

avenir suisse



Et si... ?



*13 développements possibles
et leurs conséquences
pour la Suisse*

Peter Grünenfelder et Jürg Müller Editeurs

avenir suisse

Et si ... ?

13 développements possibles et leurs conséquences pour la Suisse

Editeurs

Peter Grünenfelder et Jürg Müller

Co-auteurs

*Matthias Ammann, Jennifer Anthamatten,
Mario Bonato, Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler,
Julian Kamasa, Pascal Lago, Noémie Roten,
Lukas Rühli, Samuel Rutz, Marco Salvi,
Fabian Schnell et Salomè Vogt*

Interview

André Holenstein

«C'est une réflexion que je me fais souvent:
et si on pouvait recommencer sa vie, mais
cette fois en toute connaissance de cause?
Comme si, en quelque sorte, la vie que nous
avons déjà vécue n'était qu'un premier
brouillon que nous mettrions au propre lors
de la seconde! Selon moi, chacun s'efforcerait
alors avant tout de ne pas se répéter (....).»

Anton Tchekhov, écrivain russe

Editeurs	Peter Grünenfelder, Jürg Müller Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch/fr/
Auteurs	Matthias Ammann, Jennifer Anthamatten, Mario Bonato, Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler, Julian Kamasa, Pascal Lago, Noémie Roten, Lukas Rühli, Samuel Rutz, Marco Salvi, Fabian Schnell, Salomè Vogt
Interview	André Holenstein
Traduction	Chloé Pang
Correction	Jérôme Cosandey, Darius Farman, Claire-Andrée Nobs, Chloé Pang
Concept et design	Carmen Sopi
Recherche images	Urs Steiner
Impression	gdz AG, www.gdz.ch

© Octobre 2019 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d’auteur. Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées présentées ici, l’utilisation des résultats, données et graphiques de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d’auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d’auteur. Les citations ont été traduites librement et ne représentent pas une traduction officielle.

Commander	assistent@avenir-suisse.ch , tél. 044 445 90 00
Téléchargement	www.avenir-suisse.ch/fr/publication/et-si/

Préface

Et s'il était possible de recommencer notre vie depuis le début? Dans la tragi-comédie «Biographie : un jeu» de Max Frisch, le protagoniste a l'occasion de changer rétrospectivement des événements clés de sa vie afin de donner un tour plus heureux au présent. En vain : quoi qu'il fasse, sa vie se termine toujours dans le même abîme. En fin de compte, le protagoniste échoue parce qu'il dirige son comportement non pas en fonction du présent, mais de sa mémoire.

Avec la question «Et si...?», nous essayons justement d'éviter cette erreur dans cette publication. L'élaboration des «futurs» possibles pour la Suisse doit être réalisée sans s'accrocher aux prétendues certitudes du passé. Pour ce faire, il faut faire preuve d'autodiscipline. En effet, porter un regard nostalgique et complaisant sur le passé a l'avantage de n'être associé, au pire, qu'à des reproches silencieux, sans obligation de prendre des décisions impartiales.

Cependant, il est nécessaire de prendre des décisions, à moins de vouloir subir le même sort que le protagoniste de Frisch. Même le fait de ne rien faire permet de déterminer sa direction. Tergiverser n'est pas une option : cela est d'autant plus d'actualité à notre époque. Les bouleversements mondiaux résultant de la mondialisation, de la numérisation, du changement climatique et des changements géopolitiques du pouvoir sont trop importants. Personne ne peut s'y soustraire.

En Suisse, chacun peut probablement trouver ses propres réponses à la plupart des questions sur la façon de façonner l'avenir – un privilège dont nous jouissons dans notre société libre et ouverte. Les conditions-cadre communes doivent être définies par le biais d'un débat démocratique afin de s'adapter à notre monde en mutation. C'est précisément la raison pour laquelle les chercheurs d'Avenir Suisse se concentrent dans cette publication sur les questions où la Suisse se trouve à la croisée des chemins.

Cet ouvrage est mû par l'ambition de saisir les développements en cours et leurs effets potentiels à long terme dans toute leur radicalité afin d'attirer l'attention sur la nécessité de moderniser la Suisse. Les conséquences des développements possibles sont systématiquement prises en compte dans divers scénarios hypothétiques construits selon le motif «Et si...?». Cette approche permet de mieux saisir le présent et de préparer le futur. On ne peut répondre aux questions essentielles de l'avenir que si l'on se détache du confort du présent et encore plus d'un passé supposément glorieux.

Pour répondre à ces questions, l'équipe de recherche d'Avenir Suisse a uni ses forces. Un échange animé a également eu lieu avec les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, notamment avec Marius Brülhart (président), Giorgio Behr, Aymo Brunetti, Christian Casal, Reto Föllmi et Hans-Werner Sinn. Grâce à leur expertise scientifique, ils ont contribué à affiner le contenu des scénarios. Nous sommes aussi particulièrement redevables à six personnes : Verena Parzer-Epp, Carmen Sopi, Urs Steiner et Lukas Rühli, responsables de la conception éditoriale et de la relecture de l'allemand, ainsi qu'à Chloé Pang et Claire Nobs, responsables de la version francophone de cet ouvrage, qui ont mené à bien le projet avec une finesse stylistique et une attention inlassable aux détails.

Le livre «La Suisse du Suisse» de Peter Bichsel, écrivain soleurois, disait : «L'autosatisfaction rend la Suisse immuable, et j'ai peur que la Suisse dans laquelle je vivrai dans 20 ans ressemble à ça». C'est précisément cette autosatisfaction suisse que nous voulons secouer. Nous n'avons pas peur du discours public ni d'une confrontation sur les options possibles pour l'avenir de notre pays et sur l'orientation qu'il doit finalement prendre. La seule chose qui compte, c'est que la discussion soit menée de manière à ce que les changements nécessaires puissent être initiés dès à présent.

Les éditeurs

Peter Grünenfelder et Jürg Müller

Sommaire

—	Préface	_ 07
01	— Introduction: quel futur pour la Suisse?	_ 13
02	— «Ce Corpus Helveticum ne peut être compris que dans son interdépendance»	_ 19
	Interview avec le Professeur André Holenstein	
—	Elaborer des options pour la Suisse de demain: remarque préliminaire	_ 39
Partie I	— bouleversements mondiaux	_ 41
	Mise en situation	42
	Et si l'OMC venait à s'effondrer?	50
	Et si toutes les multinationales quittaient soudainement la Suisse?	58
	Et si l'Otan n'était plus en mesure d'agir?	64
Partie II	— Numérisation et démographie	_ 75
	Mise en situation	76
	Et si un revenu de base inconditionnel était introduit?	80
	Et si la Confédération prescrivait un taux de maturités de 90%?	90
	Et si tout le monde consommait le service public comme les jeunes de 20 ans?	100
	Et si les signatures pour les initiatives populaires pouvaient être récoltées par voie électronique?	108
	Et si nous avions soudainement une espérance de vie de 110 ans?	116

Partie III	— En tout illibéralisme	_ 125
	Mise en situation	126
	Et si la politique climatique suisse n'était mise en œuvre qu'au niveau national?	134
	Et si l'Etat fournissait tous les logements «abordables»?	144
	Et si la concurrence fiscale intercantonale était abolie?	152
	Et si les réserves de devises de la Banque nationale suisse étaient confiées à un fonds souverain?	158
	Et si le travail domestique était subventionné?	166
	— «Lettre à la génération Y»	_ 175
03	— Le chant des sirènes	_ 183
	Table des acronymes	_ 195
	Bibliographie	_ 198
	Auteurs	_ 212
	Crédit photos	_ 214

01 Introduction: quel futur pour la Suisse?

La Suisse est au sommet. Cette simple description résume dans de nombreuses publications les données économiques disponibles. Le pouvoir d'innovation du secteur privé est supérieur à la moyenne, la performance économique est élevée et la répartition des revenus est équilibrée malgré tout ce qui peut se dire. De plus, la population semble satisfaite des conditions de vie en Suisse : notre pays occupe régulièrement les premiers rangs du Rapport mondial sur le bonheur de l'Organisation des Nations Unies (ONU).¹

Mais ce tableau idyllique occulte les tendances économiques, politiques et sociales de long terme. Différents développements rendent les piliers de la prospérité suisse fragiles. Il est donc important de s'attaquer enfin aux travaux de rénovation – il y a un véritable blocage des réformes nécessaires pour gérer le vieillissement de la société ou nos relations avec notre partenaire commercial le plus important. La prospérité généralisée est accompagnée d'un certain sentiment de saturation. La soif de nouveauté semble avoir disparu. On s'efforce de préserver les acquis au lieu d'accroître la prospérité, ce qui aboutit de plus en plus à maintenir les structures existantes. Il n'est donc pas surprenant que plus de la moitié des 15 initiatives populaires en phase de récolte de signatures à l'été 2019 prônent une doctrine de restriction de la concurrence ou d'interdiction.² Parallèlement, la politique et l'opinion publique (et pas seulement en Suisse) s'orientent prioritairement vers certaines préoccupations quotidiennes qui sont souvent sans rapport avec l'augmentation de la prospérité. On ne leur trouve généralement qu'une seule réponse : l'appel à une action immédiate du gouvernement. Une jungle réglementaire se développe rapidement et affaiblit le pouvoir de renouveau du pays, alors que les principaux défis ne sont pas relevés du tout.

«La reconnaissance précoce des défis et des opportunités ne consiste pas – ou pas seulement – à prédire ce que l'avenir nous réserve, mais surtout à réfléchir à l'avance à ce qu'il pourrait nous réserver. Ce qui arrivera réellement dépendra naturellement aussi de notre volonté et de notre capacité d'agir».

1 Eda 2019 ; Grünenfelder et al. 2019.

2 Par exemple, «Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage)», «Non à l'élevage intensif en Suisse (Initiative sur l'élevage intensif)» et «Pour une démocratie sûre et fiable (moratoire sur le vote électronique)». (*Bundeskanzlei 2019a*).

Cette citation provient d'une publication récente de la Chancellerie fédérale suisse, qui imagine la Suisse de 2030 avec des contributions d'experts invités (Bundestkanzlei 2018). Toutefois, les efforts déployés jusqu'à présent pour élaborer des stratégies à long terme ont eu peu d'influence sur la réorientation nécessaire des activités publiques. Les actions sont complaisamment reportées. La planification législative actuelle de la Confédération ressemble davantage à un amalgame d'activités administratives les plus diverses qui manque d'une orientation stratégique claire et néglige les défis à venir ou les relève uniquement à contre-cœur.

Un pays aussi développé que la Suisse ne peut pas se soustraire aux tendances globales. Ceux qui ne font que gérer la prospérité entament ses fondations à long terme. Si nous voulons maintenir notre niveau de vie élevé, des processus de transformation doivent être initiés. Les développements négatifs doivent être identifiés et les changements qui en découlent doivent être contrôlés par un cadre libéral.

Mais par où commencer ?

Dans cette publication, les chercheurs d'Avenir Suisse ont identifié trois domaines dans lesquels ils voient un besoin d'action stratégique en Suisse. Premièrement, notre petit pays doit anticiper les changements géopolitiques et les défis mondiaux, plutôt que d'y réagir sous la pression du temps. Deuxièmement, les effets de la numérisation et de l'évolution démographique doivent enfin être pris au sérieux et accompagnés d'ajustements structurels. Troisièmement, l'illibéralisme au niveau national doit être combattu plus vigoureusement.

Pour certains développements, les problèmes ont déjà été identifiés et les corrections politiques appropriées demandées. Cependant, cela a souvent pris la forme de débats techniques. Cette publication choisit donc une voie différente et illustre où mène la passivité omniprésente. 13 mondes alternatifs dans lesquels la Suisse pourrait se retrouver rapidement si elle ne corrige pas le cap sont présentés dans ce livre.

Par exemple, les problèmes majeurs posés par le vieillissement de la société à nos services sociaux sont bien connus. Mais à quoi ressemblerait la Suisse avec une espérance de vie de 110 ans ? Et comment les gens devraient-ils s'organiser ? Dans le domaine de la protection du climat également, l'élaboration d'un scéna-

rio de simulation aide à montrer les pour et les contre de certaines des exigences qui sont dans l'air. Il est également utile d'examiner ce qu'une Organisation du Traité Nord-Atlantique (Otan) impuissante pourrait signifier pour notre politique de sécurité ou ce qu'une dissolution de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aurait comme effet sur notre politique économique extérieure.

Les scénarios se caractérisent par le désir d'engager un débat orienté vers l'avenir et qui se nourrit de controverses et d'opinions différentes. Ils indiquent sans ambiguïté ce qui pourrait dérailler au cours des prochaines années. Même si ces visions de l'avenir peuvent sembler chimériques, les exigences que nous en tirons sont sérieuses. Sans une réponse politique courageuse face à la prise de retard des réformes, ce n'est qu'une question de temps avant que bon nombre des conséquences décrites ne se concrétisent réellement.

Mais avant de commencer à façonner l'avenir, les pages qui suivent jettent un bref regard sur le passé. Après tout, la Suisse a déjà dû trouver des réponses aux grands bouleversements historiques. L'interview d'André Holenstein, professeur à l'Université de Berne et expert en histoire suisse, le montre : c'est surtout aux débuts de notre Etat fédéral que des changements sociaux et techniques ont eu lieu abruptement. Déjà à cette époque, beaucoup ont mal interprété les signes du temps ; souvent, la politique suisse n'a commencé à se mettre en branle que par pure nécessité économique ou à cause d'une pression massive provenant de l'étranger.

La présente publication a pour but de contribuer à ce que cette histoire ne se répète pas. Dans notre société mondialisée et numérisée, la timidité politique est encore moins pardonnaable qu'à la fin du XIX^e siècle. Il ne suffit pas de frotter un peu ici et de brosser un peu là : pour maintenir le niveau de vie élevé de la maison de la prospérité suisse, des travaux de rénovation sont inévitables. Ses architectes doivent relever le défi.

