, il est nécessaire que l'État intervienne.

Enea Baselgia, Jan-Egbert Sturm, EPFZ

Lorsque l'économie d'un pays ralentit, les responsables politiques doivent trouver des solutions pour sortir de la crise aussi rapidement et efficacement que possible. Mais lesquelles? Et moyennant quel degré d'intervention étatique? Si certains misent sur des stabilisateurs automatiques comme l'assurance-chômage, le frein à l'endettement ou l'impôt sur le revenu, d'autres plaident pour une intervention active de l'État, par le biais d'une politique budgétaire discrétionnaire, soit des dépenses spécifiques, pour stimuler l'économie. Pourquoi faut-il que l'État s'engage en temps de crise, comment et dans quelle mesure. Le présent article tente de répondre à ces questions.

Une mission clé de l'État

La stabilisation de l'économie fait partie des missions clés de l'État. Lorsque l'économie ralentit, la demande recule, le chômage augmente et les revenus baissent. Grâce à des mesures adaptées, l'État peut alors essayer de contrer cette dynamique (y compris dans le cas inverse d'une surchauffe) et de soutenir une évolution stable de l'économie. Celle-ci a non seulement des effets positifs à court terme sur l'emploi et les salaires, mais elle sert également une croissance durable et, partant, la prospérité de la société dans son ensemble, car les entreprises et les particuliers sont plus enclins à investir et donc à encourager l'innovation lorsqu'ils disposent d'une certaine sécurité de planification.

En période d'instabilité économique, en revanche, certains groupes de population peuvent être plus touchés que d'autres par les crises, ce qui entraîne des inégalités sociales et des tensions. Par son action stabilisatrice sur l'économie, l'État contribue donc aussi à la justice sociale et à l'efficacité économique.

Une politique budgétaire expansionniste

Quelle peut être l'action stabilisatrice de l'État en temps de crise? Grâce à une politique budgétaire expansionniste, il peut stimuler la demande, soit en augmentant ses dépenses, soit en baissant les impôts, ce qui, dans les deux cas, conduit à une augmentation du déficit budgétaire.

En théorie, une augmentation temporaire des dépenses de l'État pour stabiliser l'économie peut se justifier pour deux raisons¹. Premièrement – c'est l'argument néoclassique – la plupart des impôts et des programmes publics entraînent des distorsions. En cas de récession, vouloir rééquilibrer le budget de l'État en augmentant les impôts ou en réduisant les subventions serait probablement contreproductif, car cela pèserait sur une économie déjà affaiblie et accentuerait la récession. Deuxièmement – c'est l'approche keynésienne – les récessions peuvent être considérées comme des périodes où l'épargne des particuliers est trop importante et, partant, leurs dépenses trop faibles pour la société. Si l'État aug-

1 Voir Brunnermeier et Reis (2023).

Lieu déserté pendant la pandémie de Covid-19. Dans les situations extrêmes, l'intervention de l'État est nécessaire pour la relance de l'économie.



mente ses dépenses ou baisse les impôts, il réduit l'épargne publique et, donc, l'épargne dans son ensemble, rapprochant ainsi l'économie de l'équilibre souhaité, à savoir la pleine utilisation des capacités de production et un niveau d'emploi, de revenus et de recettes fiscales supérieur à celui qui aurait été atteint sans intervention de l'État.

Le rôle des stabilisateurs automatiques

De nombreux instruments de l'État, tant du côté des recettes que des dépenses, peuvent servir de stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire agir sur les variations conjoncturelles sans qu'il soit nécessaire de mettre en place de politiques spécifiques.

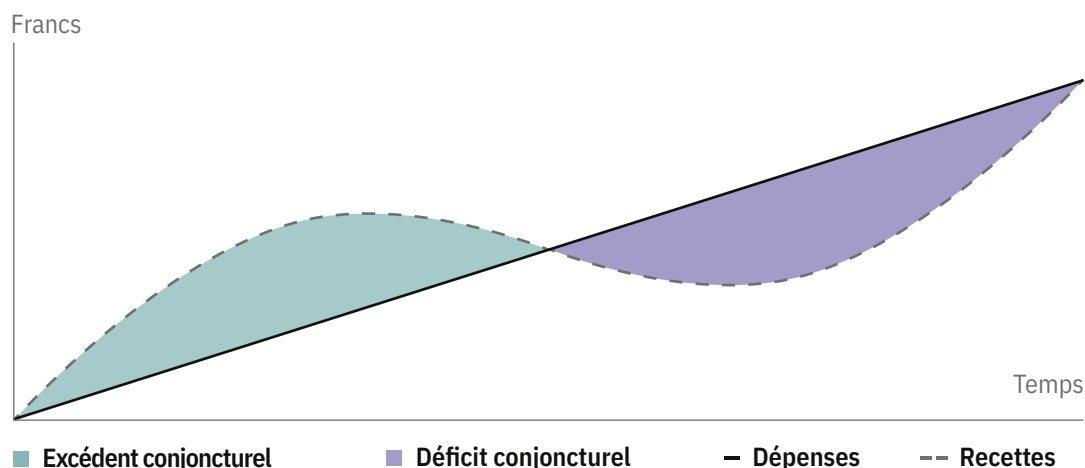
S'agissant des recettes, le système fiscal joue un rôle central. Dans les périodes de ralentissement conjoncturel, les revenus des particuliers ainsi que les chiffres d'affaires et les bénéfices des entreprises reculent, entraînant automatiquement une baisse

des recettes fiscales. Ce recul de la charge fiscale peut contribuer à stabiliser l'offre de travail, le pouvoir d'achat des consommateurs et les investissements des entreprises. À l'inverse, l'augmentation de la charge fiscale en période de forte croissance économique permet de modérer l'activité de l'économie et de protéger cette dernière d'une surchauffe.

Au niveau des dépenses aussi, certains instruments peuvent avoir des effets stabilisateurs. L'assurance-chômage, par exemple, offre un soutien financier aux personnes concernées. Lors d'une récession se distinguant par une progression du chômage, le nombre de bénéficiaires des allocations chômage augmente automatiquement, ce qui permet de maintenir leur pouvoir d'achat, d'atténuer la baisse du revenu disponible et de stabiliser ainsi la consommation et l'économie.

Les stabilisateurs automatiques contribuent considérablement à stabiliser l'économie sans que l'État n'ait à intervenir. Appréciés pour leur efficacité, leur indépendance politique et leur contribution à la justice sociale, ils ont toutefois leurs limites. Ils ne sont

Le frein à l'endettement garantit l'équilibre des finances de la Confédération à moyen terme



Source: Département fédéral des finances / La Vie économique

pas en mesure de contrer tous les chocs économiques, notamment les changements brutaux dans le commerce international (par exemple, les pénuries d'approvisionnement comme lors de la pandémie de Covid-19), ou les événements géopolitiques comme une guerre ou un choc pétrolier. Dans ce cas, des mesures discrétionnaires de politique budgétaire peuvent s'avérer nécessaires pour stabiliser l'économie.

Le frein suisse à l'endettement

Parmi les stabilisateurs automatiques, on peut également citer le frein à l'endettement, qui veille à garantir l'équilibre budgétaire (fédéral) à moyen terme, en limitant les dépenses ordinaires au montant des recettes structurelles, c'est-à-dire des recettes corrigées des fluctuations de la conjoncture (voir illustration)². Le frein à l'endettement est toutefois à double tranchant. Il permet certes de promouvoir l'équilibre des finances à long terme, ce qui donne aussi à l'État – en limitant l'endettement brut – une plus grande marge de manœuvre en matière de politique budgétaire discrétionnaire³. Mais il restreint également ses possibilités en cas de récession, puisque les dépenses ordinaires ne peuvent excéder les recettes prévues à moyen terme. Relativement rigide,

le frein suisse à l'endettement permet de stabiliser l'économie de manière limitée⁴. Au vu de l'endettement très faible de la Suisse, de plus en plus de voix s'élèvent pour demander s'il ne faudrait pas l'assouplir afin d'offrir une marge de manœuvre plus grande pour les investissements publics et les baisses d'impôts⁵. À noter toutefois qu'il existe d'ores et déjà des fonds d'investissement spécifiques⁶ et que le frein à l'endettement permet également des dépenses extraordinaires dans des situations exceptionnelles.

En cas de crise économique majeure, il peut arriver que les stabilisateurs automatiques ne suffisent pas à soutenir l'économie. L'État doit alors prendre en dernier recours des mesures discrétionnaires de politique budgétaire afin de stabiliser l'économie, réalisant des dépenses allant au-delà des limites prévues par le frein à l'endettement pour protéger l'économie suisse d'un effondrement. Lors de la crise financière de 2008, l'État s'est ainsi vu dans l'obligation de soutenir temporairement UBS et, pendant la pandémie de Covid-19, il a offert des garanties de l'ordre de 100 milliards de francs⁷ et réalisé des dépenses extraordinaires s'élevant à quelque 30 milliards de francs.

Quel est le degré approprié d'intervention étatique en temps de crise? Telle est la question récurrente à laquelle doivent répondre les responsables politiques dans des périodes marquées par

2 Hors système d'assurances sociales.

3 Voir discussion dans Baselgia et Martínez (2023).

4 Voir Kemeny et Wegmüller (2023).

5 Voir Brühlhart (2023).

6 Les dépenses relatives aux transports sont d'ores et déjà en grande partie financées par des recettes fiscales liées, provenant notamment du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (Forta). Ces deux fonds financent l'exploitation, la maintenance et le développement des infrastructures de transport.

7 Voir Schaltegger (2021).

l'incertitude. Il est toujours plus facile d'évaluer *a posteriori* si un programme conjoncturel a été trop mesuré ou, au contraire, trop large. L'histoire montre que les interventions étatiques ont été plus ou moins fructueuses selon que l'impulsion donnée était trop faible, optimale ou trop élevée.

À l'avenir, il sera certainement difficile d'intervenir au bon moment et dans la juste mesure lors de la prochaine crise. La Suisse peut s'estimer heureuse d'afficher une dette publique très faible, même après la pandémie de Covid-19. Cette situation confortable lui donne la marge de manœuvre nécessaire pour réagir rapidement, avec souplesse et, si nécessaire, de manière globale, aux futurs défis économiques. Il est essentiel de conserver cette résilience et cette flexibilité afin de préserver durablement la stabilité et la croissance de l'éco-

nomie suisse, tout en tenant compte des aspects de justice sociale.

Bibliographie

Baselgia E. et Martínez I. Z. (2023). : Wealth-income ratios in free market capitalism: Switzerland, 1900–2020. *The Review of Economics and Statistics*.

Blanchard O. (2023). Fiscal policy under low interest rates. MIT press.

Brühlhart M. (2023). La politique d'endettement de la Suisse est-elle trop stricte? *La Vie économique*. 13 novembre.

Brunnermeier M. K. et Reis R. (2023). A crash course on crises: Macroeconomic concepts for runups, collapses, and recoveries. Princeton University Press.

Kemeny F. et Wegmüller P. (2023). Frein à l'endettement et prise en compte de la conjoncture. *La Vie économique*. 14 novembre.

Schaltegger C. (2021). Un soutien à l'économie jamais vu depuis la Deuxième Guerre mondiale. *La Vie économique*. 25 mai.



Enea Baselgia

Postdoctorant, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)



Jan-Egbert Sturm

Professeur de macroéconomie appliquée, directeur du Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)

Les frontières disputées de «l'État social»: une rétrospective historique

Dès la fin du XIX^e siècle, l'industrialisation a poussé les États à mettre en place un système d'assurances sociales. En Suisse, ce système demeure profondément influencé par des logiques privées.

Matthieu Leimgruber, Université de Zurich

En 1899, le pasteur socialiste zurichois Paul Pflüger, l'une des grandes figures de la gauche du début du XX^e siècle, publie un livre intitulé *L'État social suisse. Un panorama de la situation en 1950*. Il y expose sa vision idéale de la Suisse du futur. Selon lui, «l'État social» offrira d'ici un demi-siècle (soit en 1950) des prestations sociales étendues fournies par l'État fédéral ainsi que, de manière subsidiaire, par des mutuelles et des coopératives n'obéissant pas à la logique du profit.

Les écrits de Paul Pflüger s'inscrivent dans les débats homériques qui agitent alors la société suisse sur les réponses à donner à la «question sociale», à savoir les effets de la généralisation du salariat dans une société impactée par le capitalisme industriel. Outre une prospérité et une croissance sans précédent, l'industrialisation amène son lot de problèmes: dans le sillage des inégalités sociales et de la pauvreté, émergent de nouveaux risques sociaux liés à la perte de revenus en cas d'accident et d'invalidité, de maladie ou de chômage. Sans compter la question lancinante de la prise en charge des travailleurs âgés lorsqu'ils sortent du salariat, perdant ainsi leurs revenus.

tant de réponses à ces problèmes. Mais ni leur fonctionnement, ni leur financement ne correspondent à la vision étatiste et solidariste de Paul Pflüger. L'État fédéral a certes édicté des lois qui encadrent ces régimes et définissent leurs sources de financement, mais les institutions qui portent les assurances sociales sont tout sauf étatiques¹. Prenons l'exemple de l'assurance-accidents: si la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva/CNA) est un organisme tripartite regroupant patrons, syndicats et la Confédération, de vastes pans de l'assurance-accidents restent entre les mains de compagnies d'assurance commerciales (aujourd'hui: Zurich, AXA Winterthur, Helsana ou encore Generali). Ces dernières sont également actives depuis un siècle – aux côtés des caisses gérées par les employeurs – dans le domaine de la prévoyance vieillesse, l'actuel deuxième pilier. Organisées initialement selon le principe du mutualisme, les caisses d'assurance-maladie appartiennent désormais au secteur de l'assurance privée. Finalement, les caisses de l'assurance chômage sont les seules au sein desquelles les syndicats jouent un rôle prépondérant. Quant aux assurances sociales fédérales dans le domaine de la vieillesse (assurance-vieillesse, survivants, AVS), de l'invalidité (AI) ou de la compensation de la perte de gain (APG) pour les soldats, les mères ou les indépendants touchés par la pandémie de Covid-19, leurs flux de financement transitent par des caisses de compen-