02

«Ce Corpus Helveticum ne peut être compris que dans son interdépendance.»



Interview avec le Professeur André Holenstein, spécialiste de l'histoire suisse et de l'histoire régionale comparée. Il fait des recherches et enseigne à l'Institut d'histoire de l'Université de Berne. Holenstein est l'auteur de plusieurs monographies, dont les deux livres «Au cœur de l'Europe» et «Schweizer Migrationsgeschichte» («Une histoire suisse de la migration»). Dans une interview accordée à Avenir Suisse, l'historien nous offre un aperçu du passé. Dès les XVIII^e et XIX^e siècles, notre petit pays a été exposé aux tendances mondiales ainsi qu'aux développements technologiques et économiques. Déjà à l'époque, ces changements avaient créé de multiples défis pour la sphère politique – les parallèles avec aujourd'hui sont parfois frappants.

Monsieur Holenstein, vous avez écrit un jour que le territoire de l'actuelle Suisse était en permanence en crise entre 1789 et 1848. Comment imaginer la vie de tous les jours à l'époque ?

Il n'y a pas «une» vie quotidienne, mais une multitude de mondes quotidiens, selon que vous viviez dans une petite ville ou à la campagne, à la montagne ou sur le Plateau, que vous soyez artisan à Zurich ou travailleur à domicile dans le Toggenburg. La Suisse – comme l'Europe en général jusqu'au XIX^e siècle – est une société très différenciée. Les gens vivent économiquement, politiquement et socialement dans des milieux très différents.

Pourriez-vous décrire ces milieux ?

Il existe d'énormes différences entre les quelques personnes riches et les personnes relativement nombreuses qui se situent à l'extrémité inférieure de la structure économique et sociale. Et il y a beaucoup d'inégalités en termes politiques et juridiques. Jusqu'au bouleversement révolutionnaire, la Suisse n'est pas une zone politiquement et juridiquement unifiée, mais un conglomerat d'espaces et de territoires différents. Dans de nombreux territoires, les gens n'ont pas leur mot à dire sur le plan politique, sauf en ce qui concerne l'autonomie locale, qui ne doit pas être sous-estimée. Les gens s'expriment beaucoup au niveau local, mais au niveau cantonal, ce sont les familles patriciennes et aristocratiques de l'élite du pouvoir qui règnent, surtout dans les villes de Zurich, Lucerne, Berne, Soleure, Fribourg et Bâle.

Les différentes cultures quotidiennes changent-elles à ce moment-là ?

Oui, au XVIII^e siècle, la vie quotidienne est en pleine mutation pour beaucoup, surtout pour des raisons économiques. Sous l'Ancien Régime, la Suisse est un pays déjà relativement dynamique, même si cela varie d'un secteur à l'autre. L'agriculture se caractérise davantage par la stagnation, les étapes importantes de la modernisation ne prenant place qu'au XIX^e siècle : la libération du sol, la mécanisation, l'utilisation d'agents chimiques, etc. Néanmoins, le XVIII^e siècle est une époque où l'élite intellectuelle développe des programmes de réforme de l'agriculture. Cela tient au fait que la population n'a cessé d'augmenter au fil des siècles, ce qui est intéressant. Il n'y a pas de guerres en Suisse, et les dernières épidémies sont survenues avant le XVIII^e siècle. Dans le cadre de la proto-industrialisation,

l'économie de certaines régions se transforme en une production de biens orientée vers l'exportation. Il s'agit principalement du textile, du lin, mais aussi du coton et, en Suisse romande, des premières formes de l'horlogerie et de la bijouterie.

A quel point la Suisse est-elle intégrée à l'international à ce moment-là ?

Vous abordez ici un aspect très important de l'histoire suisse, à savoir l'interdépendance. La dynamique du XVIII^e siècle réside souvent dans des industries pour lesquelles il n'existe pas de matières premières en Suisse. Le coton qui y est raffiné et transformé en produits exportables provient de l'Orient, des Caraïbes ou de l'Amérique du Nord. La soie brute est importée du sud de la France, d'Italie ou même d'ailleurs. Les métaux précieux pour l'horlogerie et la bijouterie proviennent d'Afrique du Sud, d'Inde ou d'Amérique.

Néanmoins, ces industries se sont établies en Suisse et se sont imposées à l'échelle internationale. Comment cela a-t-il fonctionné ?

Bien que la Suisse soit un pays pauvre en matières premières, elle sait dès le début de l'ère moderne développer un modèle économique qui est encore important aujourd'hui : l'utilisation de l'innovation et de la main d'œuvre qualifiée pour produire des biens qui se vendent sur le marché international malgré des coûts élevés de production et de transport. Le marché intérieur est généralement trop petit et les industries de la soie, de l'horlogerie et de la bijouterie produisent pour un petit segment de luxe. Dès le départ, la Suisse dépend donc non seulement de l'importation de matières premières, mais aussi de l'exportation de produits finis et semi-finis. Il faut ainsi mettre en place des structures qui facilitent le commerce.

Qui est à l'origine de cette interdépendance ?

Zurich, Appenzell, Saint-Gall, Schaffhouse, Bâle et Genève comptent un nombre relativement important de sociétés commerciales. Les mouvements migratoires jouent également un rôle. Le roi de France Louis XIV a marqué un but sensationnel contre son camp lorsqu'il a forcé les huguenots à se convertir et a ainsi conduit beaucoup d'entre eux à s'exiler, y compris en Suisse. Cela apporte des connaissances spécifiques et des produits innovants dans le pays. Mais surtout, les huguenots emportent leurs registres et donc leurs relations d'affaires avec eux. Ils continuent ensuite à exercer leurs activités à partir de la Suisse romande.

Comment ce commerce international peut-il fonctionner ? Après tout, le XVIII^e siècle est marqué par des droits de douane élevés.

Les exportations suisses sont en partie soutenues par le fait que le Corpus Helveticum bénéficie de privilèges douaniers et commerciaux dans ses relations avec la France, l'Espagne et Milan – j'utilise le terme «Corpus Helveticum» pour désigner l'ensemble politique alors peu structuré formé sur le territoire de la Suisse actuelle. Les alliances avec l'Espagne et Milan, d'une part, et avec la France, d'autre part, remontent au XVI^e siècle et s'expliquent par le fait que les grandes puissances du voisinage ont toujours eu un intérêt éminent à rapprocher le plus possible cette région de l'actuelle Suisse.

Pourquoi ?

Parce que ce pays situé au centre de l'Europe a une grande valeur géopolitique et géostratégique. Il s'agit des voies transalpines, du réservoir de mercenaires et, dans une certaine mesure, du rôle de la neutralité en tant qu'intermédiaire pour le matériel de guerre. La Suisse, qui n'est pas elle-même directement impliquée dans les guerres, a une signification géopolitique éminente. De 1521 à la Révolution française, le roi de France a été un allié important. En investissant massivement dans son amitié avec les cantons, il s'est efforcé d'établir un lien aussi étroit que possible avec ce territoire. Une partie des investissements est constituée d'avantages commerciaux et douaniers pour les commerçants suisses dans leurs relations avec la France.

Il y avait donc déjà des contrats commerciaux écrits...

Exact.

... et aussi des procédures de règlement des différends ?

Oui, il y avait un bilatéralisme moderne précoce.

En quoi les relations et les institutions commerciales diffèrent-elles de celles d'aujourd'hui ?

Les différends sont réglés par des tribunaux d'arbitrage, des comités et la diplomatie. Le roi de France a un ambassadeur permanent à Soleure – c'est pourquoi Soleure est encore aujourd'hui appelée «ville des ambassadeurs». L'importance

que le roi de France attache au Corpus Helveticum se reflète dans le fait que Soleure joue sur le même plan que des villes comme Rome, Londres, Naples, Vienne et Saint-Petersbourg. Le roi de France n'a pas d'ambassadeur permanent du plus haut rang diplomatique possible dans de nombreux pays. Mais il en a un à Soleure.

Ces accords commerciaux ne visaient donc pas à maximiser les recettes douanières ou à accroître la prospérité nationale, mais plutôt à promouvoir une politique d'intérêt géopolitique.

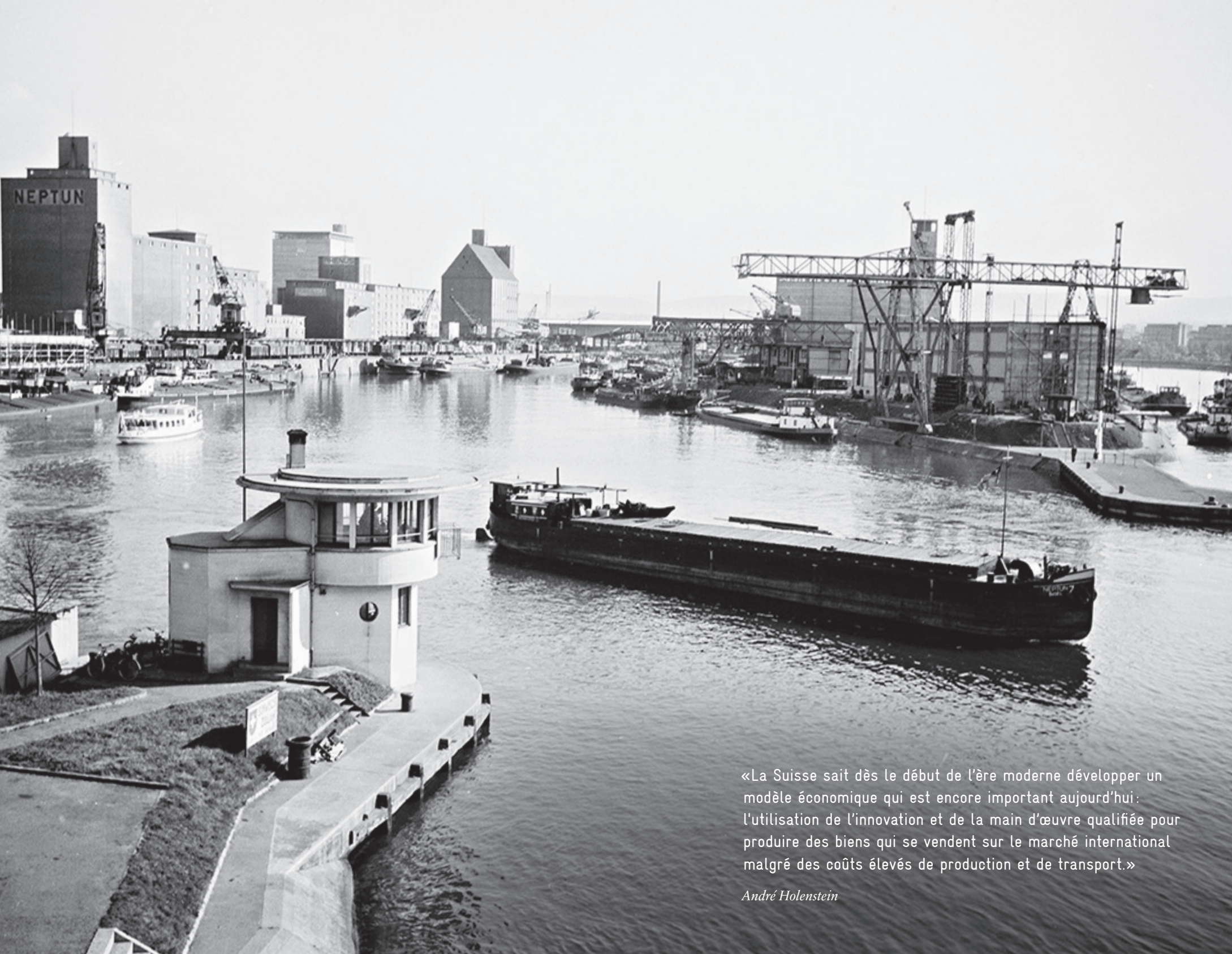
Oui, les relations commerciales font partie d'un concept politico-diplomatique. Parce que les alliances que j'ai mentionnées tout à l'heure ne concernent pas seulement les privilèges commerciaux et douaniers, elles concernent également un autre commerce d'exportation, peut-être le plus important de la Suisse d'autrefois: le mercenariat. La Suisse s'offre aux puissances européennes comme un réservoir inviolable de mercenaires. Avec l'avantage que cette région est relativement proche des scènes des grandes guerres européennes.

La géographie est donc centrale pour la Suisse.

Grâce à sa situation géopolitique particulière, ce pays acquiert une importance militaire et politique supplémentaire grâce aux voies transalpines. La Suisse sert également de zone-tampon entre les grandes puissances. Plusieurs facteurs se conjuguent pour permettre au pays d'obtenir un avantage en jouant habilement de ses principales différences avec ses voisins. Bien sûr, les villes, les élites politiques et les trésors des différentes places de la Confédération d'alors ont bénéficié plus ou moins intensément de cette dynamique. Il existe des études sur la manière dont Zurich a pu augmenter massivement ses recettes douanières grâce à une forte exportation de textiles. Au XVIII^e siècle, Zurich s'autofinance de plus en plus par des droits à l'exportation sur les marchandises exportées.

Ces droits élevés n'ont posé aucun problème aux partenaires étrangers?

Non. Au XVIII^e siècle, Berne finance ses caisses notamment par la construction d'artères, appelées «Chausseen», conçues de telle sorte qu'elles attirent le plus de commerce intermédiaire possible et qu'elles traversent le territoire bernois. Cela signifie que des droits de douane sur les marchandises exportées ou importées



«La Suisse sait dès le début de l'ère moderne développer un modèle économique qui est encore important aujourd'hui: l'utilisation de l'innovation et de la main d'œuvre qualifiée pour produire des biens qui se vendent sur le marché international malgré des coûts élevés de production et de transport.»

André Holenstein

du sud de l'Allemagne vers la France peuvent être perçus aux postes de douane, sur les routes et les ponts. Les recettes douanières bernoises ont augmenté rapidement grâce à une politique d'infrastructure que le canton a développée sur les axes entre Genève, Zurich et Saint-Gall.

La souveraineté était-elle un enjeu dans toute cette interdépendance internationale ?

En fait, il n'y avait pas de «nation» suisse à l'époque au sens moderne du terme, qui n'est jamais perçue de cette façon que de l'extérieur. La «nation suisse» de Lyon, par exemple, désignait les commerçants suisses qui y avaient un bureau et formaient un groupe d'intérêt afin de pouvoir négocier, par exemple en cas de difficultés avec la France, avec le directeur local ou le ministre des finances à Paris. Mais il n'existe en Suisse aucune nation souveraine : celle-ci ne voit le jour qu'au XIX^e siècle. Au mieux, les cantons sont souverains.

Alors, la Suisse a vu le jour en tant que construction économique et non en tant que construction politique ?

Disons-le ainsi : l'unité politique était d'abord et avant tout une unité perçue de l'extérieur. Le roi de France a toujours eu un grand intérêt à intégrer tous les cantons et leurs territoires dépendants dans une alliance avec lui. C'est pourquoi cette relation avec la France a eu un effet de resserrement incroyable. En tout cas, elle était plus forte que les relations lâches et conflictuelles que les cantons entretenaient entre eux. Le fait que ces derniers avaient un partenaire d'alliance étranger commun et donc des intérêts militaires, sécuritaires et commerciaux communs avait une fonction unificatrice dans ce domaine.

Comment le progrès économique affecte-t-il les structures politiques ?

Les dynamiques sociales et économiques sur le plan politico-juridique et institutionnel sont confrontées à des structures qui sont plutôt basées sur la persistance et l'immobilisme. Au cours du XVIII^e siècle, ce mélange deviendra explosif. Même à cette époque, les milieux politiques et intellectuels envisageaient de normaliser ce conglomérat Corpus Helveticum dans une perspective nationale. Il ne s'agissait pas d'abolir les structures cantonales, mais dans une certaine mesure de les compléter par des institutions fédérales supracantonales.

Qui résiste activement au changement ?

Tous ne profitent pas de ce changement, il y a aussi de nombreux perdants. Il s'agit, par exemple, des corporations d'artisans dans les villes, qui n'aiment pas nécessairement le fait que des membres de l'élite du pouvoir de leur ville – les éditeurs et les commerçants – délocalisent une partie de la production dans les campagnes et créent ainsi une concurrence. Nous sommes totalement dans une autre époque d'un point de vue politique. Il n'y a pas de participation démocratique. En règle générale, l'élite politique est aussi l'élite économique. Comme la classe marchande donne le ton dans les instances politiques de villes comme Saint-Gall, Schaffhouse, Bâle ou Zurich, elle a la possibilité d'adapter la politique économique du canton ou de la ville à ses propres intérêts.

Le pouvoir passe donc des corporations d'artisans aux marchands, mais les structures de base ne changent pas. Comment ces bouleversements économiques ont-ils été accueillis par la société ?

La ligne de conflit se situe entre les groupes de population qui sont politiquement et économiquement aux commandes et le reste de la bourgeoisie. C'est précisément la classe des marchands prospère, qui contrôle aussi les conseils municipaux, qui est de plus en plus confrontée aux exigences des citoyens dans ses villes. Ces derniers veulent une plus grande participation aux ressources générées par la politique et le commerce.

Comment les élites de l'époque ont-elles fait face à cette pression ?

Ce sont surtout les couches de population économiquement très innovantes qui essaient de trouver un équilibre, ce qui échouera à long terme. Au cours du XVIII^e siècle, les élites doivent de plus en plus prendre conscience que leur politique d'interdépendance et d'innovation a ses coûts, puisqu'elle produit des couches de population qui ne bénéficient pas autant de cette dynamique. Ces dernières exigent de plus en plus une participation politique et, surtout, une plus grande part du gâteau économique. Les élites essaient d'ignorer la situation. Elles ne participent jamais de leur propre initiative à la conception de réformes politiques fondamentales. Celles-ci ne réussiront que sous une pression extérieure massive.

Y a-t-il d'autres développements, tels que des développements technologiques, que les élites bourgeoises ont sous-estimés ?

Sur le plan technologique, il ne se passe pas grand-chose à cette période. L'Ancien Régime est une économie qui, à quelques exceptions près, n'est pas encore très innovante sur le plan technologique dans le secteur agricole et artisanal. Il faut attendre le début du XIX^e siècle pour voir la mécanisation et l'industrialisation des usines. Le fait que la proto-industrialisation fonctionne de manière très décentralisée, que la production s'effectue au domicile des travailleurs dans l'Oberland zurichois ou au Toggenburg, et rarement de manière centralisée dans les usines de fabrication, montre clairement que la technologie n'a pas encore le statut qu'elle aura ultérieurement.

Ce n'est qu'au XIX^e siècle que la mécanisation a réellement commencé et a exigé une certaine infrastructure en raison de la centralisation et de l'urbanisation.

Exact.

Comment les politiciens réagissent-ils à ces bouleversements ?

Il existe différents modèles. Une multitude de Constitutions émergent de cette période de bouleversements révolutionnaires. Nous avons les anciens cantons traditionnels, où les tendances restauratrices prédominent. Dans ces endroits, il n'y eut pratiquement aucune réaction jusqu'aux mouvements libéraux de 1830–1831. La situation est différente dans les nouveaux cantons qui ont été créés par Napoléon. Saint-Gall, Vaud, l'Argovie, la Thurgovie et le Tessin ont d'emblée mis en place des structures politiques beaucoup plus participatives parce que les parlements et les constitutions libérales y existaient déjà. En définitive, ces cantons sont mieux préparés à l'évolution du XIX^e siècle, puisqu'ils ont déjà mis en place des structures participatives.

Ces cantons issus de la Médiation ont-ils réagi plus activement aux bouleversements économiques et technologiques grâce à la démocratisation ?

Oui, parce que ces cantons – et, après les révolutions libérales, bien sûr, d'autres cantons comme Zurich et Berne – ont essayé beaucoup plus que d'autres d'adapter leurs structures politiques aux exigences économiques. L'histoire de l'émergence de l'Etat fédéral est aussi l'histoire d'une formation spatiale où l'on cherche

à mieux aligner les sphères d'action économiques avec les sphères politiques. Il s'agit par exemple de l'abolition des tarifs douaniers intérieurs ou de l'unification des poids, des masses et des monnaies. Oui, il s'agit aussi d'agrandir l'infrastructure. Ce sont là de défis d'intégration qui se sont de plus en plus posés au cours de la première moitié du XIX^e siècle.

Comment cette intégration a-t-elle réussi à l'époque ?

Nous pouvons faire une observation intéressante qui, à bien des égards, est également comparable à la situation actuelle. La Suisse est confrontée à d'énormes difficultés dans son évolution vers un Etat fédéral. Jusqu'à la guerre du Sonderbund, de nombreux cantons ne veulent pas de cette unification et se satisfont des structures de l'Ancien Régime. D'autre part, il y a les cantons qui travaillent à l'intégration nationale et libérale de la région. Dans cette phase, de 1815 aux années 1840, le nombre de concordats intercantonaux augmente aussi massivement. En d'autres termes, nous constatons que la coopération, la coordination et la communication entre les cantons sur une base volontaire augmentent considérablement, mais seulement sur une base volontaire. Ce sont presque toujours les mêmes cantons qui nouent ces concordats intercantonaux.

De quels sujets concrets s'agit-il ?

Il s'agit de questions d'infrastructure telles que le service postal et la normalisation et l'unification des unités de mesure. La question de la liberté d'établissement – un énorme problème – est aussi concernée. Certains cantons commencent déjà à accorder à leurs citoyens la liberté mutuelle d'établissement et la liberté de commerce avec les autres cantons. Si l'on examine les thèmes négociés dans ces concordats intercantonaux, on constate à quel point les progrès technologiques et le développement des communications et des transports obligent les cantons à une coordination plus étroite. En fin de compte, à bien des égards, c'est le début de l'Etat fédéral de 1848.

Les cantons qui préféraient l'ancien système sont-ils à la traîne ?

Oui, bien sûr, ces cantons traditionnels sentent le vent tourner au XIX^e siècle. J'ai parlé tout à l'heure du mercenariat comme du plus important commerce d'exportation de la Suisse sous l'Ancien Régime. Ce commerce d'exportation,

c'est-à-dire cette migration militaire de main-d'œuvre, a toujours été beaucoup plus important pour les cantons agricoles et ruraux de Suisse centrale, pour le Valais et les Grisons, que pour les cantons dont l'économie s'est développée de manière relativement dynamique au début de la période moderne avec la proto-industrie. Du moment où, pour des raisons politiques, ce service de mercenariat n'est plus toléré, ces cantons voient leurs opportunités économiques s'envoler. Cela, à son tour, remet en question les élites au pouvoir. Après tout, l'Etat et l'ordre social de ces cantons étaient fortement construits sur des modèles permettant aux élites de gagner décentement leur vie.

Cet ordre est en outre remis en question par les libéraux.

Exactement, au début du XIX^e siècle, les libéraux discréditent l'Etat de l'Ancien Régime comme un Etat parasitaire et exigent que la communauté publique ne serve plus à nourrir une classe privilégiée. Le concept moderne de citoyenneté exige de l'Etat qu'il paie ses fonctionnaires, mais pas qu'il les entretienne. En outre, le rôle politique devrait être déterminé par le principe méritocratique et non pas par la naissance d'une personne dans une «bonne» famille.

Une revendication centrale dans ce contexte est la réforme du système éducatif.

Pour les libéraux du XIX^e siècle, l'expansion du secteur scolaire est une demande importante hautement prioritaire. Ce n'est pas pour rien que le canton d'Argovie se décrit comme un canton culturel ; il revendique cet honneur parce qu'il a beaucoup investi dans l'éducation et l'école dans la première moitié du XIX^e siècle.

Y a-t-il eu une résistance aux efforts de réforme des libéraux ?

C'est là qu'intervient l'influence de l'Eglise. Sous l'Ancien Régime, l'Eglise a eu une influence incroyable sur le système scolaire, qui s'est toujours développé en étroite collaboration et avec la participation des autorités ecclésiastiques. L'éducation dans le système scolaire moderne est donc aussi une surenchère des compétences entre l'Etat et l'Eglise. Enfin et surtout, cela jouera à nouveau un rôle dans le «combat pour la civilisation» («Kulturkampf») dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

Lors de la fondation de l'Etat fédéral en 1848, des thèmes entièrement nouveaux ont-ils émergés ou les réalisations existantes des cantons progressistes ont-elles été simplement consolidées ?

Les thèmes qui ont joué un rôle important dans les concordats, à savoir les droits de douane, la standardisation des mesures, des poids et des monnaies, la liberté d'établissement et de circulation, sont tous des thèmes importants de la Constitution de 1848, qui a vu naître, dans une certaine mesure, un espace économique précoce – non pas un EEE (Espace économique européen, NdT), mais un «CHEE». Les concordats ont fixé les thèmes, mais ils n'étaient pas en mesure de faire ce saut qualitatif.

Pourquoi pas ?

Le Pacte fédéral de 1815 prévoyait en effet la possibilité pour les cantons de renforcer leur coopération. Mais il s'agissait toujours d'accords volontaires, et si vous regardez quels cantons ont été impliqués et lesquels ne l'ont pas été, dans de nombreux cas, vous pouvez déjà anticiper la formation des camps pendant la crise du Sonderbund. Les cantons conservateurs, catholiques et ruraux ne participent que dans des cas exceptionnels, et ce sont les cantons urbains du Plateau qui sont fortement engagés. Pour réduire cet écart, il a fallu un autre conflit armé. En fin de compte, le nœud gordien de l'intégration fédérale est tranché par la force. Les perdants sont forcés d'entrer dans cet Etat fédéral. Et dans les cantons perdants, l'Etat fédéral se heurte encore pendant des décennies à d'importants problèmes d'acceptation – même si ce sont précisément les représentants des cantons perdants au sein de la commission qui a rédigé la Constitution fédérale qui sont décisifs pour la solution ingénieuse que constituent le Conseil national et le Conseil des Etats, le système à deux chambres égales.

Dans quelle mesure la Constitution fédérale de 1848 était-elle innovante dans son contexte historique ?

Tout d'abord, il faut dire que c'est la seule révolution libérale réussie en Europe en 1848. Elle s'inscrit dans le cadre d'un grand mouvement révolutionnaire européen, tout comme les révolutions libérales des années 1830 se sont déroulées dans les cantons dans une «fenêtre d'opportunité», parce que les grandes puis-



«On pourrait dire aujourd'hui que le succès du modèle suisse tient aussi au fait que les cantons ont toujours été, d'une manière ou d'une autre, rivaux. Ces structures ont tiré le meilleur d'elles-mêmes lorsqu'il s'agissait de rivaliser pour les meilleures idées et solutions.»

André Holenstein

sances se préoccupaient d'elles-mêmes et étaient incapables d'intervenir, même si certaines d'entre elles l'auraient souhaité.

Si l'on considère le développement économique ultérieur du pays, la Constitution fédérale de 1848 semble avoir été une bonne réponse aux évolutions de l'époque.

Il est évident qu'il y a différents développements en Europe, mais aussi dans le monde. La «grande divergence» est ainsi devenue un terme clé dans l'histoire économique et mondiale. Il s'agit ici de comprendre comment l'Europe deviendra une pionnière du commerce mondial et comment elle dominera l'économie mondiale. L'histoire mondiale montre également que, par rapport à la Chine ou à l'Inde, l'Europe n'a nullement été à l'avant-garde du développement. La montée de l'Europe vers la suprématie mondiale est un phénomène des XVIII^e et XIX^e siècles.

Quelles en sont les raisons ?