Des assurances sociales largement entre des mains privées

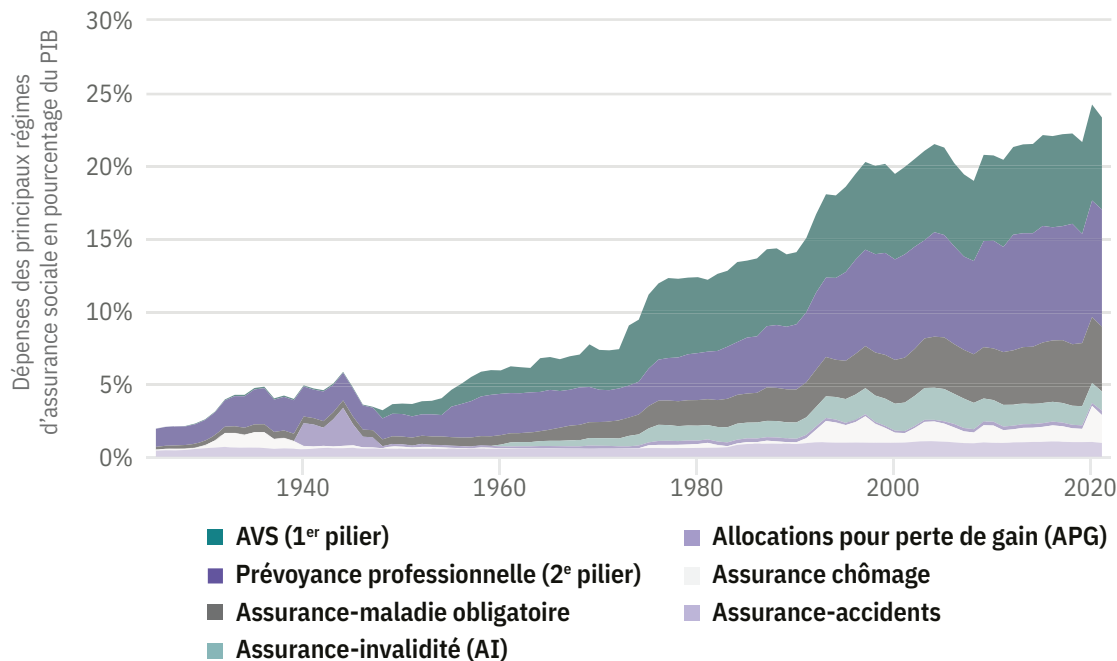
Les différents régimes d'assurances sociales mis sur pied en Suisse au cours du XX^e siècle constituent au-

1 De plus amples informations sur l'histoire de la sécurité sociale en Suisse sont disponibles sur le site internet: histoirede.lasecurite-sociale.ch.



Les assurances sociales sont nées avec l'industrialisation.
Un employé d'une usine de pansements suisse, en 1946.

Stabilisation des dépenses sociales depuis le début du XXI^e siècle (1925-2021)



Remarque: cette statistique ne prend pas en compte les allocations familiales, qui sont comprises depuis peu de temps dans le compte global des assurances sociales (CGAS), ni les prestations transitoires pour chômeurs âgés.

Source: Office fédéral de la statistique (OFS) / Compte global des assurances sociales / La Vie économique

sation fondées et contrôlées par les organisations patronales².

Nous sommes donc à des lieues de l'«État social suisse» tel que Paul Pflüger l'imaginait en 1899. Selon la définition de l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas), l'actuel système de sécurité sociale recouvre sept domaines (prévoyance vieillesse; couverture d'assurance en cas de maladie, d'invalidité et d'accident; allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité; assurance-chômage et enfin allocations familiales) et désigne «l'ensemble des mesures prises par des institutions publiques ou privées pour protéger les personnes et les ménages contre certains risques sociaux et pour assurer leur subsistance». Les luttes constantes autour de la définition des frontières entre les prérogatives de l'État et celles dévouées au secteur privé constituent ainsi une ligne de force de l'histoire des politiques sociales. Au vu de leur rôle prépondérant dans la politique suisse, le patro-

nat et les intérêts privés ont ainsi profondément structuré la sécurité sociale³.

Des dépenses sociales élevées mais pas «étatiques»

Le système suisse de sécurité sociale est un ensemble complexe qui nécessite d'importants moyens financiers. Les dépenses totales des différentes branches de la sécurité sociale ont crû de manière spectaculaire au cours du XX^e siècle (voir illustration): en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), elles ont doublé à chaque génération depuis 1925, voire triplé entre 1950 et 1975. Depuis le début du XXI^e siècle, la situation a cependant changé: hormis un pic récent lié aux aides d'urgence distribuées par le biais de l'assurance-chômage et des APG durant l'épidémie de Covid-19, les dépenses des assurances sociales se sont stabilisées à un niveau atteignant en-

² Voir Eichenberger (2016).

³ Voir Leimgruber (2008) ainsi que Eichenberger et Leimgruber (2019).

viron 20% à 25% du PIB. Depuis des décennies, les quatre cinquièmes de ces dépenses sont liées aux deux premiers piliers du système de retraite-vieillesse (AVS et prévoyance professionnelle) et à l'assurance obligatoire de couverture des soins en cas de maladie.

Qui finance les dépenses sociales en Suisse? Ce n'est en tout cas pas l'État puisque, depuis 1987, les contributions fédérales à l'ensemble de ces régimes ne représentent que 14% environ des dépenses totales, tandis que 13% proviennent du rendement des capitaux (un élément essentiel pour le financement du deuxième pilier) et que plus de 70% sont financées par les cotisations salariales.

Il y a vingt ans, Peter Hasler, le patron des patrons suisses, s'inquiétait du niveau des dépenses sociales en Suisse. Évoquant une divinité antique liée au sacrifice des enfants par le feu, il dépeignait de manière alarmiste un véritable «Moloch social» qui dévorait une part toujours plus grande de la richesse produite et qui, si on n'y mettait pas le holà, risquait de mettre en danger la prospérité même du pays⁴. Tempêtant contre les excès d'un supposé «État social», cette critique libérale repose sur une vision carica-

turale de la sécurité sociale. Les discours récurrents sur le «poids» insupportable des dépenses sociales ne font pas seulement l'impasse sur le rôle clé des assurances sociales pour encadrer et accompagner le développement du capitalisme: ils passent également sous silence le fait que des pans essentiels de la sécurité sociale, tels que la prévoyance vieillesse ou l'assurance maladie, sont aussi des marchés dont profite le secteur privé.

Bibliographie

- Eichenberger P. (2016). *Mainmise sur l'État social. Mobilisation patronale et caisses de compensation en Suisse (1908-1960)*, Neuchâtel: Alphil.
- Eichenberger P. et Leimgruber M. (2019). *Business and social policy development in Switzerland, 1880-1990*. In: Oude Nijhuis Dennie (ed.), *Business interests and the development of the modern welfare state*, Abingdon/New York: Routledge, 84-109.
- Hasler P. (2004). *Sozialpolitik im Kreuzfeuer. Diskussion grundlegender Fragen zur Zukunft*. *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 18 mars.
- Leimgruber M. (2008). *Solidarity without the state? Business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890-2000*, Cambridge: Cambridge University Press.

4 Voir Hasler P. (2004).



Matthieu Leimgruber

Professeur d'histoire contemporaine, Université de Zurich

L'anarchie vue sous l'angle de la philosophie politique

Pour que l'économie tourne, il faut que l'État puisse faire respecter la propriété privée. Le modèle anarcho-libéral lui donne-t-il aussi pour mission de garantir l'égalité des chances et de redistribuer la richesse?

Francis Cheneval, Université de Zurich

« La société, qui réorganisera la production sur la base d'une association libre et égalitaire des producteurs, reléguera toute la machine de l'État là où sera dorénavant sa place: au musée des antiquités, à côté du rouet et de la hache de bronze. » C'est à Friedrich Engels, le célèbre compagnon d'armes de Karl Marx, que nous devons cet idéal – que nous appellerons dans le présent article l'idéal anarcho-libéral – d'une société de personnes exerçant librement une activité productive sans intervention de l'État¹. En 1884, Engels soutenait ainsi que la société avancerait à un rythme rapide vers cet état. Cette prédiction ne s'étant jamais réalisée, les systèmes socialistes ont pris un « raccourci » pour parvenir à une société sans État, en nationalisant la production et en mettant en place une économie planifiée centralisée. Loin de s'affranchir de l'État, ils ont fini par créer un État répressif.

De nos jours, la numérisation soulève une controverse semblable concernant l'avenir de l'État. Certains voient la technologie des chaînes de bloc se porter garante des contrats et des transactions effectués par des agents économiques libres, et rendre l'État superflu. D'autres attendent de l'intelligence artificielle (IA) qu'elle résolve le problème de la connaissance posé par Hayek: sans marché, il ne peut exister aucune instance qui dispose des connaissances générées par la fixation des prix sur le marché libre; ils postulent donc que l'IA pourrait régler ce problème et ouvrir la voie à une économie

planifiée centralisée. Si la question de savoir si l'une ou l'autre de ces prédictions se réalisera n'est pas de son domaine, la philosophie permet toutefois de poser la question d'éventuelles erreurs ou carences fondamentales de l'idéal anarcho-libéral.

L'État, garant de la sécurité

On peut répliquer à ces postulats que l'éventualité de la violence et de la menace (qui ne résulte pas forcément d'un acte de volonté, comme il en va lors d'une pandémie) est à considérer comme une constante fondamentale, ce qui justifie l'instauration d'une autorité politique suprême, seule capable de garantir ce bien fondamental qu'est la sécurité. Ce pouvoir dispose pour ce faire de divers instruments: interdiction, prévention et monopole de la violence, interdiction du parasitisme et certification, etc. C'est notamment la prévention de la violence qui justifie la mise en place d'un État qui va au-delà de sa plus simple expression. Toutes les personnes – en particulier celles dont l'activité économique est prospère – ont une bonne raison de donner leurs suffrages à un État dont l'action leur permet de savoir leur fortune en sécurité. Toutefois, étant donné que l'État, avec la puissance que lui confère son rôle de garant de la sécurité, peut devenir lui-même la source d'une grande insécurité, son pouvoir doit être limité par des lois, des mécanismes

1 Voir Engels (1884).

À lui seul, le talent ne suffit pas pour créer de la valeur ajoutée. Sans entraînement quotidien, Roger Federer n'aurait pas connu le succès qui fut le sien.



d'équilibrage institutionnels et des contre-pouvoirs sociaux et économiques.

L'inégalité des conditions dans lesquelles s'exerce l'activité économique constitue un autre problème car les ressources individuelles (talents, compétences, etc.) et les ressources matérielles sont réparties de manière très inégale. Le modèle anarcho-libéral justifie l'inégalité dans la répartition des richesses par l'inégalité dans la performance des individus: le produit appartient aux producteurs, toute autre situation relevant de l'exploitation. Les avis divergent cependant dès qu'il s'agit de savoir de quelle nature et de quelle portée devrait être cette égalité nécessaire à la justice entre les agents économiques et leurs groupes (coopératives, entreprises, etc.).

L'argument de la sécurité énoncé ci-dessus justifie certaines mesures prises par l'État contre les inégalités économiques criantes résultant des processus de production et d'échange, car les faits ont montré que ces inégalités sont souvent génératrices d'insécurité². Toutefois, la redistribution effectuée pour favoriser la sécurité est une arme à double tranchant, car elle nuit à la sécurité de la propriété. Même si la liberté de production est durablement garantie – y compris la production durable de biens qui peuvent à leur tour être utilisés comme bien de production et, par là, accroître considérablement les revenus des producteurs – et même si la liberté de l'échange et du don est elle aussi garantie, il ne sera jamais possible, dans un régime de liberté, d'instaurer une égalité de résultats économiques entre les producteurs. Atteindre cet objectif n'irait en effet pas sans renoncer à la liberté de production et de transfert. Si l'on s'en tient à l'argument de la sécurité, il faudrait réduire les inégalités des résultats économiques non pour parvenir à l'égalité matérielle, mais pour atteindre le seuil à partir duquel les inégalités ne représentent plus un danger pour la sécurité. Et ce seuil dépend du contexte.

L'égalité des chances à n'importe quel prix ?

Qu'en est-il du principe de l'égalité des chances? Dans une vision égalitariste, ce principe s'oppose à l'idéal anarcho-libéral d'une société sans État, car il exige la présence de ce dernier pour rééquilibrer les

conditions dues au hasard, c'est-à-dire à la chance. Il ne tolère pas que des personnes différentes par leurs talents, leurs traits de caractère ou encore leur intelligence ne connaissent pas le même succès dans leurs activités économiques. Concrètement, cela signifierait que l'État aurait du prendre à Roger Federer la part de ses revenus qui provenait de son talent naturel pour le tennis pour la redistribuer à tous les individus dans les mêmes proportions. Selon cette théorie, le talent est en effet une ressource naturelle à laquelle tout le monde a en principe droit, mais qu'une loterie naturelle réserve à une poignée d'élus. Cette réflexion devant être étendue à l'ensemble des individus, elle aboutit à un vaste mécanisme de redistribution étatique.

On peut cependant opposer aux tenants de l'égalitarisme des chances que les talents et l'environnement social ne produisent pas à eux seuls de valeur ajoutée. Le talent de Roger Federer est le résultat d'une interaction à laquelle il a constamment du apporter sa contribution: pour gagner, il lui a fallu s'astreindre à un entraînement quotidien. Puisque l'idéal anarcho-libéral peut réfuter la théorie de l'égalitarisme des chances, l'égalité des chances se résume à garantir un accès équitable aux compétences, aux positions sociales élevées et au capital productif à tous les individus qui fournissent des efforts pour y parvenir. Reste toutefois à prouver que, comme l'affirme l'anarcho-libéralisme, le meilleur moyen d'y parvenir serait de se passer d'État.

Improductivité voulue et improductivité involontaire

Un autre aspect à prendre en compte est l'impossibilité pour certains individus de parvenir à une productivité suffisante. Si l'on part du principe que ceux-ci méritent d'être aidés mais que tous ne bénéficient pas de la solidarité citoyenne, on conclura à la nécessité de disposer d'une institution qui intervient à titre subsidiaire, comme l'assurance-veillesse et survivants et l'assurance-invalidité (AVS et AI). Si cette institution ne reçoit pas suffisamment de contributions volontaires, elle devrait se financer au moyen de prélèvements obligatoires, c'est-à-dire qu'il faudrait la doter de compétences propres à l'État.

² Voir Krammer *et al.* (2022).

Il convient également de tenir compte du fait que tous les individus n'ont pas la volonté d'exercer une activité économique productive. L'idéal anarcho-libéral n'est-il pas surclassé par le principe de neutralité envers les différents choix de mode de vie, un idéal libéral supérieur, selon lequel l'individu a le droit de se soustraire à l'impératif de productivité? Les agents économiques défenseurs de l'anarcho-libéralisme ne sont nullement réticents à accorder les espaces de liberté voulus par le principe de neutralité. De leur côté, les individus qui se mettent de leur plein gré en marge de l'économie productive doivent reconnaître qu'ils ne peuvent exiger des personnes productives aucune prestation matérielle, par exemple un revenu de base inconditionnel.

La question est toutefois de savoir qui garantit ces espaces de liberté – qui peuvent prendre la forme par exemple de territoires autonomes dans lesquels des individus pratiquent le pastoralisme non productif au delà de l'autosubsistance – si des individus productifs les menacent. Dans ce cas également, les individus volontairement improductifs devraient pouvoir compter sur une institution qui les protège. Ne pouvant exiger des individus productifs qu'ils s'en chargent, ils devraient produire au moins assez pour financer par le biais de l'impôt la sécurité que leur garantit l'État. On le voit, le contre-argument de la neutralité incommode les deux camps: les partisans

de l'anarcho-libéralisme, parce qu'ils doivent accepter l'existence d'un État qui garantit le droit fondamental à choisir des modes de vie susceptibles d'être non industriels et moins productifs; et les individus volontairement improductifs, car ils n'échappent pas à l'exigence d'un certain niveau de productivité dépassant la simple économie de subsistance et assujetti à l'impôt, pour le cas où ils attendraient de l'État qu'il protège leur mode de vie alternatif.

Il ressort de ces considérations qu'on ne peut pas opposer d'objections de fond au modèle anarcho-libéral en ce qui concerne la liberté de production et d'association dans des conditions d'égalité, mais que son rejet de principe de l'État est en soi contradictoire. En outre, les tenants de l'anarcho-libéralisme doivent admettre que les individus volontairement moins productifs bénéficient d'espaces de liberté et que les personnes incapables de produire ont droit à une assistance, ce qui revient à reconnaître la nécessité d'un État qui les garantisse.

Bibliographie

Engels F. (1884/1975). L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'État. Édition électronique.

Krammer S. *et al* (2022). Income Inequality, Social Cohesion, and Crime against Businesses: Evidence from a global sample of firms. *Journal of International Business Studies*. Volume 54, pp. 385- 400.

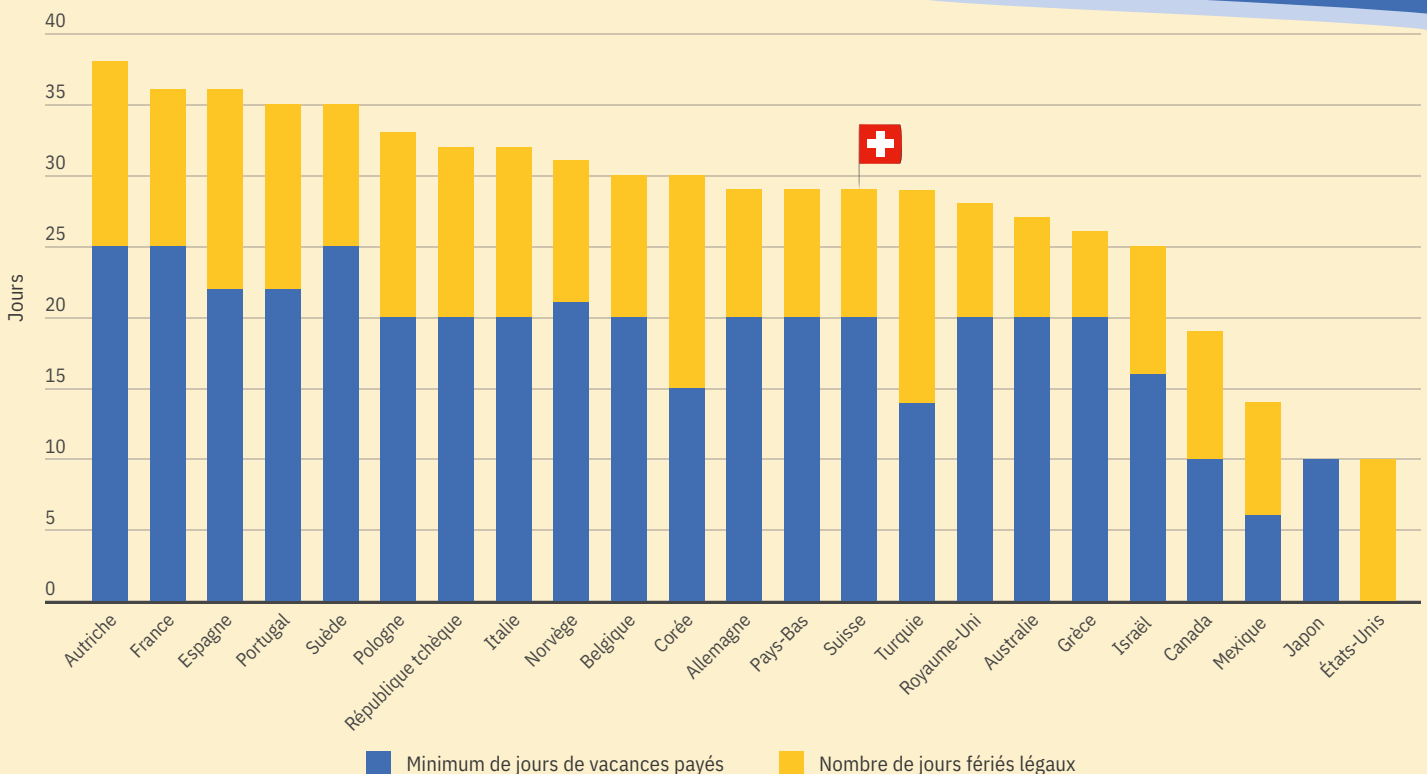


Francis Cheneval

Professeur de philosophie
politique, Université de Zurich

L'Autriche détient le record des congés et des jours fériés

En Autriche, les employés bénéficient de vingt-cinq jours de congés et treize jours fériés. Cela fait au total 38 jours chômés prévus par la loi, soit presque deux semaines de plus qu'en Suisse. Les vacances fixées par le contrat de travail en Suisse sont cependant parfois beaucoup plus longues que la durée légale. On trouve à l'autre bout du spectre des pays de l'OCDE les États-Unis, où le droit légal aux vacances n'existe pas. Les travailleurs y bénéficient tout de même de dix jours fériés par an.



Remarque: vacances et jours fériés en 2020 dans certains pays de l'OCDE.

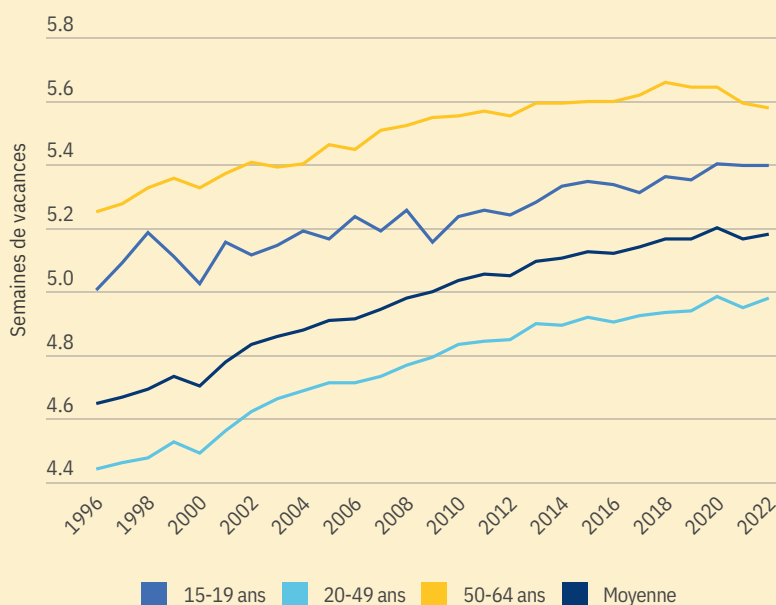
Ce que dit la législation suisse

Jours fériés

Si le nombre de jours fériés varie selon les cantons, les salariés des cantons catholiques ont tendance à être avantagés. Le Tessin compte le plus grand nombre de jours fériés (treize). Le 1^{er} août (fête nationale) est le seul jour férié fixé au niveau fédéral et seuls trois jours fériés sont valables dans les 26 cantons: le jour de l'An, l'Ascension et le jour de Noël.

Vacances

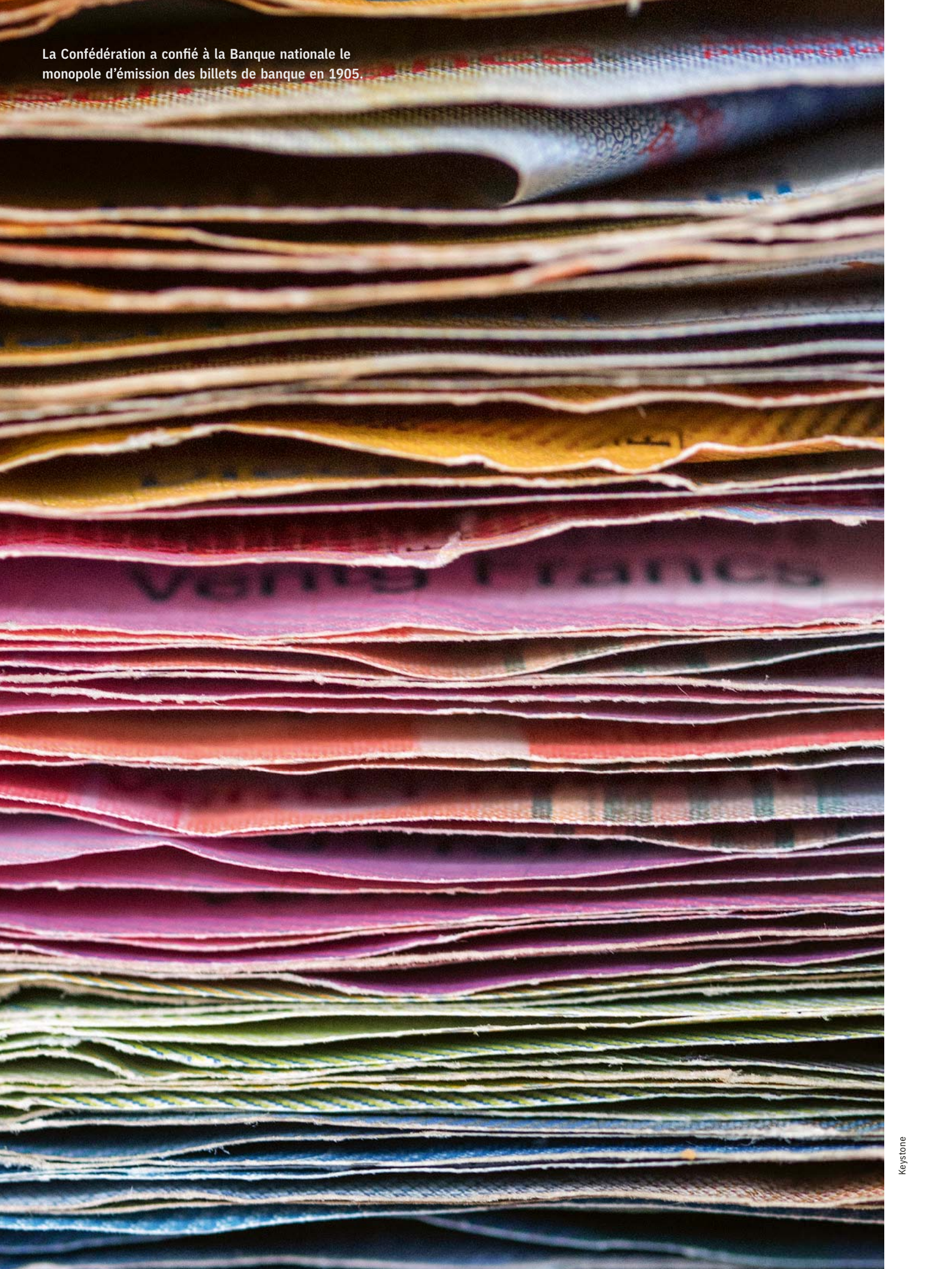
Le droit aux vacances varie en fonction de l'âge. Selon le Code des obligations, les salariés ont droit à cinq semaines de vacances jusqu'à l'âge de 20 ans révolus, puis à quatre semaines au-delà.



Suisse: plus de cinq semaines de vacances en moyenne

Le nombre de semaines de vacances accordé selon le contrat de travail est parfois nettement supérieur à celui prévu par la loi. En 2022, les salariés ont bénéficié en moyenne de cinq semaines et d'un jour de vacances. Ce sont les plus de 50 ans et les moins de 20 ans qui ont eu le plus de vacances; s'agissant des plus jeunes, cela s'explique notamment par le fait que la loi leur accorde plus de jours de vacances (voir ci-dessus). Ces 25 dernières années, le nombre de jours de vacances contractuels a augmenté de trois jours en moyenne, tous âges confondus.

La Confédération a confié à la Banque nationale le
monopole d'émission des billets de banque en 1905.



Pourquoi la Suisse a-t-elle sa propre monnaie?



Carlos Lenz est chef du secteur Affaires économiques à la Banque nationale suisse (BNS) à Zurich

Monsieur Lenz, pourquoi existe-t-il différentes monnaies?

Pour faire simple, je dirais qu'une monnaie propre est l'expression de la souveraineté d'un État, raison pour laquelle la plupart des pays ont leur propre monnaie. Ceux-ci définissent leur unité monétaire et ont le monopole de l'émission des moyens de paiement ayant cours légal.

Quand le franc suisse est-il né?

Le franc suisse tel que nous le connaissons aujourd'hui existe depuis 1850. Avec la première Constitution fédérale de 1848, la régale monétaire a été transférée des cantons à la Confédération. Celle-ci est ainsi devenue titulaire de la souveraineté monétaire et a obtenu le droit exclusif de battre monnaie.

Quel était le rôle de la Banque nationale (BNS) à l'époque?

D'abord, aucun. En Suisse, les billets de banque étaient émis par des banques cantonales et des banques d'émission privées. Ce n'est qu'en 1891 que le monopole d'émission, c'est-à-dire le droit d'émettre les billets de banque suisses, a été octroyé à la Confédération. La loi fédérale sur la Banque nationale suisse (LBN) de 1905 a donné naissance à la BNS et lui a confié le monopole d'émission des billets.

Est-ce la raison pour laquelle la BNS est qualifiée de gardienne de la monnaie?