La rivalité entre des puissances concurrentes en Europe est un point que l'on évoque à maintes reprises. Cela a été un facteur de dynamisme et d'innovation grâce à la concurrence. On pourrait dire aujourd'hui que le succès du modèle suisse tient aussi au fait que les cantons ont toujours été, d'une manière ou d'une autre, rivaux. Ces structures ont tiré le meilleur d'elles-mêmes lorsqu'il s'agissait de rivaliser pour les meilleures idées et solutions.

Maintenant, revenons à 2019. Quelles leçons la Suisse doit-elle tirer de son histoire ?

Nous, les historiens, sommes toujours un peu réticents à tirer les leçons du passé. L'histoire est toujours complexe et unique. Néanmoins, je pense que la Suisse serait bien inspirée de ne pas laisser ses activités économiques et politiques trop diverger. En termes économiques, le petit Etat suisse est une puissance mondiale si l'on calcule par tête. Que ce soit en tant que centre financier ou en tant que plaque tournante pour les matières premières, nous jouons la Ligue des champions sur le plan économique. D'un point de vue politique, par contre, nous vendons comme un nain. Ça ne colle pas.

D'où proviennent les tensions qui découlent de cet écart?

Citons par exemple les événements liés au secret bancaire, aux avoirs dormants ou à l'adaptation de nos systèmes fiscaux aux exigences de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous nous heurtons sans cesse à des limites en matière de politique étrangère et nous y réagissons de manière extrêmement sensible. Nous insistons sur notre souveraineté et notre liberté, nous voulons tout contrôler nous-mêmes. Pendant des siècles, nous avons été intégrés économiquement à l'échelle internationale à un degré incroyablement élevé. Cette interdépendance ne cadre tout simplement pas avec l'ode à la souveraineté et à l'indépendance. Si l'on persiste malgré tout, la pression de la part des Etats-Unis, de l'UE ou de l'OCDE s'accroît. Chérir la souveraineté, l'indépendance et la liberté convient peut-être aux discours et allocutions du premier août. Mais en règle générale, la Suisse a toujours cédé – simplement par intérêt économique. Parce que nous savons très bien ce qui est en jeu. Notre interdépendance économique garantit des emplois et constitue la base de notre prospérité. Je pense que c'est évident. Mais cette interdépendance signifie aussi que nous devons accepter que les conditions-cadre géopolitiques soient fixées par d'autres.

Cette discussion fera partie d'une publication dans laquelle divers scénarios de simulation pour la Suisse d'aujourd'hui seront développés. Permettez-moi donc de conclure par une question. Napoléon semble donc avoir mis au monde la Suisse moderne...

Il était le fossoyeur de la République helvétique. En 1798, ce n'est pas Napoléon, mais le Directoire qui fait intervenir l'armée française sur le territoire de l'actuelle Suisse. Napoléon voyageait encore en Egypte à l'époque. Ce n'est qu'en 1799 qu'il est devenu l'homme fort en France, et en 1803, il a joué un rôle très important pour la Suisse au sein de la Médiation. Ce terme est très bien choisi. Napoléon a compris que le modèle de la République helvétique ne pourrait pas stabiliser la Suisse. Il n'est pas ancré dans la tradition et est confronté à une résistance permanente. Mais Napoléon a besoin de stabilité. Il deviendra un médiateur non pas par sympathie pour la Suisse, mais par intérêt personnel. Ce qui est ingénieux chez Napoléon, c'est la façon dont il réagit aux particularités suisses. On prétend qu'il a dit : «Je sais que vous ne fonctionnez que sur une base

fédéraliste». Napoléon restitue donc la souveraineté aux cantons, mais les bailliages disparaissent.

Cela nous rend d'autant plus curieux de votre réponse à la dernière question qui, dans le style de cette publication, se formule comme suit : Et si ... Napoléon n'avait jamais vécu ? Quel impact pour la Suisse ?

En fin de compte, il n'y a aucun moyen de contourner le fait que ce Corpus Helveticum ne peut être compris que dans son interdépendance. L'Europe est en feu après la Révolution française. Il y a cette réaction massive des puissances conservatrices. Le continent connaît plusieurs guerres de coalition, et c'est un miracle que la première guerre de coalition soit gagnée par la France. Personne ne s'attendait à ce que cette république révolutionnaire intérieurement affaiblie gagne la guerre. Lorsque l'Autriche, dernière puissance antifrançaise, fait la paix avec la France en 1797, il est clair pour les Suisses qu'ils seront les suivants. Désormais, la France a les mains libres, n'est plus soumise à des résistances et va dès lors façonner cet espace en fonction de ses propres intérêts. C'est un échec. La République helvétique apporte l'instabilité, et seul Napoléon restaure les choses. A cet égard, il est déjà un personnage clé pour la Suisse. D'autant plus qu'il continue à façonner le pays dans l'intérêt de la France. C'est pourquoi il est décidé au Congrès de Vienne de 1815 de ne plus jamais laisser une seule puissance en Europe contrôler exclusivement ce territoire. C'est cela que la Suisse est nécessaire – cet endroit aurait tout aussi bien pu être abandonné ! Mais non, les grandes puissances décident que cet Etat a une fonction dans la structure des Etats européens, ou comme l'a expliqué plus tard Charles Pictet de Rochemont : «Il faut penser la Suisse depuis l'Europe».

Cet entretien a été conduit par Jürg Müller.

Elaborer des options pour la Suisse de demain : remarque préliminaire

Un coup d'œil sur le passé de la Suisse montre qu'au XIX^e siècle, la politique n'a pas toujours accompagné activement le changement technologique et social, mais qu'elle l'a entravé à plusieurs reprises. Comme par le passé, il existe aujourd'hui de nombreuses tendances conservatrices dans tout le pays.

Mais indépendamment des sentiments nostalgiques, l'économie, la technologie et donc la société évoluent encore aujourd'hui à un rythme effréné. Alors qu'au XIX^e siècle, c'était l'industrialisation accélérée, c'est aujourd'hui la numérisation qui progresse dans tous les domaines de la vie. Et comme aux débuts de l'Etat fédéral, au début du XXI^e siècle, les remous géopolitiques ont des effets non négligeables.

De nombreux développements sont bien connus. Néanmoins, certains scénarios de simulation présentés dans les pages qui suivent peuvent sembler, à première vue, très éloignés de la réalité d'aujourd'hui. Cette impression est trompeuse. Certes, certaines tendances sont délibérément exagérées. Mais si vous examinez en détail les tendances dans les différents domaines, vous constaterez rapidement que les scénarios décrits relèvent définitivement du domaine du possible.



Partie I

Bouleversements mondiaux

— Mise en situation	_ 42
— Et si l'OMC venait à s'effondrer ?	_ 50
— Et si toutes les multinationales quittaient soudainement la Suisse ?	_ 58
— Et si l'Otan n'était plus en mesure d'agir ?	_ 64

Mise en situation

Bouleversements mondiaux

De nombreux bouleversements mondiaux ont un impact majeur sur la Suisse. Dans le secteur du commerce extérieur, le multilatéralisme est en déclin et la concurrence entre les sites économiques s'intensifie. Les questions de sécurité prennent également une importance croissante.

Certaines personnes ne voient peut-être pas, à première vue, pourquoi les événements économiques mondiaux devraient particulièrement susciter l'inquiétude. Au cours des dernières décennies, la mondialisation a engendré des gains de prospérité considérables – le modèle des avantages comparatifs en termes de coûts de l'économiste anglais David Ricardo s'est une fois de plus avéré correct. Le produit intérieur brut (PIB) mondial réel a été multiplié par six depuis 1950 grâce au démantèlement des barrières commerciales nationales qui a fortement favorisé la coopération économique.³ La dépendance internationale des entreprises suisses s'est également nettement accrue au cours des dernières décennies et a été le principal moteur de la croissance économique et de l'emploi depuis le début du millénaire.⁴

Prise de distance avec l'ordre économique multilatéral

La Suisse a beaucoup profité de l'intégration commerciale mondiale et a enregistré la plus forte croissance du revenu par habitant à partir des années 1990 grâce à la mondialisation (Bertelsmann Stiftung 2018). Outre les multinationales, deux tiers des petites et moyennes entreprises (PME) opèrent également à l'international (Credit Suisse 2014). En Suisse, près des trois quarts des collaborateurs travaillent dans des entreprises où le commerce international joue un rôle important. Cela n'est pas surprenant, étant donné que le marché intérieur suisse a toujours été (trop) petit.

Malgré toutes ces réussites, l'interdépendance économique croissante traverse aussi une période difficile en Suisse. Si la mondialisation a toujours été critiquée (Martin et Schumann 1996), elle est aujourd'hui presque discréditée. Près de 10 000 mesures protectionnistes ont été introduites dans le monde au cours des dix dernières années, élevant

3 Entre 1947 et 2008, le taux de douane moyen dans les pays industrialisés a baissé de 90 % (Economiesuisse 2018).

4 Entre 1980 et 2017, les exportations ont augmenté avec un taux annuel moyen de 3,6 %. Le ratio du commerce extérieur (part des exportations et importations de biens, hors services et or, dans le PIB) est passé de 69 % en 1980 à 93 % en 2019 (Seco 2019).

des obstacles au commerce mondial (Dümmler et Roten 2018). Les mesures les plus courantes sont les droits à l'importation, le soutien à l'exportation et les mesures contre le (prétendu) *dumping* des prix. Les relations économiques étroites de la Suisse avec son principal partenaire commercial, l'Union européenne (UE), sont aujourd'hui dominées par une tension conflictuelle (Thürer 2015).

En Suisse, les entreprises helvétiques sont confrontées à toujours plus d'obstacles réglementaires dans leurs activités internationales. Récemment, des efforts ont même été faits en vue d'une application extraterritoriale du droit suisse (Schnell et Dümmler 2019). Cela contredit le principe selon lequel le commerce international est fondé sur des règles communes, tandis que les lois nationales sont là pour prendre en compte les particularités locales.

En raison de son orientation marquée vers l'extérieur, l'économie suisse est particulièrement dépendante d'un ensemble fiable de règles internationales. Mais l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en tant que garante du système commercial international ou multinational, subit des pressions considérables. Le cycle de Doha, lancé en 2001, n'est toujours pas achevé, et ce pour plusieurs raisons :

- Premièrement, le nombre de membres de l'OMC ou de son prédécesseur, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt), a fortement augmenté ces dernières décennies. Avec l'inclusion de nombreuses économies émergentes et de nombreux pays en développement, l'hétérogénéité des positions s'est également accrue.
- Deuxièmement, des réductions tarifaires substantielles ont déjà été réalisées lors des cycles de négociations commerciales précédents. Le champ d'application de ce qu'on appelle des barrières tarifaires est beaucoup plus restreint que par le passé.
- Troisièmement, et notamment en raison de ce champ d'application restreint, les obstacles non tarifaires au commerce ont aussi été pris pour cible. Ils incluent les réglementations techniques, le commerce des services, les marchés publics et la protection de la propriété intellectuelle et des investissements directs étrangers. Le nombre de sujets traités et la complexité ont augmenté en conséquence.

En raison du blocage de l'OMC, l'attrait des accords bilatéraux et multilatéraux (entre plusieurs pays) s'accroît. Leur nombre a été multiplié par plus de 15 depuis 1990 (voir figure 1). Toutefois, la facilitation préférentielle des échanges implique une discrimination à l'égard des pays tiers et a des effets de détournement des flux : au lieu d'acheter un bien au pays qui peut le produire à moindre coût, il est acheté à un pays partenaire. Au fur et à mesure que le nombre d'accords et de règlements qui se chevauchent augmente, la complexité et le coût du commerce mondial augmentent également.

Les raisons énumérées ci-dessus ont rendu plus difficile, au cours des dernières décennies, l'adoption de mesures supplémentaires significatives en vue de l'ouverture

du cadre multilatéral et de la poursuite de la mondialisation. Ces complications sont précisément au détriment des petits Etats. Sans règles commerciales contraignantes au niveau international, ceux-ci sont, dans une certaine mesure, à la merci des grands pays et espaces économiques.

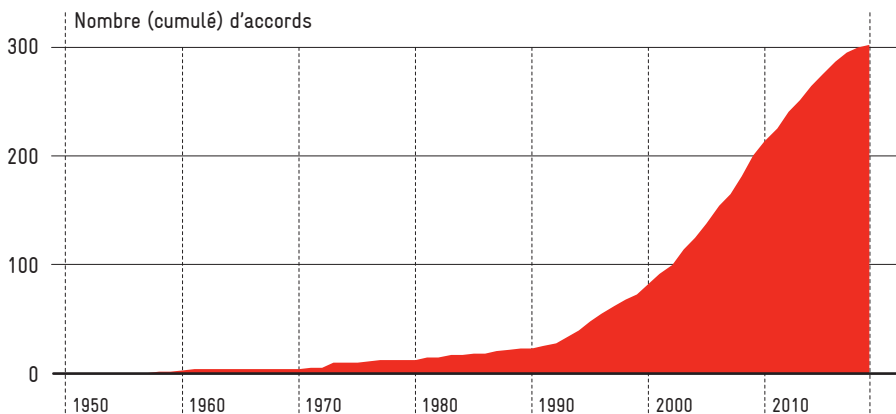
Dans le même temps, on observe que l'ordre économique mondial est de plus en plus dominé par trois grands blocs commerciaux et leur ensemble de règles: l'accord Canada-Etats-Unis-Mexique (Aceum), l'accord commercial Asie-Pacifique (Apta) et l'UE. Pour la Suisse, la question est de savoir comment elle doit réagir à cette évolution pour que son économie exportatrice puisse continuer à bénéficier d'un accès sans entrave à ses marchés de vente. Le multilatéralisme et une OMC forte seraient les bienvenus pour une petite économie ouverte. Mais à l'avenir, la Suisse sera probablement de moins en moins en mesure d'emprunter cette voie idéale pour le commerce extérieur.