Cette notion doit être considérée dans un sens plus large, car elle ne se réfère pas uniquement à l'émission de billets de banque. En vertu de la Constitution fédérale, la BNS est chargée de mener, en sa qualité de banque centrale indépendante, une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. La LBN précise le mandat et garantit l'indépendance de la BNS: la politique monétaire doit être menée de sorte que la monnaie garde sa valeur et que l'économie suisse puisse se développer de manière appropriée. L'indépendance de la BNS exige toutefois en contrepartie qu'elle informe et rende compte au Conseil fédéral, au Parlement et au public de l'accomplissement de son mandat.

«Seule une monnaie propre permet à la BNS de remplir son mandat constitutionnel.»

Quels sont les avantages d'une monnaie nationale pour la Suisse?

Seule une monnaie propre permet à la BNS de remplir son mandat constitutionnel: mener une politique monétaire autonome, axée sur les besoins du pays. Le mandat légal fixe également l'objectif visant à garantir la stabilité des prix. La libre circulation des capitaux, étayée par le principe constitutionnel de liberté économique, implique en outre la flexibilité du taux de change, un mécanisme qui a permis de lutter efficacement contre le renchérissement en Suisse lors de la récente hausse de l'inflation mondiale. En effet, si l'appréciation du franc n'avait pas été permise, le taux directeur aurait dû être relevé beaucoup plus nettement pour atténuer les pressions inflationnistes.

Propos recueillis par: «La Vie économique»

Qu'est-ce qui influence les anticipations d'inflation des ménages?

Les anticipations d'inflation des ménages ont tendance à être plus élevées que les taux d'inflation officiels et que ceux anticipés par les entreprises et les instituts de prévision. Une perception biaisée de certains prix ou de l'inflation passée peut expliquer ces divergences.

Klaus Abberger, Nina Mühlebach, Pascal Seiler, Stefanie Siegrist, EPFZ

Dans une économie, le niveau actuel des prix est important, mais les anticipations de l'évolution future des prix le sont également car elles influencent les décisions d'investissement et d'épargne des ménages, ainsi que leur comportement d'achat. Sans compter que les attentes inflationnistes jouent également un rôle lors des discussions salariales. La perception et l'anticipation de l'évolution actuelle et future des prix exercent donc une influence déterminante sur l'activité économique. Mieux comprendre les attentes des ménages et les éléments sur lesquels celles-ci sont fondées permet notamment de définir plus efficacement la politique monétaire.

Dans ce contexte, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a enrichi son enquête sur le climat de consommation de deux questions expérimentales portant sur les anticipations des ménages relatives à l'évolution future de l'inflation. Les résultats sont publiés chaque mois sous la forme d'une série chronologique. À l'occasion de la première publication de ces données, le Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a réalisé une première étude (disponible en allemand) sur les attentes des ménages, recueillies grâce à cette nouvelle méthode, et les a

mis en perspective avec les résultats déjà disponibles dans la littérature¹.

Il est prouvé scientifiquement depuis longtemps que les anticipations d'inflation des ménages peuvent s'écarter fortement des prévisions des entreprises et des instituts de prévision, ainsi que du taux d'inflation réel. Ces écarts ont été largement documentés pour plusieurs pays et pour diverses périodes². Les ménages ont tendance à anticiper une inflation trop élevée, ce qui se reflète également dans les nouvelles données sur le climat de consommation recueillies par le Seco. En moyenne, les anticipations des ménages sont supérieures aux taux d'inflation officiellement publiés et aux taux d'inflation anticipés par d'autres acteurs économiques, tels que les entreprises et les instituts de prévision (voir illustration page 48).

La consommation d'un ménage influence sa perception des prix

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer pourquoi les attentes inflationnistes des ménages sont biaisées. Une hypothèse souvent citée par les chercheurs est le fait que les consommateurs font plus

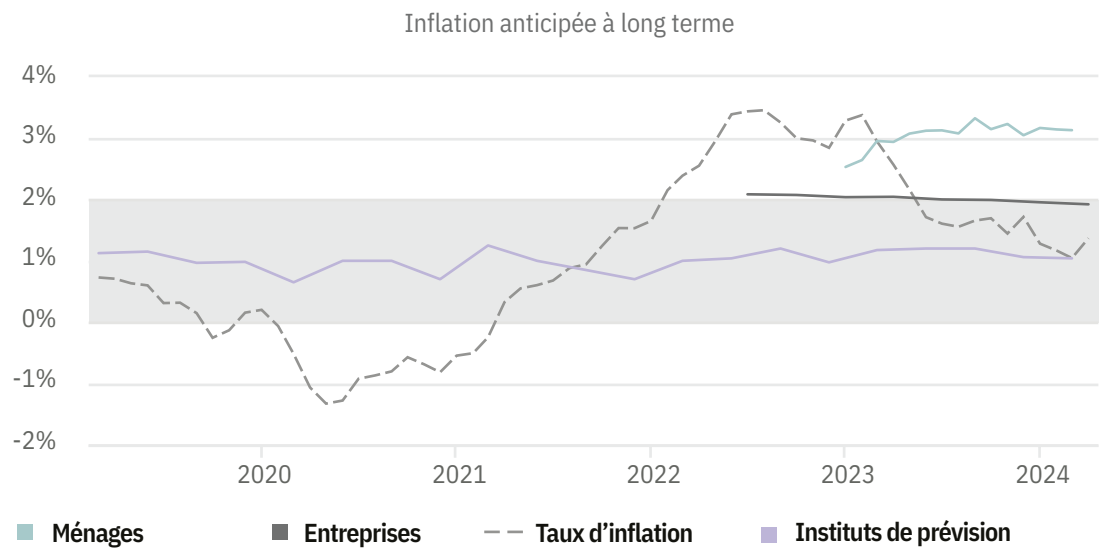
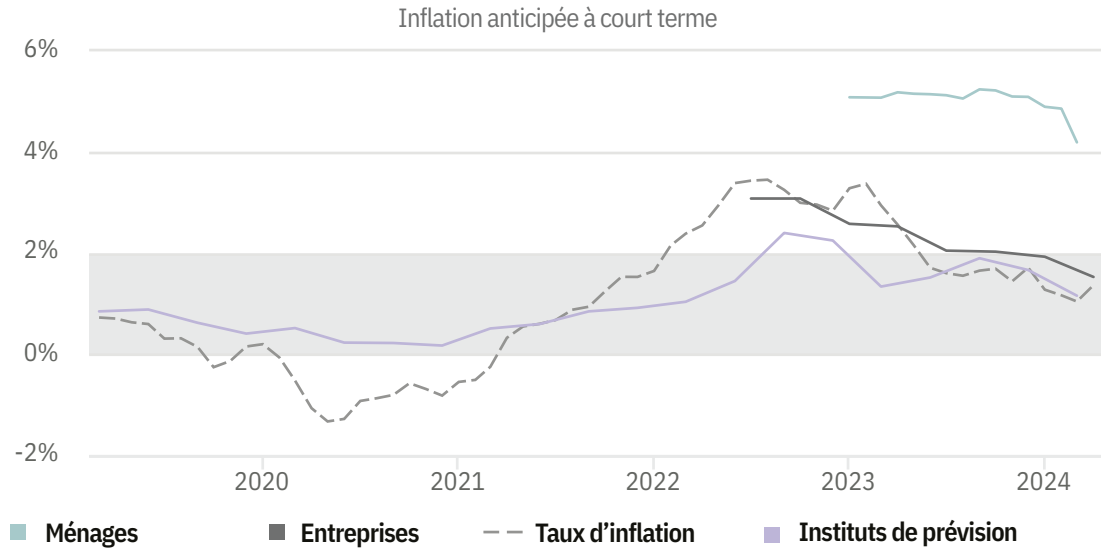
1 Voir Abberger *et al.* (2024).

2 Voir par exemple Arioli *et al.* (2016) pour divers pays européens.



Quiconque consomme souvent des médias traditionnels comme les journaux a tendance à estimer l'inflation avec une plus grande précision.

Les anticipations d'inflation des ménages suisses dépassent celles des instituts de prévision et des entreprises (mars 2019 à avril 2024)



Exemple de lecture: en juin 2023, le taux d'inflation atteignait 1,7%. En juin 2023, la valeur médiane des attentes inflationnistes (à court terme) des consommateurs était de 5,1%, tandis que les instituts de prévision et les entreprises anticipaient un taux d'inflation à court terme compris entre 1,5% et 2% seulement en juin et juillet 2023. La médiane de l'inflation anticipée à long terme (à cinq ans) par les ménages privés était d'environ 3,1% en juin 2023, alors que les instituts de prévision et les entreprises anticipaient à long terme une inflation comprise entre 1,2% et 2%.

Remarque: l'inflation anticipée est calculée sur la base de la médiane interpolée. Pour les attentes inflationnistes à court terme, le Seco (dans son enquête) demande aux ménages et le KOF (dans ses enquêtes conjoncturelles) aux entreprises de se prononcer sur l'évolution au cours des douze prochains mois, tandis que l'enquête du KOF Consensus Forecast interroge les instituts de prévision sur l'année à venir. Les anticipations inflationnistes à long terme portent sur un horizon de cinq ans pour l'ensemble des participants aux enquêtes. S'agissant des attentes en matière d'inflation, la date fait référence au moment où l'enquête a été réalisée, tandis que, pour le taux d'inflation, la date se réfère au moment où le taux d'inflation officiel a été mesuré.

attention aux prix de certains biens (prix des denrées alimentaires ou de l'essence, par exemple) parce qu'ils achètent régulièrement ces biens ou qu'ils en ont besoin dans leurs activités quotidiennes³. Les ménages fondent donc leurs attentes inflationnistes sur le prix des denrées alimentaires et des services plutôt que sur la part de ces marchandises dans le panier de produits sur lequel repose l'indice national des prix à la consommation.

Une autre hypothèse souligne les aspects cognitifs liés aux expériences ou aux souvenirs, par exemple. La littérature spécialisée a ainsi démontré que les ménages accordent trop d'importance aux taux d'inflation qu'ils ont connus dans le passé⁴: les personnes ayant déjà expérimenté une forte inflation anticipent systématiquement une inflation plus élevée que celles qui n'en n'ont pas fait l'expérience.

Le fait de garder en mémoire des prix souvent inférieurs aux prix réels pousse les ménages à surestimer l'inflation actuelle. Par ailleurs, ceux-ci prêtent davantage attention aux hausses de prix plutôt qu'aux baisses. Souvent, les ménages ne s'attendent pas à une déflation durable mais à une hausse des prix, même dans un environnement d'inflation faible, voire négative. Ce biais cognitif dans la perception de la baisse des prix contribue à fausser les anticipations inflationnistes des ménages.

Une évaluation variable des informations accessibles au public

La sélection, la pondération et le traitement des informations jouent un rôle décisif sur les anticipations d'inflation des ménages. La manière dont les ménages perçoivent l'inflation actuelle est un facteur particulièrement important, tout comme les canaux d'information qu'ils utilisent. Certains ménages attribuent par exemple davantage d'importance aux nouvelles et aux communiqués de presse provenant des banques centrales. De plus, quiconque consomme souvent les médias traditionnels (journaux ou télévision) a tendance à estimer l'inflation passée et à venir avec une plus grande précision⁵.

Les gens prêtent une attention différente aux informations en fonction de la confiance qu'ils accordent à la source de ces informations et de l'adéquation de ces nouvelles informations avec leur «vision du monde». Enfin, chacun a sa propre manière d'appréhender et d'interpréter les informations.

Les anticipations des ménages aident à identifier les tendances

De plus en plus de chercheurs estiment pourtant que les anticipations d'inflation des ménages fournissent des informations et des signaux précieux. Une étude récente⁶ montre ainsi que les attentes inflationnistes subjectives d'une personne expliquent en partie les décisions que celle-ci prend en matière de consommation, d'épargne, d'investissement ou d'endettement.

Toutefois, d'un point de vue macroéconomique, l'évolution des anticipations d'inflation est plus importante que le niveau de celles-ci. Les données recueillies doivent donc montrer comment les anticipations d'inflation évoluent au fil du temps et si elles sont sensibles aux variations du taux d'inflation réel ou aux annonces et aux changements de politique monétaire. Il ressort de la série chronologique disponible actuellement qu'au moins sur la période relativement courte depuis janvier 2023, la tendance des anticipations d'inflation des ménages à court terme suit le taux d'inflation réel.

Les anticipations d'inflation à long terme jouent également un rôle important dans les analyses de politique monétaire car elles indiquent si les prévisions inflationnistes sont ancrées dans le temps, c'est-à-dire si elles sont stables. S'agissant de la Suisse, les anticipations inflationnistes à cinq ans des prévisionnistes sont bien ancrées puisqu'elles n'ont que très légèrement fluctué ces dernières années. C'est le signe que les prévisionnistes ont considéré les taux d'inflation de 2022 et 2023 comme étant provisoires et qu'ils ont confiance en la stratégie de stabilisation des prix de la Banque nationale suisse (BNS). En d'autres termes, ils estiment qu'à long terme, le taux d'inflation devrait revenir dans la fourchette visée par la BNS de moins de 2% par an.

3 Voir par exemple D'Acunto *et al.* (2021).

4 Voir par exemple Malmendier et Nagel (2016).

5 Voir Weber *et al.* (2022).

6 Voir D'Acunto et Weber (2024).

Bien qu'elles soient plus volatiles que celles des instituts de prévision et des entreprises, les anticipations d'inflation à long terme des ménages fluctuent moins que les anticipations à court terme. On peut donc penser qu'elles sont elles aussi plutôt stables. Comme la série chronologique des données sur les ménages est encore relativement courte (puisqu'elle a débuté en janvier 2023), il ne sera possible d'étudier son évolution, sa fiabilité et sa stabilité de manière plus précise que sur la base d'observations supplémentaires qui seront établies dans les années à venir.

Bibliographie

Abberger K *et al.* (2024). Studie zur Erhebung der Inflationserwartungen in der Umfrage der Schweizer Konsumentenstimmung. Études KOF, n° 176.

Arioli R. *et al.* (2016). EU consumers' quantitative inflation perceptions and expectations: An evaluation (Working Paper no. 038). Commission européenne.

D'Acunto F. *et al.* (2021). Exposure to grocery prices and inflation expectations. *Journal of Political Economy*, 129(5), 1615-1639.

D'Acunto F. et Weber M. (2024). Why survey-based subjective expectations are meaningful and important (Working Paper No. W32199). National Bureau of Economic Research.

Malmendier U. et Nagel S. (2016). Learning from inflation experiences. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 53-87.

Weber M. *et al.* (2022). The subjective inflation expectations of households and firms: Measurement, determinants, and implications. *Journal of Economic Perspectives*, 36(3), 157-184.



Klaus Abberger

Responsable des enquêtes conjoncturelles, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)



Nina Mühlebach

Doctorante et collaboratrice scientifique, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)



Pascal Seiler

Doctorant et collaborateur scientifique, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)



Stefanie Siegrist

Doctorante et collaboratrice scientifique, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)

Commerçants: attention à l'arnaque à l'annuaire!

De plus en plus souvent, l'inscription d'une société ou la modification de ses données auprès du registre du commerce cantonal sont suivies de l'envoi d'une facture pour l'inscription dans un annuaire professionnel privé. Mais attention, elle ne provient pas de l'office du registre du commerce.

Philippe Barman, Seco

De nombreuses entreprises se sont déjà fait prendre: à peine ont-elles créé leur société ou modifié leur raison sociale que déjà leur parvient une facture ressemblant à un document émis par le registre du commerce officiel du canton. L'émetteur de cette facture n'a pourtant rien à voir avec le service cantonal compétent! Le procédé est d'autant plus perfide que la facture est envoyée dès la publication ou la modification de la raison sociale dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC), soit avant que le registre du commerce n'envoie sa facture.

L'expéditeur de la facture frauduleuse se pare souvent d'un nom qui rappelle les offices cantonaux du registre du commerce, l'index central des raisons de commerce Zefix ou une autre autorité. Même le nom du Seco, c'est-à-dire du Secrétariat d'État à l'économie, a déjà été utilisé abusivement. Certains vont même jusqu'à apposer sur leur courrier non seulement une inscription dans les trois langues nationales, mais également la croix suisse ou les armoiries de la Confédération.

Cette pratique appelée «arnaque à l'annuaire» a fortement augmenté en 2023. Seuls ceux qui prennent le temps de lire attentivement le texte écrit en petits caractères se rendent compte qu'en réglant le montant réclamé, ils ne s'acquittent pas de l'émolument dû à l'office cantonal du registre du

commerce, mais concluent un contrat pour l'inscription de leur société dans un annuaire professionnel inutile qui, dans le meilleur des cas, est publié sur Internet.

Généralement imprimées en tous petits caractères, les conditions générales de vente (CGV) précisent que le contrat porte sur une durée d'un an et qu'il sera ensuite reconduit tacitement à titre onéreux, sauf résiliation dans le délai prévu avant l'échéance.

Attention lors du dépôt d'une marque

D'autres pièges guettent les entreprises, notamment lorsqu'elles souhaitent protéger leur raison de commerce en tant que marque. Dans ce domaine aussi, la vigilance est de mise, car l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) est le seul organisme habilité à percevoir une taxe pour l'enregistrement d'une marque. Comme dans le cas des annuaires professionnels, régler une facture jointe à une offre non sollicitée équivaut à conclure un contrat à titre onéreux pour la publication dans un registre de marques privé, qui généralement ne présente aucun intérêt.

L'envoi en masse de factures donnant aux entreprises l'impression qu'il existe déjà un rap-



port contractuel peut également avoir des suites fâcheuses. Là encore, quiconque règle le montant sans lire ce qui est écrit en petits caractères conclut un contrat à titre onéreux – contre son gré et sans même s’en rendre compte.

Quant aux envois, par la poste ou par courrier électronique, de formulaires d’offre pour l’inscription dans un annuaire professionnel, ils ont un peu diminué ces derniers temps. Pour figurer dans l’annuaire, le destinataire est invité à vérifier l’adresse professionnelle de l’entreprise qui est pré-imprimée sur ces formulaires, à la corriger le cas échéant et à indiquer les prestations et produits qu’il propose. Le texte et la présentation du formulaire mêlent prestations payantes et gratuites, de sorte qu’un lecteur inattentif pense que l’offre est entièrement gratuite. Il signe alors, sans l’examiner, le formulaire

qui s’avère être un contrat onéreux, reconduit tacitement chaque année.

Un espoir pour les entreprises concernées

De telles erreurs sont fâcheuses et peuvent coûter cher aux entreprises. Cependant, il existe des moyens de se défendre: quiconque a conclu un contrat à titre onéreux pour une inscription inutile dans un annuaire professionnel peut le contester en invoquant une «erreur essentielle» ou un «dol»¹. La contestation entraîne l’invalidité du contrat², l’entreprise ayant alors la possibilité d’exiger la restitution des montants versés³. Une brochure du Secrétariat d’État à l’économie

1 Art. 24, al. 1, ch. 4, et art. 28, CO.

2 Art. 23, CO.

3 Il y a ce que l’on appelle «enrichissement illégitime» au sens des art. 62 ss, CO.

(Seco) explique comment agir contre les auteurs d'arnaques à l'annuaire⁴.

Les personnes qui ont reçu des factures ou des formulaires non sollicités les invitant à s'inscrire dans un annuaire professionnel inutile peuvent en outre adresser une réclamation au Seco à l'aide d'un formulaire disponible en ligne. Il s'agit alors de décrire la pratique contestée le plus fidèlement possible et de joindre les moyens de preuve existants. Dès que le Seco a réuni suffisamment de réclamations, il dépose une plainte pénale à l'encontre de la société concernée auprès du Ministère public cantonal compétent⁵.

En 2023, le Seco a porté plainte contre huit auteurs d'arnaques à l'annuaire, sur un total de onze plaintes. Les trois autres plaintes pénales déposées auprès des Ministères publics cantonaux concer-

naient des pratiques commerciales trompeuses dans le domaine des compléments alimentaires et des appels téléphoniques payants (vers des numéros surtaxés). Dans un cas, le prétexte fallacieux misait à dessein sur la confusion avec un quotidien connu.

Les statistiques montrent que les procédures lancées par le Seco produisent des résultats concrets, puisqu'elles ont conduit les Ministères publics et les tribunaux cantonaux à rendre quinze ordonnances pénales, jugements et décisions judiciaires en 2023. Le Seco s'occupe également des appels publicitaires non sollicités, ayant reçu 12 687 réclamations en 2023. 1028 autres réclamations ont été déposées pour des pratiques commerciales trompeuses et 501 contre des arnaques à l'annuaire. D'autres réclamations détaillées peuvent être consultées sur le site du Seco.

4 De plus amples informations sur les arnaques à l'annuaire et les moyens d'y remédier sont présentés dans la brochure du Secrétariat d'État à l'économie (2024): Attention à l'arnaque à l'annuaire!

5 Art. 23, al. 1 et 3, en relation avec art. 10, al. 3, let. b, LCD.



Philippe Barman

Avocat, chef du groupe LCD, secteur Droit, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

La recherche disruptive en déclin dans le monde entier?

Selon une étude parue en 2023 dans la prestigieuse revue scientifique «Nature», les innovations révolutionnaires seraient en net recul. Des chercheurs de l'Université de Bâle, qui ont reproduit quasiment la même étude, parviennent à une tout autre conclusion.

Christian Rutzer, Rolf Weder, Université de Bâle

Au début de l'année 2023, la prestigieuse revue scientifique «Nature» a fait les gros titres en publiant une étude signée Michael Park, Erin Leahey et Russell J. Funk et intitulée «Papers and Patents are becoming less disruptive over time»¹ (en français: La capacité disruptive des articles scientifiques et des brevets est en déclin). Le «New York Times» y a réagi séance tenante en se demandant: «Où sont passées les grandes découvertes de la science?»². Le «Financial Times» abondait dans le même sens: «La science a perdu sa capacité disruptive»³. Et la «Neue Zürcher Zeitung» de conclure: «La recherche et la science produisent toujours moins de connaissances révolutionnaires. La gestion universitaire de la recherche est devenue depuis longtemps une fin en soi, aux dépens de la capacité d'innovation. La science doit retrouver sa liberté⁴.»

Pour en avoir le cœur net, les chercheurs de l'Université de Bâle ont reproduit l'étude de la revue «Nature». Toutefois, contrairement à l'étude originale, ils se sont limités aux brevets, étant donné qu'ils connaissent relativement bien ce sujet et que les données le concernant sont en libre accès. Ces travaux ont donné des résultats stupéfiants, qui ont été publiés récemment dans la revue «Research Policy»⁷.

Un indice pour mesurer les connaissances fondamentalement nouvelles

Les auteurs de l'étude publiée dans «Nature» utilisent un outil largement accepté, l'indice CD (pour consolidation-disruption), afin d'établir sur une longue période le potentiel disruptif des brevets et des articles scientifiques⁸. Cet indice classe les brevets et les articles scientifiques sur une échelle, selon qu'ils consolident uniquement les connaissances existantes ou qu'ils apportent des connaissances fondamentalement nouvelles, qualifiées de «disruptives». Pour le savoir, les chercheurs examinent si un travail donné (qu'il s'agisse d'un article scientifique ou d'un brevet) est cité par des publications postérieures seul ou en même temps que d'autres travaux (voir encadré page 57). Dans le premier cas, on considère le travail comme l'origine d'idées entièrement nouvelles, tandis que dans le second cas, on peut supposer que le travail ne fait que consolider

Absolument contre-intuitif

À ce jour, plus de 250 articles de presse ont été consacrés à l'étude parue dans la revue «Nature»⁵. Même «The Economist» s'est prêté à l'exercice, se fendant d'un sous-titre laconique: «Les raisons du déclin restent une énigme⁶.» Des chercheurs de l'Université de Bâle se sont montrés eux aussi sceptiques: ce résultat est d'autant plus inattendu que, partout dans le monde, les investissements dans la science ont enregistré un bond ces dernières décennies. De plus, les innovations révolutionnaires ne sont-elles pas omniprésentes?

1 Voir Park, Leahey et Funk (2023).

2 Voir Broad (2023).

3 Voir Ahuja (2023).

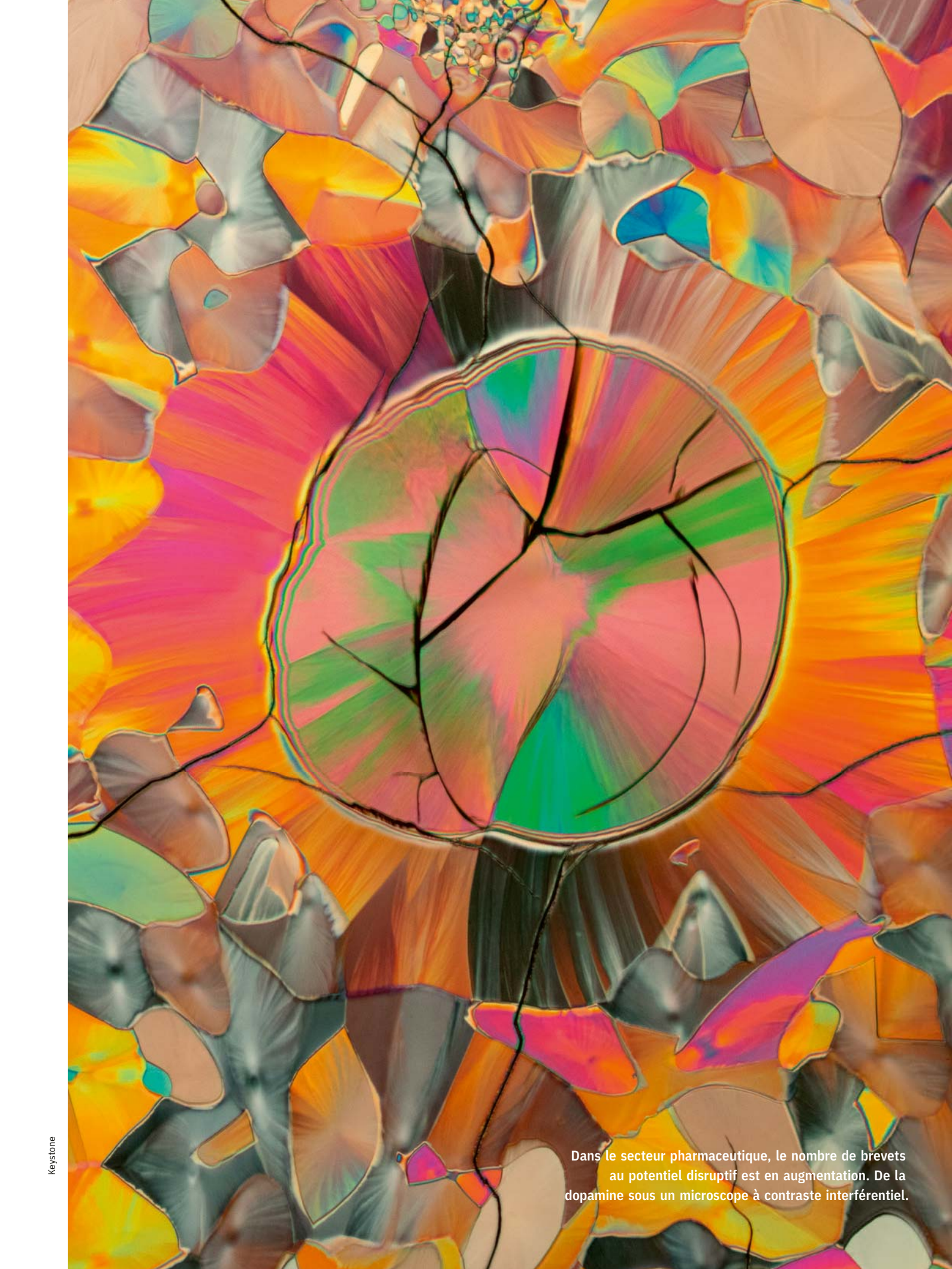
4 Voir Geiser (2023).