Baisse de l'attractivité de la Suisse pour les entreprises multinationales

Les changements géopolitiques ont des répercussions non seulement sur la politique commerciale extérieure de la Suisse, mais aussi sur sa politique économique intérieure. L'attractivité du pays pour les entreprises multinationales souffre depuis des années. Les

Figure 1_ Explosion des accords de libre-échange bi- et plurilatéraux

Depuis l'an 2000, le nombre cumulé d'accords commerciaux bilatéraux et plurilatéraux conclus dans le monde continue d'augmenter rapidement. L'une des raisons en est le blocage des efforts de l'OMC pour des réductions générales et multilatérales des obstacles au commerce.



Source: WTO (Regional Trade Agreements Information System, RTA-IS)

politiciens ne doivent pas prendre cela à la légère, car ces entreprises sont importantes pour l'économie locale. Elles génèrent un bon tiers du PIB de la Suisse et fournissent environ un quart des emplois (Naville et al. 2019).

La Suisse est toujours considérée par le public comme un lieu d'implantation populaire pour les entreprises multinationales. Certaines statistiques continuent d'étayer cette perception. En Suisse, par exemple, près de 1,7 entreprise par million d'habitants se trouve dans le top 500 des entreprises ayant le chiffre d'affaires le plus élevé au monde – seul le Luxembourg possède une densité plus élevée en Europe (Fortune 2019). Mais ces indicateurs ne doivent pas donner un faux sentiment de sécurité.

L'une des principales caractéristiques des multinationales est qu'elles peuvent opérer à partir de presque n'importe où dans le monde. Une entreprise active à l'échelle internationale surveillera donc en permanence la pertinence de la localisation de son siège social. Avec son petit marché intérieur, la Suisse est fortement désavantagée par rapport aux Etats-Unis ou à un Etat membre de l'Union européenne. En d'autres termes, les entreprises multinationales n'ont pas grand-chose à gagner au niveau local – c'est un désavantage géographique que le Forum économique mondial souligne chaque année dans son rapport sur les économies mondiales (WEF 2018).

Pour des pays comme la Suisse, d'autres facteurs sont d'autant plus importants : la stabilité macroéconomique et politique, la sécurité juridique, une infrastructure bien développée, la qualité de la formation, une main-d'œuvre qualifiée, une administration simple et efficace, et une charge fiscale modérée. Grâce à des avantages dans ces domaines, la Suisse a pu, pendant de nombreuses années, compenser les inconvénients de son petit marché intérieur. L'imposition séparée des sociétés dites à statut particulier est considérée comme particulièrement réussie.⁵ Il y a six ans, une étude concluait que la Suisse était l'un des pays les plus attrayants du monde sur le plan fiscal (BAK Basel 2013).⁶

Certains ont parfois eu l'impression que rien ni personne ne pouvait persuader les multinationales de quitter la Suisse. Le problème, cependant, est que le vent a tourné ces dernières années sans qu'une grande partie de la population s'en rende compte. Depuis 2014, beaucoup moins de multinationales se sont installées en Suisse qu'entre 2009 et 2013 (Naville et al. 2019) par rapport aux sites européens concurrents.⁷ Parmi les

5 Voir par exemple Bundesrat (2015) pour la définition des sociétés à statut particulier.

6 Cela peut expliquer pourquoi diverses détériorations réglementaires – comme l'adoption de l'initiative Minder – n'ont pas eu d'impact négatif immédiat sur l'attractivité de la Suisse.

7 Concrètement, la part des multinationales (avec au moins un milliard de chiffre d'affaires) qui ont choisi la Suisse comme nouveau lieu d'implantation est passée de 27 % à 19 % (par rapport à l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Luxembourg). Les endroits les plus populaires en Europe aujourd'hui sont l'Irlande et les Pays-Bas.

entreprises ayant cherché un nouveau site d'implantation après le Brexit, pas un seul nom connu n'a choisi la Suisse. Cette évolution nous apprend que la Suisse ne peut pas être sûre de la pérennité de son rôle comme lieu d'implantation important pour les entreprises multinationales.

Une architecture de sécurité internationale imprévisible

Outre le cadre économique mondial, l'architecture de sécurité mondiale est devenue plus dynamique, complexe et imprévisible depuis la chute du rideau de fer. De plus en plus, des aspects de la politique de sécurité que l'on croyait passés reviennent sur le devant de la scène, ce qui ne laissera pas la Suisse indemne. Les intérêts des grandes puissances sont de plus en plus affirmés par le biais d'instruments de pouvoir. Les tensions internationales augmentent (EDA 2019).

À l'origine de cette évolution se trouvent des basculements dans la sphère économique. Bien que les États-Unis, avec leur économie de marché, ne comprennent que 4 % de la population mondiale, ils représentent encore un quart de la valeur ajoutée mondiale et 40 % des dépenses mondiales de défense (Munich Security Conference Foundation 2019). Cette suprématie faiblit parce que la part de la Chine dans l'économie mondiale est passée de 6 % à 16 % au cours des deux dernières décennies. Plus d'un demi-milliard de Chinois ont réussi à se sortir de la pauvreté, et l'empire du Milieu est maintenant le plus grand investisseur étranger (Weltbank 2019). L'objectif déclaré de la Chine est de devenir numéro un dans les domaines de l'industrie, de la technologie et de l'innovation d'ici le milieu du siècle (Deutsche Bank Research 2019).

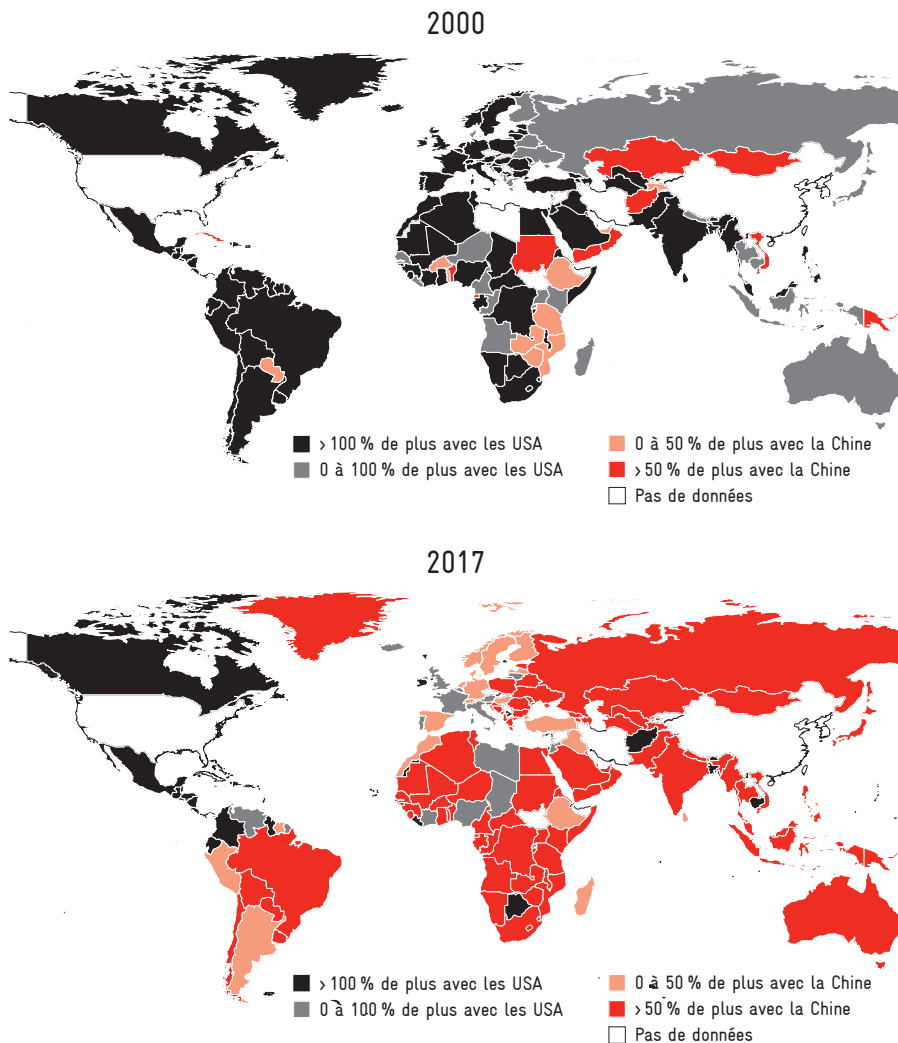
Entre 2000 et 2017, les flux commerciaux internationaux se sont également déplacés des États-Unis vers la Chine (Dümmler et Anthamatten 2019). Cela n'est pas sans conséquences sur la scène internationale, où les tensions entre les États-Unis et la Chine dominent les interfaces entre commerce et sécurité – dans le cadre de la dernière politique commerciale américaine, le nouveau terme «Weaponization of International Trade» a même été utilisé (Nünlist 2018).

Avec la montée en puissance de la Chine, l'Asie est désormais un enjeu stratégique majeur pour les États-Unis. En conséquence, ces derniers intensifient leurs activités en matière de politique de sécurité en Asie. De ce fait, le parapluie protecteur de la «Pax americana» pour le continent européen est de moins en moins étanche – avec les effets que cela implique sur la politique de sécurité de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan). Dans le même temps, la Chine ne cesse d'accroître son influence face à l'Occident avec l'initiative Belt-and-Road. Ce projet d'infrastructure et d'investissement à long terme vise à relier le continent eurasiatique d'Amsterdam à Vladivostok. Il doit garantir l'accès de la Chine aux ressources et à l'énergie et lui permettre d'exporter ses propres biens.

Figure 2_ La Chine devient le partenaire commercial le plus important

Depuis l'an 2000, un basculement géopolitique du volume d'échanges commerciaux a pu être observé : avant, le volume des échanges de la plupart des pays était encore plus important avec les Etats-Unis (en noir/gris) qu'avec la Chine, alors qu'en 2017, les couleurs rouge/rouge claire dominent sur la carte, signifiant que le volume commercial avec la Chine dépasse celui avec les Etats-Unis.

Importance commerciale relative des Etats-Unis et de la Chine (y compris Hong Kong)



Source: WITS (2019) ; calculs par Legge et al. (2019)

Outre les tensions entre les Etats-Unis et la Chine, la Russie continue d'affirmer ses revendications de grande puissance sur le continent européen. La Russie n'est qu'une puissance économique moyenne, comparable à l'Espagne ou à l'Australie.⁸ Mais Moscou n'est pas perturbée par cette situation et a déjà montré par diverses actions qu'elle est prête à utiliser des moyens (para)militaires pour faire valoir ses prétentions d'agir comme une grande puissance. Cette politique a une forte orientation nationale et autoritaire et rejette l'ordre libéral de type occidental, tout en maintenant de surcoût des liens étroits avec les partis nationaux de droite d'Europe occidentale.

En revanche, l'UE, qui possède le deuxième plus grand marché intérieur du monde, est une puissance économique sans importance en matière de politique de sécurité. Cela n'est pas sans conséquences. Dans un monde en mutation, l'Europe lutte pour sa place. L'augmentation mondiale des tendances autoritaires exerce une pression sur l'ordre mondial libéral promu par l'Europe. L'Etat de droit, la démocratie et les droits humains sont sur la défensive (EDA 2019). Dans l'ensemble, la liberté en tant que valeur est en recul (Cato Institute 2018).

La politique suisse de sécurité doit trouver des réponses à tous ces grands changements. Le développement ultérieur de sa stratégie comprendra des questions de coopération en matière de politique de sécurité avec d'autres pays et des précautions à prendre dans le domaine de la cybersécurité.

⁸ La Russie n'occupe que la douzième place au classement de la Banque mondiale (*Weltbank* 2019).

Encadré 1**Bouleversements mondiaux – trois scénarios pour la Suisse**

L'équilibre du pouvoir dans le monde est en train de changer. De puissant(e)s (alliances d') Etats roulent des mécaniques sur les questions économiques, mettant les institutions internationales existantes sous pression. Dans le même temps, le centre de gravité du pouvoir se déplace vers l'Asie. Dans ce qui suit, trois scénarios développeront rigoureusement ces différentes évolutions sur la scène internationale en prenant en compte leurs conséquences pour la Suisse:

Et si...

...l'OMC venait à s'effondrer? p. 50

...toutes les multinationales quittaient soudainement la Suisse? p. 58

...l'Otan n'était plus en mesure d'agir? p. 64

Et si...

... l'OMC venait à s'effondrer ?

Patrick Dümmler, Jennifer Anthamatten

En tant que petite économie ouverte, la Suisse bénéficie du multilatéralisme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'effondrement de l'alliance commerciale serait un coup dur pour le pays. C'est pourquoi la Suisse devrait promouvoir des réformes au sein de l'OMC tout en œuvrant à l'établissement d'un réseau plus dense d'accords bilatéraux de libre-échange.

Scénario

Le conflit commercial entre les Etats-Unis et la Chine s'est intensifié. Après que Washington a initialement «seulement» bloqué la nomination de nouveaux juges à l'Organe d'appel, il y a finalement un coup de théâtre: les Etats-Unis se retirent officiellement de l'OMC. La Chine leur emboîte le pas. Avec le départ de ses deux membres les plus importants sur le plan économique, l'OMC perd soudainement sa légitimité en tant qu'organisation commerciale mondiale et multilatérale. Privée de son rôle central, elle implose.

Les experts économiques ont depuis longtemps mis en garde contre un retour du nationalisme économique et craignent la fin de la mondialisation (Aktionskreis Freiburger Schule 2019). Toutefois, avec l'effondrement de l'OMC, l'économie mondiale bascule brusquement d'un système commercial fondé sur des règles à un système commercial fondé sur le pouvoir. Des

organisations à faible légitimité politique comme le Groupe des 20 (G20) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) tentent de combler le vide qui s'est créé. Leur influence mondiale s'accroît et ils façonnent les politiques des pays membres et des pays tiers par le biais de listes grises et de listes noires – la Suisse en a déjà fait l'expérience dans le passé.