5 Voir nature.almetric.com.

6 Voir The Economist (2023).

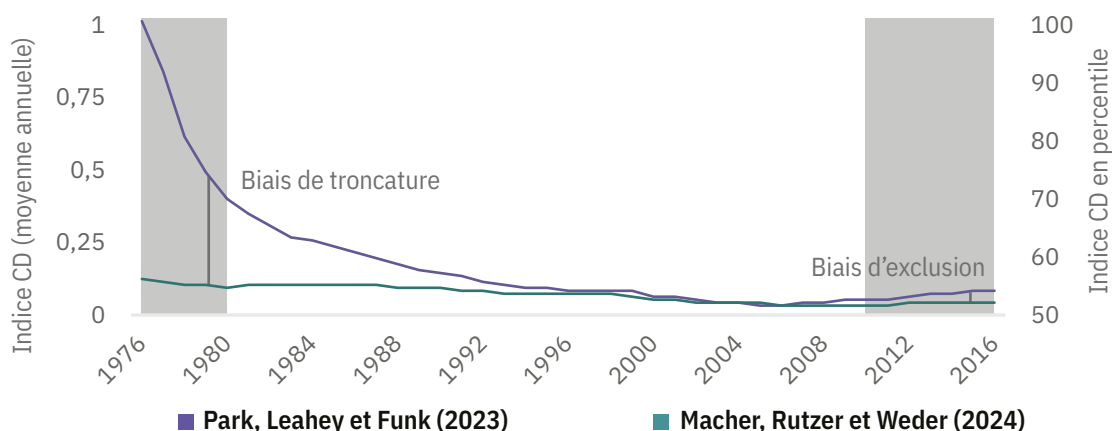
7 Voir Macher, Rutzer et Weder (2024).

8 Voir Funk et Smith (2017).



Dans le secteur pharmaceutique, le nombre de brevets au potentiel disruptif est en augmentation. De la dopamine sous un microscope à contraste interférentiel.

Une fois les distorsions corrigées, l'indice CD moyen ne régresse que légèrement (1976 à 2016)



Remarque : l'indice CD montre si un brevet apporte des connaissances fondamentalement nouvelles (+1) ou s'il ne fait que consolider les connaissances existantes (-1), les valeurs variant sur cette échelle. Sur le graphique, qui affiche les moyennes annuelles, l'indice CD résultant de l'étude parue dans «Nature» suggère un fort recul, qui aurait été encore plus marqué si les auteurs avaient pris comme point de départ de leurs calculs l'année 1976 au lieu de 1980 (la surface en gris à gauche porte sur la période qui va de 1976 à 1980).

Source : Macher, Rutzer et Weder (2024) / La Vie économique

les connaissances existantes. L'indice CD varie de +1 (totalement disruptif) à -1 (totalement consolidant).

Les auteurs de l'étude parue dans «Nature» ont analysé, outre des publications scientifiques, quelque 3,5 millions de brevets délivrés entre 1980 et 2010 à des inventeurs du monde entier par l'Office des brevets et des marques des États-Unis. Selon leur méthodologie, l'indice CD annuel moyen des brevets chute durant cette période de 0,39 à 0,05, ou du 69,5^e percentile au 52,5^e percentile, soit 17 points de pourcentage⁹, ce qui montrerait que les brevets n'ont cessé de perdre leur capacité disruptive pour devenir toujours plus «consolidants». En revanche, en utilisant leur propre méthode sur la même période et avec les mêmes données, les chercheurs de l'Université de Bâle ne constatent qu'un faible recul de l'indice CD des brevets, de 0,09 à 0,05 ou du 54,5^e percentile au 52,5^e percentile, soit seulement 2 points de pourcentage.

Des résultats biaisés

Les résultats presque diamétralement opposés auxquels parviennent les deux études sont à mettre sur le compte de deux distorsions que présente l'étude publiée dans «Nature» et qui faussent le calcul de l'indice CD pour les brevets. Le premier de ces biais, qui

influence fortement les résultats, découle du fait que les auteurs ne tiennent pas compte des citations de brevets publiés avant 1976. En effet, la plupart des brevets publiés au début de la période d'observation (en 1980) citent un bon nombre de brevets octroyés avant 1976. Le fait d'ignorer ces brevets a amené les chercheurs à considérer comme «disruptifs» de nombreux brevets qui, en fait, ne présentaient pas de véritable innovation. On est donc en présence de ce que l'on appelle un «biais de troncature» : le fait de ne pas avoir tenu compte d'un élément vient fausser les résultats. L'indice CD calculé par les chercheurs de l'Université de Bâle, corrigé de ce biais, montre que le recul de la capacité d'innovation n'est en réalité que de deux points de pourcentage.

Le second biais découle du fait que l'étude publiée dans «Nature» n'a pas pris en compte un changement intervenu dans le droit de la propriété intellectuelle aux États-Unis. Depuis la fin de l'année 2000, l'Office des brevets et des marques ne publie en effet plus seulement les brevets octroyés, mais aussi la teneur des demandes de brevet, ce qui a entraîné une modification dans la façon de les citer : on cite maintenant souvent non plus le brevet octroyé, mais la demande de brevet, car celle-ci est publiée plus tôt. Or, l'étude en question n'inclut que les citations de brevets octroyés – et fait donc l'impasse sur les citations de demandes de brevet. Résultat : elle ne tient

9 La valeur de l'indice CD allant de -1 à 1, elle peut être convertie en percentiles à l'aide de la formule suivante :
50*Indice CD + 50.

10 Holst *et al.* (2024) avancent dans leur publication que l'indice CD calculé par les auteurs pour les articles scientifiques pourrait aussi être faussé.

pas compte d'une partie des citations, ce qui lui fait attribuer une capacité disruptive excessive à de nombreux brevets. On est par conséquent en présence, ici, de ce que l'on appelle un «biais d'exclusion». L'effet de cette distorsion est néanmoins nettement plus faible que celui du biais de troncature¹⁰. L'illustration présente les résultats corrigés de ces deux biais.

À quels résultats parvient-on en corrigeant les deux biais et en étendant la période d'observation jusqu'en 2016? L'indice CD moyen ne régresse que légèrement, de 0,12 en 1976 à 0,09 en 1980 puis à 0,04 en 2016, soit un recul de quatre points de pourcentage (du 56^e percentile au début de la période d'observation au 52^e percentile à la fin de cette période). Cette évolution apparaît dans l'illustration.

On constate également que le nombre absolu de brevets à très grande capacité disruptive (soit ceux dont l'indice CD est égal ou supérieur à 0,75) passe de 3273 en 1976 à 4728 en 2016. La progression est encore plus marquée dans certains secteurs, puisque ce chiffre a été multiplié par quatre dans l'industrie pharmaceutique, si importante pour la Suisse, et par douze dans les technologies de l'information et de la communication.

Il est rassurant de constater que le système de recherche et d'innovation continue à fournir un nombre relativement stable de nouvelles idées, mesuré à l'aune de l'indice CD appliqué aux brevets. Toutefois, étant donné que l'innovation se fonde sur la «destruction créatrice», un processus quelque peu inconfortable, il est important de garder un cadre ouvert qui lui soit favorable. Pour conserver son rôle de *leader* mondial en matière d'innovation, la Suisse doit particulièrement veiller à ne pas tomber dans la complaisance et dans le confort. Sans compter qu'elle serait bien inspirée de valoriser la prise de risque et d'accepter la possibilité d'échouer.

Un éclairage sur la méthodologie

L'indice CD repose sur la distinction entre les brevets cités seuls et ceux cités avec des travaux antérieurs. Pour le mesurer, il faut donc recenser, d'une part, les données sur tous les brevets antérieurs cités en les extrayant directement du fascicule du brevet (citations antérieures) et, d'autre part, les données sur tous les brevets ultérieurs qui citent le brevet en question (citations postérieures). Pour garantir la comparabilité de l'indice CD des brevets déposés au fil du temps, il

faut définir un intervalle temporel fixe appliqué à la saisie des citations postérieures, puisque le nombre de ces dernières augmente avec le temps. L'étude menée par les chercheurs de l'Université de Bâle et celle parue dans la revue «Nature» tiennent compte de toutes les citations effectuées dans les cinq ans qui suivent la publication d'un brevet. Le calcul de l'indice CD₅ n'est donc possible que jusqu'en 2016, car les données pertinentes ne sont disponibles que jusqu'en 2021.

Bibliographie

- Ahuja A. (2023). Science is losing its ability to disrupt. *Financial Times*, 18 janvier.
- Broad W. J. (2023). What happened to all of science's big breakthroughs? *New York Times*, 17 janvier.
- Funk R. J. et Owen-Smith J. (2017). A dynamic network measure of technological change. *Management Science*, 63 (3), 791-817.
- Geiser E. (2023). Die Welt braucht neue Einsteins und Darwins: wie die Forschung wieder innovativer werden kann. *NZZ*, 7 mars.
- Holst V., *et al.* (2024). Dataset artefacts are the hidden drivers of the declining disruptiveness in science. Working Paper, Cornell University (arXiv preprint arXiv:2402.14583).
- Macher J. *et al.* (2024). Is there a secular decline in disruptive patents? Correcting for measurement bias. *Research Policy*, 53 (5), 104992.
- Park M. *et al.* (2023). Papers and patents are becoming less disruptive over time. *Nature*, 613 (7942), 138-144. 4 janvier.
- The Economist (2023). Papers and patents are becoming less disruptive. 4 janvier.



Christian Rutzer

Chef suppléant et chef de projet, Centre d'économie et d'affaires internationales (CIEB), Université de Bâle



Rolf Weder

Professeur d'économie internationale et directeur, Centre d'économie et d'affaires internationales (CIEB), Université de Bâle

Des chiffres du PIB disponibles plus rapidement

Désormais, une estimation rapide du produit intérieur brut suisse est publiée 45 jours après la fin du trimestre concerné. La Suisse comble ainsi son retard au niveau international.

Felicitas Kemeny, Philipp Wegmüller, Seco

Ces dernières années extrêmement mouvementées sur le plan conjoncturel ont démontré qu'il est particulièrement important, en temps de crise, de disposer rapidement de données permettant de mesurer l'activité économique. En raison de sa comparabilité internationale et de ses bases méthodologiques harmonisées, le produit intérieur brut (PIB) est devenu le principal indicateur permettant de mesurer la performance économique d'un pays. Par conséquent, les milieux politique, économique et scientifique, ainsi que le grand public, attendent des calculs rapides et précis du PIB.

L'estimation rapide, une pratique internationale

À l'échelle mondiale, la publication régulière des données trimestrielles du PIB intervient environ 60 jours après la fin d'un trimestre. Mais ces dernières années, les estimations rapides du PIB – appelées «PIB flash» – ont gagné en importance en leur qualité d'indicateurs avancés de la performance économique. Depuis 2016 déjà, l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) publie environ 30 jours après la fin d'un trimestre une première estimation du PIB trimestriel de l'UE et de la zone euro appelée «estimation rapide préliminaire». Une estimation rapide plus précise suit au bout de 45 jours.

Au cours des dix dernières années, la plupart des États membres de l'Union européenne (UE) ont opté pour la publication d'une estimation rapide dès 30 ou 45 jours après la fin du trimestre concerné¹. Quant aux États-Unis, ils ont publié leur première estimation de PIB trimestriel à 30 jours dès 1969. D'autres pays, comme le Royaume-Uni, vont encore plus loin, en publiant leur PIB trimestriellement et mensuellement, les premières estimations étant publiées 45 jours après la fin de la période de référence (voir illustration 1 page 60).

Un «PIB flash» est aussi possible en Suisse

En Suisse, les données trimestrielles du PIB sont généralement publiées 60 jours après la fin du trimestre écoulé². Dans le cadre d'une phase de test, le secteur Conjoncture du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) réalise depuis quelques années des estimations supplémentaires à 30 jours et à 45 jours. Une analyse de faisabilité³ d'une publication plus rapide à l'avenir, a montré que l'estimation rapide du PIB après 45 jours donne une précision satisfaisante.

Les résultats du calcul classique du PIB après 60 jours peuvent toutefois différer de l'estimation rapide réalisée. Les révisions effectuées en Suisse étaient de la même ampleur que celles d'autres grandes économies européennes, voire très légè-

1 Douze des vingt-sept États membres de l'UE publient une estimation rapide du PIB à 30 jours, vingt-trois États membres à 45 jours.

2 La publication porte sur les composantes du PIB que sont la production, la dépense et le revenu, non ajustés, corrigés des variations saisonnières, du nombre de jours ouvrables et également des événements sportifs. Voir seco.admin.ch/bip.

3 L'étude de faisabilité (en allemand) est disponible sur le site seco.admin.ch.

La Suisse passe à la vitesse supérieure: le Secrétariat d'État à l'économie publie désormais les premières estimations rapides du PIB 45 jours après la fin de la période concernée. Photo: l'athlète suisse Ditaji Kambundji, spécialiste du 100 mètres haies.



rement supérieure à celle de l'ensemble de la zone euro. Ces deux dernières années, les estimations de la croissance réelle du PIB réalisées après 45 jours et deux mois après la fin du trimestre étaient identiques pour cinq trimestres sur huit (voir illustration 2 page 60). L'indicateur avancé de l'évolution du PIB – si l'économie croît ou se contracte – ayant été correct dans tous les cas, il n'est pas possible d'affirmer que le «PIB flash» surestime ou sous-estime systématiquement la croissance de la richesse nationale par rapport à la publication traditionnelle à 60 jours. En revanche, il est nécessaire de procéder à certains ajustements des résultats de l'estimation rapide.

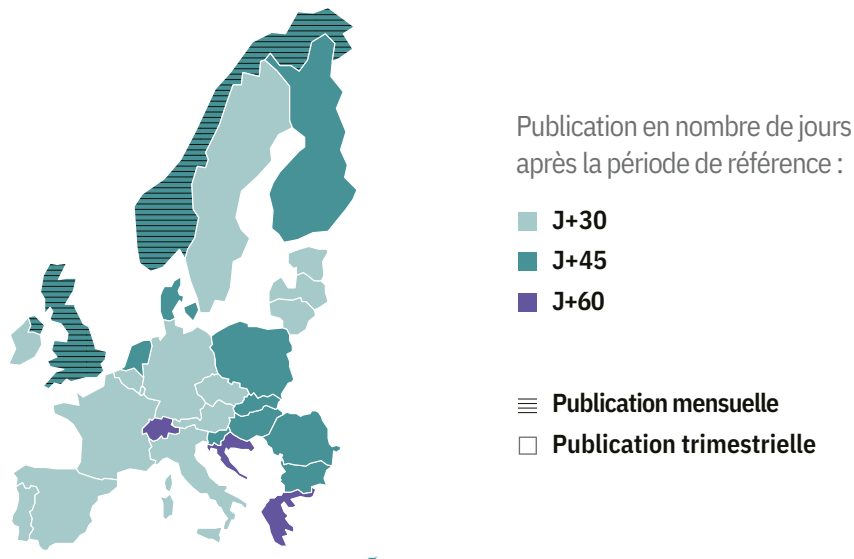
Précision et rapidité, des objectifs contradictoires

Les révisions des résultats sont d'une ampleur bien plus grande à 30 jours qu'à 45 jours (voir illustration 2

page 60). Comment expliquer de tels écarts entre les estimations rapides et les chiffres définitifs du PIB publiés après 60 jours? La réponse est simple: ces estimations reposent, par nature, sur un faisceau d'informations moins dense que celui sur lequel s'appuient les calculs classiques du PIB. Il est notamment possible que certaines données fondamentales (telles que les chiffres des ventes ou les prix) ne soient pas encore disponibles en totalité. Pour que ces lacunes soient comblées, des projections sont faites à l'aide de modèles statistiques qui intègrent les résultats d'enquêtes disponibles relativement tôt ou des données à plus haute fréquence que mensuelle ou trimestrielle (informations sur les marchés financiers, par exemple). Des «erreurs d'appréciation» peuvent donc se produire.

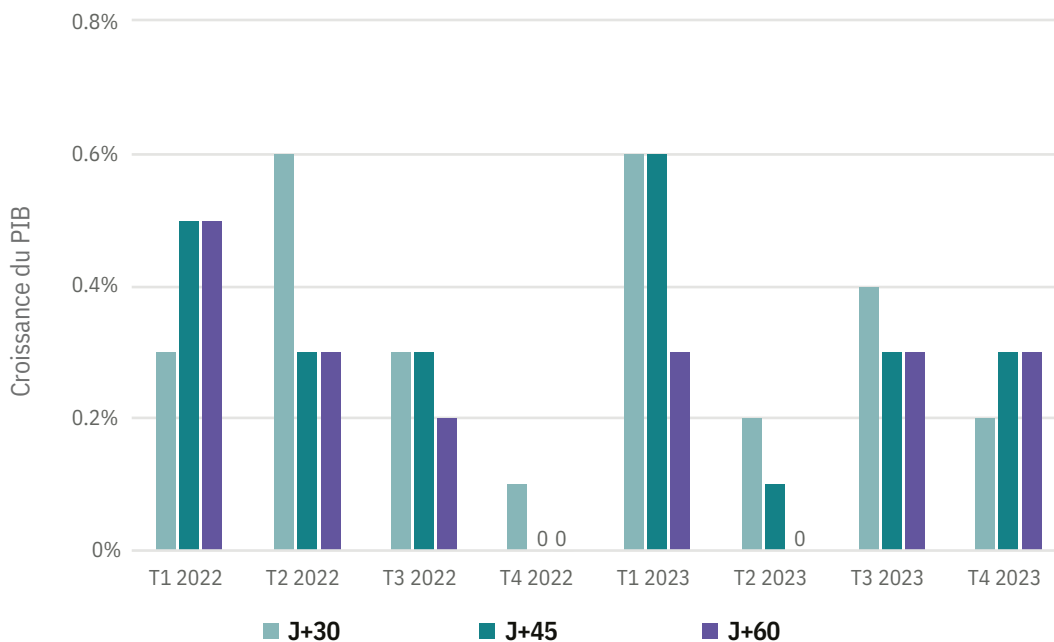
Il faut donc trouver un bon équilibre entre la rapidité de la publication et la précision des résultats. D'un point de vue technique, il est toujours possible d'établir des estimations plus tôt, mais cela n'est pas

III. 1: En Europe, les estimations rapides du PIB à 30 et à 45 jours sont monnaie courante



Source: Seco, Eurostat, instituts statistiques nationaux / La Vie économique

III. 2: Croissance du PIB: peu de révisions du PIB flash à 45 jours par rapport à la publication classique



Interprétation: pour cinq trimestres sur huit, l'estimation rapide à 45 jours est identique à celle réalisée dans le cadre de la publication classique à 60 jours. S'agissant des estimations à 30 jours, les écarts par rapport à la publication ordinaire sont nettement plus fréquents.

Remarque: les chiffres du PIB sont réels, corrigés des variations saisonnières et des effets des événements sportifs.

Source: Seco / La Vie économique

toujours pertinent. Plus les estimations sont effectuées de manière précoce, plus elles ont un caractère prévisionnel car la quantité d'informations statistiques fiables disponible pour les calculs est limitée. En période de crise ou de forte volatilité des données, ces prévisions peuvent donc être très incertaines. Faut-il dès lors privilégier la rapidité de la publication des données? Ou le risque d'envoyer un signal trop imprécis sur l'évolution du PIB est-il trop grand?

Estimation rapide du PIB à partir de mai 2024

La phase de test approfondie conduite ces dernières années a montré qu'il est possible de publier une estimation rapide du PIB d'une qualité satisfaisante à au moins 45 jours. À partir de mai 2024, le Seco publiera donc chaque trimestre une estimation rapide, en se limitant, comme d'autres pays, à la publication

du taux de croissance du PIB réel corrigé des variations saisonnières, des effets calendaires et des effets des événements sportifs. Les autres résultats trimestriels des comptes nationaux, à savoir l'évolution de la création de valeur à l'échelle des secteurs et les composantes de la dépense et du revenu du PIB, ne seront quant à elles publiés qu'à 60 jours, comme à l'accoutumée.

En publiant une estimation rapide du PIB, le Seco remplit sa mission de producteur officiel de statistiques. Il propose des informations aussi complètes, précises et précoces que possible sur l'évolution du PIB suisse. Durant la phase d'introduction, l'estimation rapide du PIB sera analysée en profondeur, en étant considérée comme une statistique expérimentale, puis développée le cas échéant. Il n'est pas exclu qu'il soit possible de publier de manière encore plus précoce l'estimation de la croissance du PIB suisse. Le Seco continue d'étudier cette possibilité.



Felicitas Kemeny

Cheffe du secteur Conjoncture,
Secrétariat d'État à l'économie
(Seco), Berne



Philipp Wegmüller

Chef suppléant du secteur
Conjoncture, Secrétariat d'État à
l'économie (Seco), Berne

Des régions compétitives pour une Suisse forte

Quel est le point commun entre le projet de développement numérique «miaEngiadina», le Ticino Ticket et le réseau d'innovation valaisan «The Ark»? Ils sont tous le fruit d'initiatives soutenues par la nouvelle politique régionale (NPR), qui vise à assurer de bonnes conditions de vie et de travail partout en Suisse.

Eric Jakob, Seco

En 1974, le Parlement a donné le coup d'envoi à une politique régionale en Suisse en adoptant la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM). Au départ, l'objectif était surtout de promouvoir les travaux de construction – des écoles primaires aux salles polyvalentes, en passant par les routes et les canalisations. Au cours des premières décennies, des prêts ont été octroyés pour financer en premier lieu des infrastructures de base, principalement destinées à l'usage des populations locales.

La LIM avait pour but «d'améliorer les conditions d'existence dans les régions de montagne en régionalisant et en soutenant les investissements dans les infrastructures, et de freiner par là le dépeuplement»¹. De fait, entre 1975 et 2007, 8332 projets d'infrastructures ont été approuvés et financés par des prêts d'un montant total de 2,9 milliards de francs².

Dans les années 1990, la politique régionale a évolué à la faveur d'idées nouvelles et d'instruments complémentaires. En 1995, en édictant l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (dit «arrêté Bonny»)³, le Conseil fédéral a réagi à la crise qui avait frappé l'industrie horlogère mécanique dans les années 1970 et entraîné un fort taux de chômage dans l'Arc jurassien, soulignant ainsi la vulnérabilité de certaines

régions trop tributaires d'un seul domaine d'activité. Baptisé «Bonny», du nom du directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail de l'époque (aujourd'hui Secrétariat d'État à l'économie, Seco), cet arrêté avait pour objectif de favoriser la diversification économique des régions monostructurées. Jusqu'à la fin de l'année 2004, le soutien apporté à 919 projets a permis de préserver ou de créer près de 26 000 emplois⁴.

De 1997 à 2007, le programme d'impulsion Regio Plus a soutenu les mutations structurelles en milieu rural, en vertu du principe de la politique régionale selon lequel, pour rester compétitif, il ne faut pas s'opposer à ces mutations mais les voir comme l'opportunité de se repositionner sur le marché. Jusqu'en 2006, un montant d'environ 58 millions de francs a été consacré au financement de 128 projets⁵. À partir de 1995, la Confédération a en outre soutenu la participation de la Suisse aux programmes européens de coopération transfrontalière Interreg, d'abord au moyen d'un arrêté spécifique⁶ puis d'une loi⁷. Les programmes Interreg ont été conçus pour promouvoir la mise en œuvre de projets transfrontaliers destinés à trouver des réponses communes à des défis concrets et renforcer ainsi la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'UE et

1 Voir Conseil fédéral (2005), ch. 1.1.3.

2 Voir Bieger *et al.* (2004).

3 Voir RS 951.93.

4 Voir Conseil fédéral (2005), ch. 1.1.3.

5 Voir Conseil fédéral (2005), ch. 1.1.3.



Des pistes de VTT sécurisées renforcent l'attrait touristique d'une région. Les hôtels, les restaurants et les magasins de sport en profitent également, ce qui fait augmenter la création de valeur dans la région.

des pays limitrophes. Jusqu'à présent, la Confédération a soutenu plus de 1500 projets Interreg, apportant une aide de 131 millions de francs. Les contributions financières des cantons ont été au moins équivalentes.

En 2008, la politique régionale a été remaniée en profondeur lorsqu'est entrée en vigueur la réforme de la péréquation financière nationale et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), visant à accroître l'efficacité des prestations publiques et à assurer un meilleur équilibre entre les cantons, grâce au soutien apporté par la Confédération et les cantons économiquement forts aux cantons financièrement faibles. Depuis, un système de péréquation des charges permet également de compenser les prestations financées par un seul canton mais bénéficiant à plusieurs autres. Chaque année, environ 5,9 millions de francs⁸ sont affectés à la péréquation financière, dont près des deux tiers proviennent de la Confédération.

Les cantons peuvent également utiliser les fonds issus de la RPT pour financer des infrastructures de base, ce qui entraînait auparavant dans le cadre de la LIM. De plus, la RPT a permis un recentrage de la politique régionale sur le développement économique des régions, l'accent étant mis sur les acti-

vités y créant une valeur ajoutée et renforçant leur compétitivité. La nouvelle politique régionale (NPR) lancée à cet effet en 2008 a remplacé les instruments préexistants, en intégrant également la participation de la Suisse aux programmes européens Interreg.

Depuis plus de seize ans maintenant, les cantons et la Confédération (par le biais du Seco) investissent dans les espaces ruraux, les régions de montagne et les zones frontalières aux côtés d'acteurs locaux dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR)⁹. Ce soutien est apporté aux concepts et projets qui visent à créer des espaces économiques et des lieux de vie attractifs. Citons comme exemple les plateformes régionales telles que le réseau d'innovation valaisan «The Ark» et le réseau de compétences trinational sur l'Industrie 4.0 dans la région du Rhin supérieur, les projets de transformation numérique comme «miaEngadina» dans les Grisons et les offres touristiques telles que le Ticino Ticket.

L'objectif est d'offrir aux entreprises de bonnes conditions d'investissement dans tout le pays et de promouvoir la création d'emplois de qualité, tournés vers l'avenir, y compris hors des grands centres urbains. Un développement économique équilibré sur l'ensemble du territoire

6 Voir FF 1995 II 446.

7 Voir RS 616.9.

8 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 22.11.2024: «Péréquation financière: le Conseil fédéral adopte les montants définitifs des paiements compensatoires pour 2024».

9 Des informations complémentaires sur la NPR sont fournies sur le site regiosuisse.ch et dans la vidéo explicative «Nouvelle politique régionale NPR» sur [Youtube.com](https://www.youtube.com).

Aperçu de 50 ans de politique régionale

Loi sur l'aide aux investissements (LIM)

Jusqu'en 2007, son principal objectif était d'aider au financement d'infrastructures de base (écoles, routes, etc.).

1974 1976

Loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt

Cette loi permet aux PME d'avoir plus facilement accès aux prêts.

Interreg

Programme communautaire de l'UE pour la coopération transfrontalière auquel les régions et les cantons frontaliers participent depuis 1990 et la Confédération depuis 1995.

1990

Arrêté «Bonny»

Il vise à promouvoir la diversification économique des régions monostructurées.

1995

1997

contribue également à assurer la cohésion et la paix sociale en Suisse.

Un effet de levier avéré

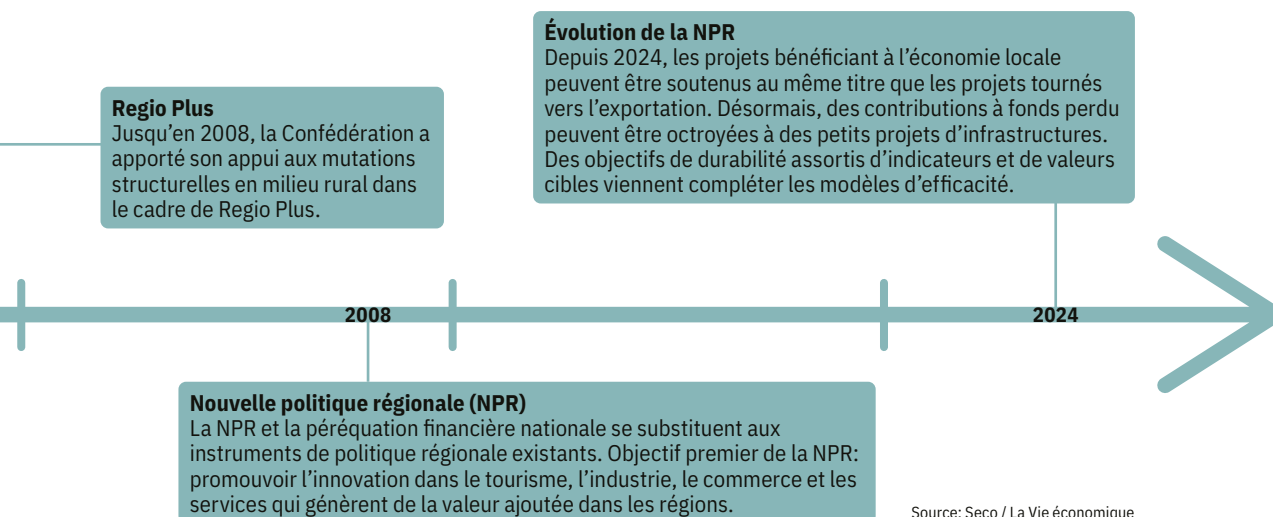
La NPR cible en priorité les secteurs du tourisme, de l'industrie, du commerce et des services. Outre le cofinancement de projets, un soutien est également apporté à des programmes de coaching pour les entreprises souhaitant poursuivre leur croissance par l'innovation. La NPR met en réseau les différents acteurs du développement régional et leur propose des formations continues, notamment par le biais du Centre du réseau de développement régional regio-suisse. Pour un développement cohérent des régions, les activités menées au titre de la NPR sont coordonnées avec d'autres initiatives et politiques à incidence spatiale, comme celles qui ont trait à l'aménagement du territoire ou à l'environnement.