La Suisse s'engage en faveur du renforcement du bilatéralisme...

Suite à la dislocation de l'OMC, de nombreux Etats mettent la priorité sur la conclusion d'accords bilatéraux et plurilatéraux. Une concurrence mondiale en matière de politique commerciale pour obtenir les meilleures conditions d'accès aux marchés les plus vastes et à la croissance la plus rapide est en train d'émerger. Afin de ne pas prendre du retard, le Conseil fédéral a annoncé un renforcement de ses activités de politique économique extérieure

sous le titre «La Suisse puissance deux» ou «CH²». Les pierres angulaires de la stratégie CH² sont de sécuriser et d'optimiser l'accès aux marchés existants et de créer de nouveaux accès bilatéraux aux marchés. L'accent est mis sur les négociations avec l'Union européenne (UE), les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon et le Royaume-Uni.

Le Conseil fédéral donne comme instruction aux négociateurs d'insister sur la réciprocité en matière d'accès aux marchés. Grâce à son réseau d'accords de libre-échange (ALE) avec plus de 70 pays (Seco 2019), la Suisse part avec un avantage. La plupart des accords qui pouvaient l'être ont été conclus au cours des dernières décennies, principalement en association avec les partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AeE). Les intérêts particuliers des différents secteurs suisses ont été sauvegardés, par exemple les produits agricoles qui ont été exemptés avec succès des réductions tarifaires.

...mais se heurte à la résistance interne

Cependant, la Suisse perd bientôt sa première place dans le réseau mondial de libre-échange. D'autres pays dépassent la Suisse parce que leurs ALE couvrent davantage de pays ou parce que leurs accords sont plus complets. La relative détérioration de la situation en Suisse s'explique par le fait que les organisations non gouvernementales dans les domaines de la politique de développement, des droits hu-

ains et de l'environnement, ainsi que le lobby bien établi du secteur agricole, bloquent la ratification de nouveaux accords de libre-échange ou d'extension d'accords. Des scénarios catastrophe tels que celui de la déforestation de la forêt tropicale malaisienne ou du «dernier agriculteur de Suisse» sont utilisés pour dresser le public contre le libre-échange.

Le secteur agricole, qui se rétrécit sur le plan économique mais se renforce sur le plan politique, ne veut toujours pas s'ouvrir. Le reste de l'économie, qui représente plus de 99,4 % de la valeur ajoutée totale de la Suisse, est perdant. De nombreux groupes d'intérêt nationaux y voient une occasion et appliquent de nouvelles règles de protection dans le commerce extérieur. Cela malgré la résistance de pans entiers de l'économie, dont la production dépend également d'intrants étrangers.

La Suisse est de plus en plus prise dans une spirale de cloisonnement. La pression sur les entreprises suisses traditionnellement orientées vers l'exportation et à forte valeur ajoutée s'accroît. En raison de l'abolition des règles de l'OMC et de l'échec final de l'accord-cadre avec l'UE lors d'un référendum en 2022, elles sont de plus en plus confrontées à des obstacles à l'exportation. Le long processus d'obtention de divers certificats, les droits de douane élevés et les longs délais de dédouanement aux frontières font augmenter les coûts et nuisent à la compétitivité des produits suisses (voir encadré 2).

Encadré 2

Conséquences pour les entreprises exportatrices: un exemple

L'effondrement de l'OMC a également eu un impact sur l'entreprise suisse Wasch-Sauber GmbH. Ses balayeuses innovantes représentent un standard de référence dans le monde entier. Pendant de nombreuses années, l'activité d'exportation a été excellente. Malgré la structure de coûts plus élevée en Suisse, les machines ont pu être vendues à l'étranger. Cependant, les nouvelles réglementations de conformité, les droits de douane plus élevés et les longs délais de dédouanement rendent la vie de plus en plus difficile pour ce fournisseur de niche. De nombreux clients, en particulier dans le secteur public, envisagent de se tourner vers les fabricants de leur propre pays. L'augmentation des droits de douane ad valorem rend les produits suisses plus chers que ceux de leurs concurrents.

La baisse du volume du commerce extérieur de la Suisse ne se fait pas sans répercussions économiques: la structure de l'économie suisse s'est déplacée vers les secteurs domestiques. En raison de l'absence de réformes – pourtant attendues depuis longtemps –, leur productivité est nettement inférieure à celle des secteurs traditionnellement compétitifs et orientés vers l'exportation. En Suisse, ce changement réduit la productivité économique et exerce une pression sur le niveau élevé des salaires. En raison du ralentissement économique, les luttes de répartition s'intensifient. La cohésion du pays est mise à l'épreuve. La stratégie CH² poursuivie par

la Suisse – la conclusion de nouveaux accords et l'approfondissement d'accords de libre-échange existants avec d'importants partenaires commerciaux – semble de plus en plus difficile à mettre en œuvre. En l'absence d'alternatives, le Conseil fédéral s'en tient pourtant à sa stratégie en matière de commerce extérieur.

Un choix entre trois centres de gravité économiques

Tandis que la Suisse est absorbée par elle-même, trois centres de gravité économiques d'importance mondiale émergent: sous la direction des Etats-Unis, l'American Economic Freedom Alliance (Aefa) est formée. Elle englobe l'ensemble du sous-continent nord-américain ainsi que des pays d'Amérique centrale. L'espace économique comprend la libre-circulation des biens, des services et des capitaux, mais il repose par contre sur un contrôle strict des personnes aux frontières. En Asie, l'Accord commercial Asie-Pacifique (Apta) a donné naissance à une zone économique sous la coupe de la Chine. Celle-ci compte plus de trois milliards de consommateurs. L'Europe continue d'être dominée par l'UE, qui comprend désormais tous les Etats situés à l'ouest de la Russie, à l'exception de la Suisse, du Royaume-Uni et du Belarus. Toutefois, l'UE a été affaiblie économiquement par l'inclusion de nouveaux pays d'Europe de l'Est, qui sont des bénéficiaires nets, et par le départ de payeurs nets (les Britanniques). Afin d'obtenir un accès aux marchés des partenaires commerciaux les plus impor-

tants malgré les blocages politiques intérieurs, la Suisse hésite d'abord, puis pense de plus en plus concrètement à rejoindre l'une des trois zones économiques. En raison de l'éloignement géographique et des valeurs politiques qu'elle représente, l'option asiatique est exclue d'emblée, de sorte que le Conseil fédéral entame des discussions exploratoires sur l'adhésion à l'Aefa et l'UE. Mais la Suisse n'est plus la «fiancée» économiquement attrayante qu'elle était autrefois. Les concessions faites par les partenaires de négociation sont minimales et les critères d'intégration de la Suisse sont très stricts. Il s'agit là d'une atteinte à l'image souveraine que la Suisse avait d'elle-même jusque-là – certains voudraient revenir à l'époque où la Suisse n'avait «qu'à» décider de l'accord-cadre avec l'UE.

En raison du manque de volonté de l'autre partie de répondre aux préoccupations de la Suisse, le Conseil fédéral interrompt à nouveau les discussions exploratoires. En réaction, les partisans de longue date de l'UE ainsi que les milieux économiques suisses, qui sont actifs sur le marché de l'UE, lancent une initiative populaire fédérale pour l'adhésion à l'UE intitulée «Suisse-UE : à table plutôt qu'au menu». Quelques semaines plus tard, sous la direction d'entreprises opérant sur le continent américain, la collecte de signatures pour l'initiative populaire «Sister Republics United» est lancée. Le projet de loi vise à rejoindre l'Aefa. Les deux initiatives populaires atteignent rapidement le quorum de signatures nécessaire. Par la suite,

le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale recommandent le rejet des deux initiatives ; ils soumettent un contre-projet avec «CH²», qui vise à donner un statut constitutionnel à la stratégie de commerce extérieur poursuivie jusqu'à présent. Au cours des semaines suivantes, les questions de souveraineté en plus des effets économiques attendus feront l'objet de débats publics animés et de forums d'opinion dans les médias.

**«Il ne faut jamais cesser
de se représenter le monde
tel qu'il serait s'il était le
plus raisonnable.»**

Friedrich Dürrenmatt, écrivain suisse

Le dimanche 30 novembre 2025, l'électorat suisse a l'occasion de se prononcer sur deux des trois propositions : ouverture immédiate des négociations d'adhésion à l'UE ou à l'Aefa ; dans le cas d'un double oui, il faudra trancher. La proposition du Conseil fédéral «CH²» sera mise aux urnes en mars 2026. Les experts juridiques débattent donc avec acharnement dans les médias de ce qui se passerait si l'une des deux initiatives était adoptée et que le contre-projet était adopté à une date ultérieure.

Outre l'éloignement géographique, les deux initiatives d'adhésion diffèrent surtout par la manière dont la migration est organisée au sein des alliances écono-

miques. Dans les deux scénarios, les économistes partent de l'hypothèse d'une augmentation du revenu par habitant, d'un degré d'innovation plus élevé et – en raison d'une concurrence plus vive – d'une baisse du niveau des prix domestiques. Toutefois, on estime que l'augmentation du revenu par habitant serait plus élevée en cas d'adhésion à l'UE qu'en cas d'adhésion à l'Aefa en raison de la proximité géographique et des liens économiques déjà étroits que la Suisse entretient avec elle.

Le taux de participation à cette votation sur le sort de la Suisse atteint un niveau record et le décompte des voix se poursuit jusqu'au soir. Le résultat final est annoncé à 18 heures – toute la Suisse l'attend avec impatience. Malheureusement, en ce jour de novembre brumeux, l'électricité saute dans une grande partie de la Suisse à 17h56 – la tension du réseau chute en raison des nombreux récepteurs allumés. En outre, dans le cadre de la politique qu'ils mènent depuis un certain temps à l'égard de la Suisse, les pays voisins ne fournissent pas l'énergie dont elle a besoin. Le rejet de l'accord-cadre il y a quelques années a fait qu'aucun accord sur l'électricité n'a été conclu et, depuis lors, la Suisse est de plus en plus confrontée à des flux d'électricité sur son réseau qui sont difficiles à contrôler. Sur le plan économique comme en termes d'électricité, la Suisse s'enfonce dans le blackout – le résultat du vote constitue-t-il un tournant?

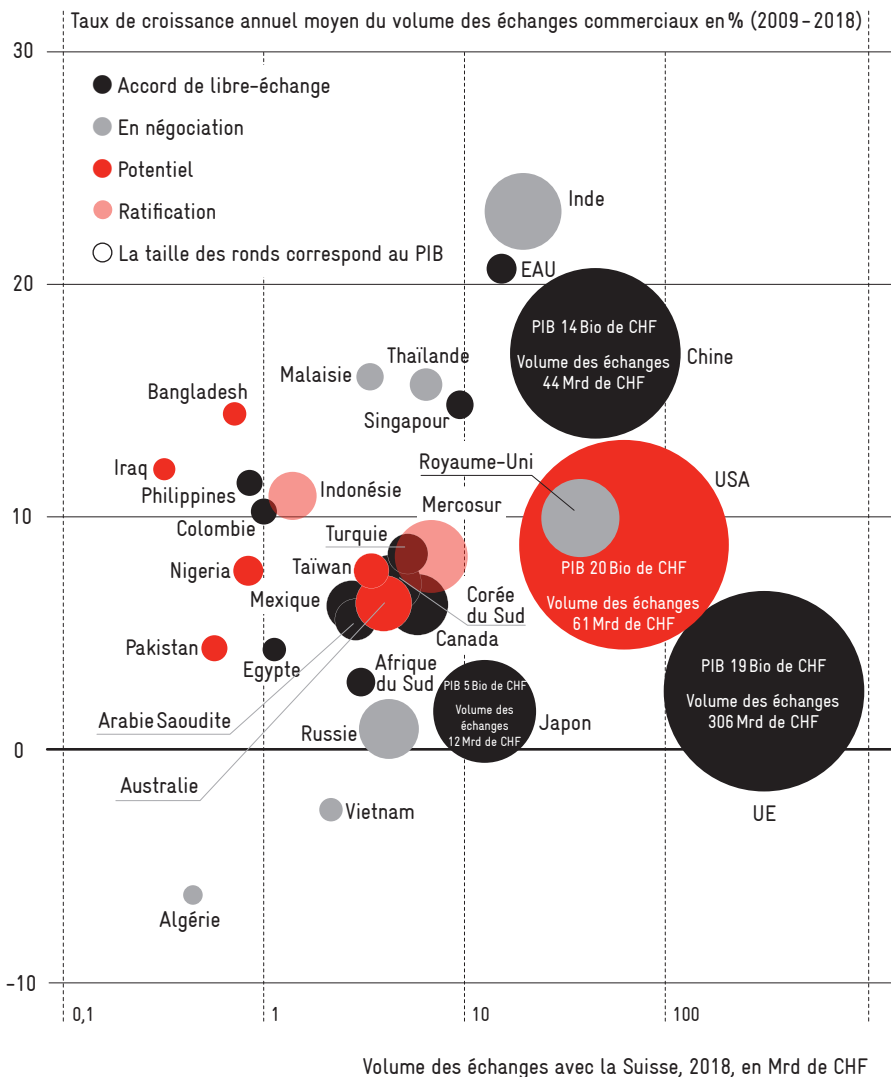
Recommandations

En tant que petite économie ouverte, la Suisse a tout intérêt à ce que l'architecture commerciale multilatérale perdure. Elle devrait donc s'efforcer de réformer l'OMC, comme elle l'a fait, par exemple, avec les propositions visant à réformer l'Organe de règlement des différends (WTO 2018). Deux réformes de l'OMC sont à relever à cet égard. La première concerne l'introduction du principe de la majorité (qualifiée) au lieu du principe de l'unanimité. Il ne devrait plus être possible pour des pays individuels de bloquer la conclusion de nouveaux cycles de négociations commerciales – du moins dans le cas de propositions factuelles dont aucun droit ni obligation directe ne découle. Le droit de veto d'un Etat membre individuel est envisageable sous certaines conditions, par exemple si des intérêts nationaux essentiels prédéfinis sont affectés. Le traitement spécial et différencié des pays doit toutefois être limité dans le temps, afin que tous les membres de l'OMC demeurent sur un pied d'égalité.