Entre 2008 et 2023, plus de 5000 projets ont été soutenus dans le cadre de la NPR. D'un montant total de 950 millions de francs, les aides de la Confédération ont été complétées par des contributions équivalentes des cantons. Ces derniers sélectionnent les projets et en assurent la mise en œuvre, en les cofinçant pour une part au moins égale à celle de la

Confédération, dont le rôle se borne à fixer le cadre stratégique. Des entreprises, des communes, des associations et d'autres acteurs apportent également leur contribution aux projets: une évaluation de la période de programmation 2016-2023¹⁰ montre que chaque franc investi par la Confédération au titre de la NPR induit la mobilisation d'environ quatre francs supplémentaires au profit du développement économique régional. C'est la preuve que, pour les autres investisseurs aussi, les projets concernés ont une utilité.

Couvrant la période 2024-2031, le troisième programme pluriannuel de la NPR a été adopté par le Conseil fédéral et le Parlement en 2023, dans le cadre du message sur la promotion économique. Il maintient les priorités thématiques éprouvées, tout en fixant plusieurs orientations nouvelles: il prévoit notamment un soutien aux projets de l'économie locale, outre ceux tournés vers l'exportation, ainsi que la possibilité de cofinancer des petits projets d'infrastructures (des circuits de VTT, par exemple) au moyen de subventions non remboursables et d'un montant limité, en complément des prêts. Par ailleurs, les projets doivent contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030). Chaque année, la Confédération octroie des aides d'un montant total

¹⁰ Voir KEK-CDC et IMP-HSG (2022).



de 100 millions de francs, la moitié sous forme de contributions à fonds perdu et l'autre moitié sous forme de prêts.

En 2024, la politique régionale fête son 50^e anniversaire. Depuis 1974, la Confédération et les cantons ont donné un vif élan au développement des régions de montagne, des espaces ruraux et des zones frontalières. Au fil des ans, la politique régionale a considérablement évolué, le soutien initial aux projets d'infrastructures de base ayant fait place à des programmes de renforcement de la compétitivité et de l'innovation. À l'avenir, la NPR aura toujours pour vocation d'aider l'ensemble des régions de Suisse à mieux exploiter le potentiel dont

elles disposent pour améliorer les conditions de vie et de travail sur leur territoire.

Bibliographie

Bieger *et al.*: Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), p. 49 et 51. St-Gall / Lausanne 2004.

Conseil fédéral (2005). Message concernant la nouvelle politique régionale (NPR). 16 novembre.

KEK-CDC et IMP-HSG (2022). Unabhängige Evaluation des Mehrjahresprogramms 2016–2023 der Neuen Regionalpolitik (NRP). Evaluationsbericht mit Management Response (Évaluation du programme pluriannuel 2016-2023 de la nouvelle politique régionale (NPR). Rapport d'évaluation avec réponses). Berne. Disponible uniquement en allemand.

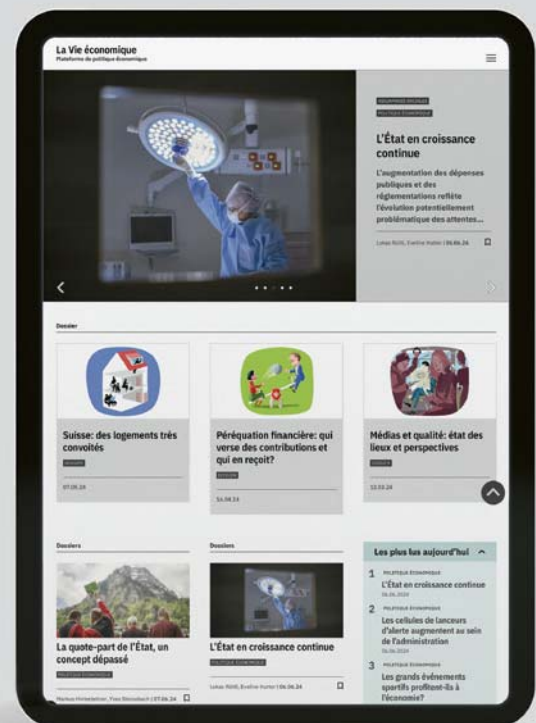


Eric Jakob

Ambassadeur et chef de la Direction de la promotion économique, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Consultez plus d'articles au format numérique

lavieeconomique.ch



Les cellules de lanceurs d'alerte augmentent au sein de l'administration

Les signalements de dysfonctionnements internes s'avèrent souvent pertinents. Une étude montre qu'au niveau de la Confédération, des cantons et des villes, le nombre de cellules de lanceurs d'alerte a doublé ces cinq dernières années.

Christian Hauser, FHGR, Eric-Serge Jeannet, CDF

La corruption existe aussi en Suisse, même si le pays reste bien placé dans le classement 2023 de l'organisation non gouvernementale internationale Transparency International, puisqu'il conserve son sixième rang sur 180 pays¹. La lutte contre la corruption reste néanmoins un sujet important en Suisse.

Depuis plusieurs années, certains aspects de cette lutte (le financement de la vie politique ou la protection des lanceurs d'alerte, par exemple) sont régulièrement examinés par des organisations multilatérales telles que le Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption (Greco), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou encore dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). Ces examens ont par exemple conduit à l'application de nouvelles prescriptions en matière de transparence lors des élections fédérales de 2023, obligeant les partis politiques dont le budget de campagne s'élève à plus de 50 000 francs à déclarer publiquement les dons dépassant 15 000 francs².

Peu de protection dans le secteur privé

En Suisse, en matière de lutte contre la corruption, on prête encore trop peu d'attention à la protection


des lanceurs d'alerte dans le secteur privé. Ces dix dernières années, deux projets de loi sur le sujet ont été rejetés et il ne semble pas que le Parlement et le Conseil fédéral aient changé de position depuis le dernier rejet, qui date de 2020. Actuellement, les deux chambres du Parlement ne sont pourtant pas d'accord sur la question³, ce qui indique que le sujet des lanceurs d'alerte est mieux accepté par les parlementaires, lentement mais sûrement. Néanmoins, les choses vont sans doute mettre encore quelques années avant de changer car, comme pour beaucoup d'autres sujets, c'est le contexte international qui fait bouger les lignes en Suisse, à l'image de la directive de l'Union européenne (UE) sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'UE – qui s'applique également aux entreprises suisses y ayant des relations d'affaires – ou des rapports des organisations multilatérales citées plus haut qui portent un regard critique sur la Suisse.

Dans une enquête en ligne menée en avril 2023 en collaboration avec la Haute école spécialisée des Grisons, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a cherché à savoir comment les possibilités offertes aux lanceurs d'alerte ont évolué en Suisse. Il a étudié à cette fin la situation des cellules de lanceurs d'alerte au niveau de la Confédération, des cantons et des sept plus grandes villes suisses.

1 Voir Transparency International (2024).

2 Les valeurs publiées figurent dans le communiqué de presse du 19.1.2024 sur le site du CDF.

3 Voir la motion Noser «Convention anticorruption de l'OCDE. Renforcement de la mise en œuvre nationale» (23.3844).



La protection de l'anonymat est cruciale pour le succès durable des cellules de lanceurs d'alerte.

Il ressort de cette étude que le nombre de cellules a augmenté, passant de seulement deux avant l'an 2000 à 23 en 2023. Dix cellules ont été créées entre 2000 et 2017 et onze autres ces cinq dernières années. En outre, il semble que leur utilité soit reconnue: 60% des alertes concernaient des faits susceptibles d'améliorer la situation au sein de l'administration ou d'empêcher des manquements pouvant saper la confiance de la population dans les institutions publiques.

Utilité des alertes

Cette tendance semble toutefois faiblir puisque seulement deux des quinze cantons ou des villes qui

ne disposent pas encore d'une cellule de lanceurs d'alerte prévoient d'en instituer un au cours des douze prochains mois. Trois autres cantons ou villes indiquent qu'ils discutent actuellement de la création de telles cellules, mais que celles-ci ne seront pas mises en place au cours des douze mois prochains. Au début du mois de février 2024, le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville a par exemple transmis au gouvernement⁴ une motion lui enjoignant d'élaborer dans les deux prochaines années un projet de loi sur les lanceurs d'alerte. Des projets de cellules de lanceurs d'alerte ont en outre été discutés au sein de deux autres administrations, avant d'être finalement rejetés.

Au niveau fédéral, c'est le Contrôle fédéral des finances (CDF) qui gère une telle cellule d'an-

⁴ Voir motion Christian von Wartburg et Johannes Sieber concernant la promulgation d'une loi sur les lanceurs d'alerte.

nonce. S'appuyant sur les alertes enregistrées sur sa plateforme, l'organe de la Confédération atteste de l'utilité des alertes dans ses rapports annuels et dans certains rapports publiés. Les employés fédéraux sont protégés par la loi sur le personnel de la Confédération lorsqu'ils signalent des infractions ou des irrégularités. L'importance du CDF, en tant qu'instance supérieure de contrôle à laquelle il est possible de s'adresser, est mise en évidence par les nombreux signalements d'éventuelles infractions déposés par des citoyens sur sa plateforme⁵. Bien qu'extrêmement rares, les diffamations existent, mais elles sont en général identifiées en tant que telles et, dans la mesure du possible, poursuivies.

Les sujets fréquemment annoncés au sein de l'Administration fédérale sont les conflits d'intérêt potentiels, les acquisitions inappropriées ou contraires à la concurrence, les processus inefficaces ou les problèmes de gestion au sein d'un office. Pendant la pandémie, de nombreux employés du secteur privé ont déposé des signalements concernant des déclarations présumées fausses effectuées dans le but d'obtenir des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail.

Les cellules de lanceurs d'alerte ont également fait leurs preuves au niveau cantonal, comme le montre notamment le rapport récemment publié par la Cour des comptes de Genève. L'alerte parvenue de la population a ainsi permis de découvrir que les Services industriels genevois surfacturaient l'électricité à leurs clients⁶. Dans son rapport annuel de l'année 2022, l'Inspection des finances du canton du

Valais a de son côté attiré l'attention sur le nombre d'alertes enregistrées et le traitement de celles-ci⁷.

Une préférence pour les alertes anonymes

Les résultats de l'enquête montrent qu'un peu plus de la moitié des cellules de lanceurs d'alerte seulement disposent actuellement d'une plateforme sécurisée et qu'il est possible de déposer des alertes de manière anonyme dans environ deux cellules sur trois; dans celles-ci, 75% des premières alertes s'effectuent anonymement, ce qui montrent que les lanceurs d'alerte préfèrent rester anonymes. Enfin, six bureaux ne proposent pas l'anonymat.

La protection de l'anonymat est donc essentielle pour la diffusion et le succès durable des cellules de lanceurs d'alerte. Pour en accroître encore l'utilité, de nouvelles mesures de sensibilisation sont en outre nécessaires.

Bibliographie

Canton du Valais (2023). Rapport annuel d'activité de l'Inspection cantonale des finances pour l'année 2022.

Cour des comptes du canton de Genève (2024). Examen ciblé portant sur les pertes de réseau électrique de Services industriels de Genève (SIG).

Intosai (2019). La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens.

Transparency International (2024). Corruption Perceptions Index 2023.

5 Voir Intosai (2019).

6 Voir Cour des comptes du canton de Genève (2024), Examens et consultations, n° 81 – 2024.

7 Voir Canton du Valais (2023), p. 39.



Christian Hauser

Professeur d'économie d'entreprise générale et de management international, Institut suisse pour l'entrepreneuriat, Haute école spécialisée des Grisons (FHGR), Coire



Eric-Serge Jeannet

Vice-directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF), chef des centres de compétences et de la cellule de lanceurs d'alerte de l'Administration fédérale, Berne

Plus d'articles sur lavieeconomique.ch

Articles les plus lus



Pénurie de personnel: comment attirer toutes les générations?

Anina Hille, Yvonne Seiler-Zimmermann, HSLU, Gabrielle Wanzenried, HES-SO



Soins aux personnes âgées: le soutien des proches est essentiel

Maria Masood Dechevrens, Cour des comptes de Genève



Les différents visages de la non-activité

Bernhard Weber, Seco



Opinions



«La densification crée de mauvaises incitations»

Entretien avec Adrian Wyss, Implemia



Un point sur l'aide suisse au développement

Éclairage de Dina Pomeranz, Université de Zurich



«Je préfère payer les impôts communaux»

Entretien avec la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter



Prochain dossier

16 juillet 2024 (version numérique)

L'Allemagne, plus qu'un simple voisin

Parmi tous les pays européens, c'est avec l'Allemagne que la Suisse entretient les liens économiques les plus étroits. Du reste, les économies des deux États se sont développées de manière assez similaire. Néanmoins, l'évolution de leur produit national brut est de plus en plus divergente depuis 2019, la Suisse affichant une croissance plus forte. Nous nous pencherons sur cette évolution dans notre prochain dossier et tenterons de savoir pourquoi les Allemands qui émigrent plébiscitent la Suisse.



Si vous souhaitez être informé(e) dès la parution d'un nouveau dossier, abonnez-vous à la version numérique gratuite de La Vie économique sur lavieeconomique.ch/abonnement ou via le code QR ci-contre.

Prochaine édition papier: septembre 2024

Créez ici gratuitement votre abonnement numérique:



Impressum

Publication

Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Rédaction

Rédaction en chef: Guido Barsuglia, Nicole Tesar
Rédaction: Marie-Jane Berchten, Matthias Hausherr,
Monika Lüthi, Virginie Parotte

Comité de rédaction

Eric Scheidegger (président), Antje Baertschi, Guido Barsuglia, Patric Ilg,
Eric Jakob, Larissa Müller, Vincent Pochon, Markus Spörndli, Nicole Tesar

Mise en page/impression

Jordi SA, jordibelp.ch

Illustration de couverture

michaelmeister.com

Abonnements

lavieeconomique.ch/abonnement

Contact/service aux lecteurs

Holzikofenweg 36, 3003 Berne, +41 58 462 29 39
dievolkswirtschaft@seco.admin.ch

Plus d'informations sur lavieeconomique.ch/impressum

ISSN 1011-386X



**Ce numéro en
version numérique**
lavieeconomique.ch