Une deuxième réforme concerne l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Les membres sortants de l'Organe d'appel devraient être en mesure de mener à terme les procédures judiciaires en cours. En outre, il convient de veiller à ce que la procédure de sélection des nouveaux membres soit lancée automatiquement dès qu'un poste devient vacant. Il deviendrait ainsi impossible pour un Etat d'empêcher la nomination de nouveaux juges et de

Figure 3_ L'UE reste le partenaire commercial principal de la Suisse

Bien que le commerce avec la Chine et l'Inde croisse à un rythme effréné, le commerce extérieur de la Suisse reste clairement tourné vers l'Union européenne. La plupart des accords de libre-échange existants ou prévus avec des pays plus petits n'ont que peu d'importance, car le volume des échanges avec ces pays ne représente que 0,3 à 10 milliards de francs.



Source: Eidgenössische Zollverwaltung (2018), Weltbank, propres calculs

bloquer des décisions sous prétexte qu'un poste vacant n'est pas repourvu. De plus, il convient de préciser – et cela semble gagner en importance dans le contexte de la souveraineté nationale – que les questions juridiques négociées par l'Organe de règlement des différends ne s'étendent pas au droit interne, mais uniquement aux relations commerciales bilatérales des deux parties impliquées.

La Suisse doit donc jouer un rôle actif et constructif dans les propositions de réforme au niveau de l'OMC. Dans le même temps, les efforts déployés en dehors de ce cadre sont au moins aussi importants. Il s'agit notamment de poursuivre une stratégie de commerce extérieur fondée sur trois piliers (Dümmler et Kienast 2016) :

01_ Garantir et élargir l'accès préférentiel au marché de l'UE, de loin le principal partenaire commercial de la Suisse. Cela devrait renforcer la sécurité juridique, éviter les distorsions de concurrence et couvrir les besoins (supplémentaires) sectoriels.

02_ Etendre et approfondir le réseau suisse d'ALE de manière ciblée. L'accent devrait être mis sur les partenaires commerciaux ayant un grand marché intérieur et une forte croissance, tels que les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon, et le Royaume-Uni (voir figure 3). Il faut aussi accroître le taux d'utilisation des accords de libre-échange existants par les entreprises nationales grâce à des mesures visant à alléger les charges administratives.

03_ Ouverture des secteurs orientés sur le marché domestique. Par exemple, l'ouverture de la partie domestique du marché des services pourrait être réalisée par une ouverture mutuelle dans le cadre d'un ALE. Cela pourrait également se faire progressivement, par exemple en étendant le nombre de jours de libre prestation de services dans le cadre du détachement. Le secteur agricole est également candidat à l'ouverture. Le libre échange des produits agricoles – échelonné sur plusieurs années pour assurer la compatibilité sociale des changements structurels – accroîtrait la prospérité intérieure.

Si la Suisse doit compter sur ses partenaires pour modifier les règles de l'OMC ainsi que pour les premier et deuxième piliers de la stratégie de commerce extérieur susmentionnée, le troisième pilier relève de sa propre responsabilité : elle doit initier et mettre en œuvre d'importantes réformes internes. Tôt ou tard, la Suisse devra rattraper le retard accumulé en la matière (voir les autres chapitres de cette publication) et amorcer le renouveau de son économie de marché.

Et si...

... toutes les multinationales quittaient soudainement la Suisse ?

Fabian Schnell

La Suisse aurait de la peine à faire face à un exode massif des multinationales, tant il est vrai que ces entreprises contribuent de manière décisive à la prospérité de notre pays. Le maintien de l'attractivité de la place économique doit donc à nouveau être une priorité absolue – cela est nécessaire pour compenser ses désavantages naturels tels que la petitesse de son marché intérieur.

Scénario

C'est l'heure de la pause de midi, il fait beau, mais trois personnes seulement se tiennent devant la roulotte à grillades. Auparavant, il fallait habituellement attendre une demi-heure sur les rives du lac de Zurich. Les sandwiches proposés sont particulièrement appréciés par les employés des grandes entreprises sur la promenade au bord du lac. Mais les bâtiments des compagnies d'assurance de l'autre côté de la rue sont aujourd'hui presque vides – les multinationales ont quitté la Suisse à toute allure.

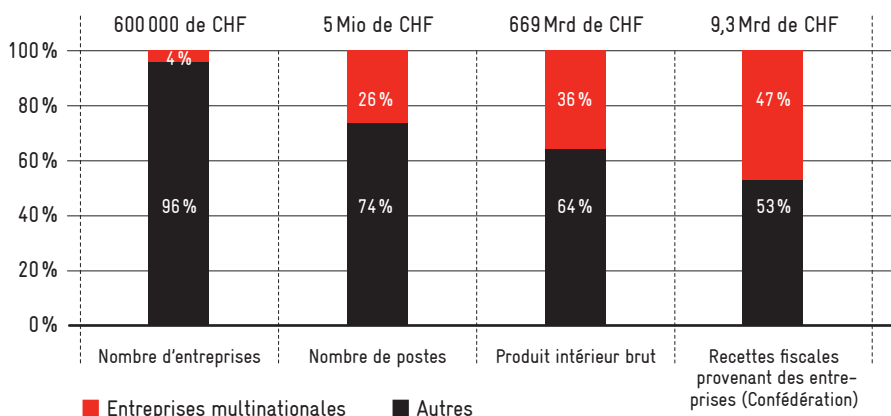
Dans les anciens sièges des entreprises, des étages entiers sont aujourd'hui déserts. Souvent, seul le rez-de-chaussée est occupé par l'agence nationale des entreprises mondiales. Il en va de même pour ce qui était jadis le centre symbolique de l'industrie financière, la Paradeplatz. Partout, des surfaces de bureaux immenses attendent d'être occupées malgré l'effondrement des loyers.

L'idée de convertir les locaux vacants en appartements a été rapidement rejetée, car la situation sur le marché du logement s'est également «apaisée». Avec le départ des grandes entreprises, 26 % des emplois suisses ont disparu d'un seul coup (voir figure 4; Naville et al. 2019). Beaucoup des travailleurs étrangers qui se sont installés en Suisse ces dernières années ont tourné le dos au pays. En conséquence, le taux d'inoccupation des appartements loués dans les grandes villes suisses est monté en flèche – un casse-tête majeur, en particulier pour les caisses de pension qui sont fortement impliquées sur le marché immobilier.

Malgré le départ récent d'un grand nombre d'immigrés, le taux de chômage atteint maintenant des niveaux que seuls les pays du sud de l'Europe connaissaient auparavant. Les voix de ceux qui critiquaient la croissance de la population se sont toutefois atténuées, car sans travail (surtout pour les talents hautement qualifiés), nombreux sont ceux qui veulent

Figure 4_ L'importance des entreprises multinationales

Et si toutes les multinationales quittaient soudainement la Suisse ? La figure montre les effets sur le marché du travail, la performance économique et les recettes fiscales – sans effet dynamique, incalculable dans un cas aussi drastique.



Source: Naville et al. (2019)

partir. Ce ne sont pas seulement les nouveaux arrivants qui quittent le pays, mais surtout beaucoup de jeunes Suisses qui quittent leur patrie. Le mot «stress de densité» a disparu du vocabulaire de tous les jours, ce que la plupart des gens regrettent au vu des conséquences.

Certains relèvent toutefois que cette situation soulage l'infrastructure et signifie qu'il y a moins d'investissements à faire. Or, l'Etat a désespérément besoin de fonds, car la politique fiscale a déraillé. D'une part, la disparition des rentrées fiscales des multinationales implique un manque à gagner important. Rien qu'au niveau fédéral, il se monte à environ 4,5 milliards de francs (voir figure 4 ; Naville et al. 2019) ; dans

certains cantons, ces recettes fiscales étaient encore plus importantes. Les sociétés étrangères, en particulier, ont largement contribué par le passé à nourrir le substrat fiscal, leurs bénéfices déclarés avant impôt représentant environ 63 % de l'assiette fiscale (Tørsløv et al. 2018). Dans le même temps, les recettes fiscales générées par les autres entreprises ont également diminué en raison du développement économique quasi nul. Mais ce n'est pas tout : l'émigration de personnes pour la plupart hautement qualifiées a conduit à un véritable effondrement des revenus provenant de l'imposition des personnes.

La forte baisse des recettes fiscales est d'autant plus douloureuse que, parallèle-

ment, les dépenses sociales ont fortement augmenté. L'assurance-chômage enregistre d'importants déficits, l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) est fortement déficitaire en raison de la baisse des cotisations salariales. Le frein à l'endettement n'est plus respecté au niveau fédéral. Le Parlement le justifie par la situation exceptionnelle dans laquelle se trouve le pays.

Face aux conséquences omniprésentes du retrait des multinationales, la politique tente aujourd'hui de prendre des contre-mesures. Cependant, l'intensification des programmes étatiques visant à promouvoir les start-up ou à fournir un financement de démarrage pour les innovations échoue. Auparavant, c'étaient souvent les grandes entreprises qui innovaient ou reprenaient les start-up arrivées à maturité. Malgré les initiatives politiques, les jeunes diplômés des Ecoles polytechniques fédérales et des universités délaissent la Suisse. Leurs perspectives de carrière au pays s'assombrissent.

Il devient de plus en plus évident que la seule façon de retrouver la prospérité économique est d'améliorer sensiblement l'attractivité de la Suisse. Les politiciens tentent de mettre en place un programme correspondant. Le problème, c'est qu'il faut faire des sacrifices. L'AVS, qui représente un des plus gros morceaux, doit être assainie. Il n'est pas possible de procéder à une réduction des rentes actuelles, car cela suscite une résistance de la part des retraités. Bien que la jeune génération se batte particulièrement pour le paquet de réformes, cela ne suffit pas à mobiliser suf-

fisamment de voix lors de la votation populaire. Ce n'est pas étonnant compte tenu des évolutions démographiques de ces dernières années (voir chapitre sur l'espérance de vie, p. 116). L'exode des cerveaux s'intensifie par la suite et le cercle vicieux se poursuit. Personne ne sait comment l'arrêter.

Recommandations

Le scénario selon lequel toutes les multinationales quittent le pays d'un seul coup est, bien sûr, extrême. Mais une chose est certaine: l'économie suisse perdrait ses locomotives si les multinationales venaient à partir (Walser et Bischofberger 2013). Comme pour un train en mouvement, les wagons restants continueraient à avancer pendant un certain temps. Mais à la fin, ils s'immobiliseraient et commenceraient même à reculer. Même si les conséquences économiques pour le reste de l'économie (les petites et moyennes entreprises, les prestataires de services en Suisse, etc.) ne se feront sentir que progressivement si les multinationales sortent du pays à un rythme réaliste, elles seront graves.

Le scénario ne fait que retirer cette lenteur. Il est donc clair que la politique économique suisse doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour préserver l'attractivité de la place économique helvétique. En principe, toutes les mesures qui améliorent les conditions-cadre pour les entreprises actives au niveau international ou qui ne les aggravent pas (au contraire de certaines initiatives politiques actuelles) sont appro-

priées à cette fin. Trois mesures qui seraient particulièrement efficaces sont décrites ci-dessous.

Premièrement, le fait de limiter les possibilités de différenciation de la fiscalité des entreprises (voir encadré 3) doit être contré de manière proactive. Les projets de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Union européenne et du Groupe des 20 (G20) de «taxer l'économie numérique» représentent probablement le plus grand défi pour la place économique suisse depuis longtemps. Bien sûr, la charge fiscale n'est pas le seul critère pour le choix du lieu d'implantation, mais elle est plus pertinente que certaines enquêtes ne le suggèrent, car elle montre directement et de manière transparente la charge pesant sur les propriétaires d'entreprises. Dans tous les cas, pour les entreprises multinationales, les impôts des personnes physiques et donc de leurs employés sont également très importants lors du choix des sites, car la direction générale est souvent elle-même actionnaire des entreprises. La charge fiscale est également un critère pertinent pour le recrutement de talents. C'est là que la Suisse peut agir et accroître de manière ciblée son attractivité fiscale. La Confédération, en particulier, disposerait d'une marge de manœuvre suffisante pour le faire, par exemple en réduisant l'impôt fédéral direct (Schnell 2017).

Encadré 3

Pressions internationales sur la charge fiscale des entreprises

L'évolution internationale en matière de fiscalité des entreprises donne à penser que la Suisse ne pourra plus se distinguer de manière décisive des autres pays dans ce domaine, après avoir déjà dû abandonner l'imposition des sociétés à statut particulier sous la pression internationale. L'OCDE (2018) et la Commission européenne (2018) prévoient d'adapter les principes de l'imposition des bénéfices sous le titre «Fiscalité de l'économie numérique». Officiellement, l'objectif est de capter davantage de bénéfices directement au point d'interaction entre les clients et les entreprises et de réduire ainsi davantage l'évasion fiscale – en particulier pour les entreprises dans le monde numérique. Dans les faits, la plupart des propositions correspondent à une harmonisation matérielle de l'imposition des sociétés. Cela s'applique en particulier à la proposition du G20 visant à combiner les ajustements susmentionnés avec un taux d'imposition minimum.

Deuxièmement, la politique suisse envers l'immigration de ressortissants de pays tiers est dépassée au regard de la spécialisation croissante de la vie économique. Pour les entreprises multinationales, les quotas serrés et la bureaucratie excessive qu'implique l'embauche de ressortissants de pays tiers sont particulièrement ennuyeux et dissuasifs. Pour elles, accéder sans bureaucratie inutile au vivier mondial de talents est central (Naville et al. 2019 ; Ammann et al. 2018). C'est pourquoi il est essen-

tiel d'augmenter les contingents tout en assouplissant la priorité accordée aux Suisses. À moyen terme, les travailleurs hautement qualifiés devraient être exemptés du système des contingents. Un système de points basé sur le modèle canadien serait également envisageable comme deuxième meilleure solution : ces personnes ne devraient alors pas être soumises au principe de la libre circulation. Leur permis de séjour serait lié à un contrat de travail valable.

être simplifiés. Bien que ces préoccupations ne soient pas très populaires sur le plan politique, elles ne doivent pas être taboues si la Suisse veut rester concurrentielle.

«Les faits valent mieux que les rêves.»

Winston Churchill

Troisièmement, la Suisse est relativement stricte en matière d'investissements directs étrangers (Salvi 2018). En tant qu'investisseur étranger, il est beaucoup plus difficile d'investir en Suisse que dans des pays concurrents comme les Pays-Bas ou l'Irlande, car la réglementation y est plus restrictive que la moyenne de l'OCDE (2018). Les efforts politiques récents visent même à aller encore plus loin, et l'introduction de contrôles des investissements est au cœur du débat parlementaire. En ce qui concerne l'attractivité économique, il convient toutefois d'adopter l'approche inverse. Nous pourrions, par exemple, envisager d'assouplir la *lex Koller*, qui empêche les investisseurs étrangers d'investir dans l'immobilier. Les investissements dans le secteur de l'énergie devraient également

Et si...

... l'Otan n'était plus en mesure d'agir?

Julian Kamasa

Sur le plan géopolitique, le centre de gravité se déplace vers l'Asie. Ce processus affaiblit la position de l'Europe et de l'alliance transatlantique : aujourd'hui déjà, des trous sont visibles dans le parapluie de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan). La politique de sécurité de la Suisse doit tenir compte de ces évolutions.

Scénario

Agée de près de 70 ans, l'alliance atlantique était la plus ancienne du genre (The Economist 2019a). Les différends croissants en matière de partage des charges entre les Etats-Unis et l'Europe (surtout l'Allemagne) l'avaient toutefois affaiblie depuis longtemps. Un certain malaise se ressentait en coulisse depuis plusieurs mois. Il se murmurait que les Etats européens s'étaient trop préoccupés d'eux-mêmes pendant des années et trop peu des transferts de pouvoir géopolitiques vers l'Asie. Par défaut d'une stratégie cohérente envers la Chine, l'Europe est devenue quantité négligeable aux yeux des Etats-Unis.

Il n'est donc guère surprenant que les Etats-Unis se retirent désormais de l'Otan de manière subtile mais inexorable. Subtile, car la Maison Blanche a bloqué d'importantes décisions en matière de personnel au plus haut niveau de l'Etat-major, mais sans les communiquer comme un

retrait officiel de l'Otan. L'affaire n'a donc pas fait de vague. Un *tweet* de la Maison-Blanche proclame néanmoins sans équivoque : «Les grandes unités des forces américaines se retirent de l'Otan afin d'évaluer en profondeur leur appartenance à une institution qui protège les Etats européens qui se sont enrichis grâce au commerce déloyal». Dans le même temps, il est annoncé que des accords bilatéraux en matière de politique de sécurité avec des Etats individuels sont possibles, à condition qu'un tel accord présente un intérêt vital pour les Etats-Unis et que le partage équitable des charges soit garanti.

Et ensuite ?

Des voix prudentes soulignent qu'une sortie des structures opérationnelles de l'Otan ne constitue pas un précédent. La France a pris cette mesure de 1966 à 2009, l'Espagne de 1986 à 1999 et la Grèce de 1974 à 1981, mais l'absence d'une puissance mondiale comme les Etats-Unis dans les

structures de commandement pèse beaucoup plus lourd. Les experts se demandent donc si Washington – comme la France, l'Espagne et la Grèce à l'époque – s'accorde «seulement» un temps d'arrêt ou si elle ne s'apprête pas à quitter totalement l'Otan.

Contrairement à l'Union européenne (UE), les obstacles à une sortie de l'Otan sont relativement faibles. Selon l'art. 13, «toute partie pourra mettre fin au Traité en ce qui la concerne un an après avoir avisé de sa dénonciation le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique».⁹ Dans ce cas précis, le gouvernement américain doit, de manière absurde, s'informer lui-même du retrait et, conformément à l'article 13, il est également tenu d'informer les autres membres de l'Otan de la notification du retrait.

L'incapacité d'agir de l'Otan donne lieu à des débats nourris autour des scénarios possibles. Toutefois, tous les observateurs s'accordent sur un point : l'absence des Etats-Unis en Europe a de graves conséquences.

La rencontre entre les ministres de la Défense de tous les autres pays de l'Otan ne fait qu'apporter plus d'incertitudes au lieu de renforcer l'unité. Les trois grandes puissances européennes, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, veulent transformer l'Otan en une «Organisation du Trai-

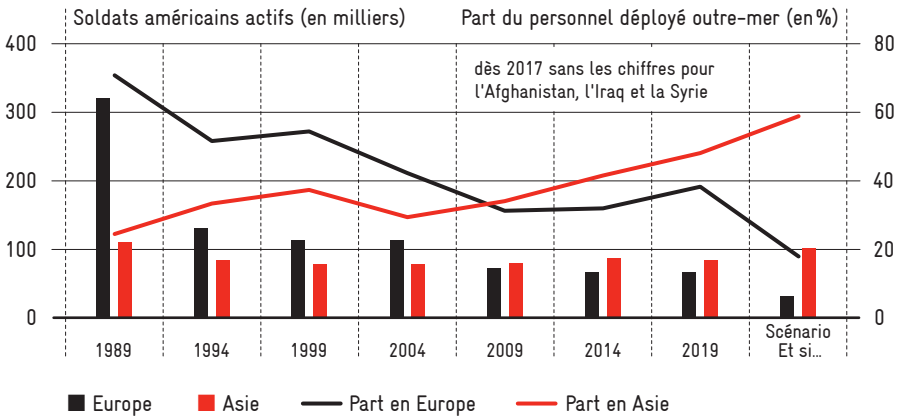
té européen», ce qui suscite un grand mécontentement auprès du Canada et de la Turquie. La Commission européenne à Bruxelles ne brille pas par son tact et propose une armée de l'UE. En raison du retrait de la puissance nucléaire qu'est le Royaume-Uni, cette solution n'est pas propice à une politique de sécurité et est immédiatement rejetée par les gouvernements des Etats membres de l'Otan.

Pendant ce temps, les Etats-Unis retirent la moitié de leurs troupes stationnées en Europe, essentiellement d'Allemagne (35 000 soldats). Dans le même temps, leur contingent asiatique augmente, ce qui est un indicateur important de la nouvelle orientation géopolitique du Pentagone et des raisons pour lesquelles l'Europe n'est plus aussi importante pour Washington que pendant la Guerre froide. Alors qu'en 1989, près des trois quarts des soldats d'outre-mer étaient stationnés en Europe, seul un soldat américain sur six est désormais stationné sur le vieux continent (voir figure 5). Ce revirement avait déjà été annoncé par l'imposition de droits à l'importation et l'interdiction d'une grande variété de technologies chinoises. Aujourd'hui, les efforts visant à contenir la Chine se manifestent également sur le plan du personnel militaire. Le Livre blanc sur la défense de la Chine publié à

9 Le texte intégral de l'article 13 est le suivant : «Après que le Traité aura été en vigueur pendant vingt ans, toute partie pourra mettre fin au Traité en ce qui la concerne un an après avoir avisé de sa dénonciation le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui informera les gouvernements des autres parties du dépôt de chaque instrument de dénonciation» (Gilli 2019).

Figure 5_ Toujours moins de contingents américains en Europe

Le nombre de soldats américains a considérablement diminué depuis la fin de la Guerre froide et est plutôt stable depuis 2009. Un retrait des Etats-Unis de l'Otan entraînerait un retrait significatif des troupes américaines d'Europe.



Source: Defense Manpower Data Center (DMDC), propres calculs

l'été 2019 a donné aux Etats-Unis une raison supplémentaire de s'inquiéter, en plus du fait que le ton de Pékin à l'égard de Taiwan et de la mer de Chine méridionale est devenu de plus en plus agressif (The State Council Information Office of the People's Republic of China 2019).

En Suisse, il ne se passe rien dans un premier temps

En Suisse, le retrait des Etats-Unis des structures de commandement de l'Otan est perçu avec inquiétude, notamment au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Certains mem-

bres de la Commission de la politique de sécurité profitent des turbulences de l'Otan pour réclamer plus d'armes conventionnelles, une augmentation massive des effectifs et une application plus stricte de la politique de neutralité. Les détracteurs de l'armée, en revanche, sont en faveur d'un désarmement complet, arguant que sans la présence des Etats-Unis, les relations avec la Russie se dégeleraient, levant ainsi la plus grande menace de ces dernières années.

Quelques mois plus tard, le Conseil fédéral note sobrement dans un rapport les domaines directement touchés par la paralysie de l'Otan et explique que les conséquences indirectes ne sont pas prévisibles

pour l'instant. Pour des raisons de neutralité, la coopération avec une éventuelle Union européenne de défense en tant qu'institution successeur de l'Otan nécessiterait un examen préalable du Conseil fédéral. Mais celui-ci déclare aussi ne pas vouloir laisser trop de place aux spéculations.

Malgré le ton sobre, une remarque marginale sur l'intégration internationale de la Suisse détonne. Elle rappelle que l'intégration dans une alliance européenne multilatérale ne peut être exclue d'emblée si la sécurité de la population et la protection des infrastructures ne peuvent être garanties par d'autres moyens. La Suisse devrait alors se positionner en conséquence pour préserver sa souveraineté, selon le Conseil fédéral. Il indique également les domaines concernés par la coopération avec l'Otan dans le cadre du programme du Partenariat pour la paix (PpP) :

- Consultations (sommets, réunions ministérielles, réunions des chefs de l'armée, échanges diplomatiques, visites bilatérales) ;
- Coopération civile (réforme du secteur de la sécurité, droit international humanitaire, gestion des crises, plans d'urgence) ;
- Coopération militaire (échange de connaissances et d'expériences, échange de données de la police de l'air, mise en réseau dans le cadre de missions multilatérales de paix, centre de compétence pour la cyberdéfense, cours de formation, coopération dans des projets de recherche sur les armes) ;

– Rôle des Centres de Genève pour la politique de sécurité (GCSP), pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) et pour le déminage humanitaire (GICHD) en tant que centres de formation et d'éducation pour les participants des Etats partenaires (Bundesrat 2018a).

«L'histoire nous apprend que les hommes et les nations ne se comportent sagement qu'après avoir épuisé toutes les autres alternatives.»

Abba Eban, politicien israélien

Les réactions aux remarques du Conseil fédéral sont vives. On parle de la fin de la neutralité, surtout du côté national-conservateur. De nombreux politiciens de gauche ne sont pas enthousiastes à l'idée que la Suisse puisse soudain être considérée comme un Etat belliciste en abandonnant sa neutralité. Seuls quelques politiciens voient dans le rapport du Conseil fédéral une attitude sensée parce qu'il s'engage en faveur de la sécurité de la Suisse sans œillères idéologiques.

Au fil du temps, des effets tangibles se font sentir

Bien que le chef sortant de l'armée suisse ait déjà mis en garde contre les conséquences d'un retrait des Etats-Unis en 2018, les événements paneuropéens sont pour l'instant reçus avec une sérénité surpre-

nante par le public.^{|10} En tant qu'Etat neutre doté d'une armée numériquement forte, il n'y a pas lieu de s'inquiéter, selon l'ancien chef de l'armée suisse. Dans les capitales européennes, en revanche, la situation est prise beaucoup plus au sérieux.

Garantir la sécurité des routes commerciales par la mer deviendra beaucoup plus onéreux sans la protection des Etats-Unis. La perte de capacité de défense conventionnelle due au retrait des Américains pèse lourd, leur remplacement à l'échelle 1:1 prendra des années et coûtera au total plus de 300 milliards de dollars.^{|11} Moins évident, mais décisif: certaines capacités comme le ravitaillement en vol dépendent fortement des Etats-Unis.^{|12} Les structures de commandement de l'Otan étaient basées sur le savoir-faire du personnel américain, les postes de direction étaient toujours aux mains des Etats-Unis. L'échange de renseignement avec les Etats-Unis est également entravé.

Le risque décroissant de guerres interétatiques conventionnelles signifie cepen-

dant que les Etats européens de l'Otan n'ont pas à remplacer le matériel américain à l'échelle 1:1. Ils doivent plutôt accroître leurs capacités de cyberdéfense. À l'ère numérique, les infrastructures civiles et critiques sont également menacées par les pirates informatiques à la solde des Etats.^{|13} Le Centre de compétence de l'Otan pour la cyberdéfense (CCDCOE) avait été créé à Tallinn pour cette raison en 2008. La Suisse s'est jointe à ce centre dans le cadre du programme du PpP, malgré une résistance politique interne considérable.^{|14} L'incapacité d'agir de l'Otan affecte désormais le plus grand centre de compétence de l'Alliance, ce qui affaiblit gravement la cyberdéfense de la Suisse.

Une première cyberattaque contre plusieurs Etats européens a lieu à l'automne 2023 – le vieux continent s'était trop concentré sur la sécurité conventionnelle. La Suisse est épargnée par cette attaque, suite à laquelle des voix s'élèvent, indiquant que la neutralité et les activités de la CCDCOE pourraient ne plus constituer des

10 Le chef sortant de l'armée Philippe Rebord a déclaré dans une interview: «Si la situation reste stable, ce sera bon pour la Suisse. Si elle s'aggrave, cela aura aussi des conséquences massives pour la Suisse. Si les Américains se retirent d'Europe, la situation en Europe serait très différente. Jusqu'à présent, la politique de sécurité de la Suisse a également bénéficié de l'appui de l'Otan.» (*Nünlist et Thränert 2018*).

11 Dans une étude publiée en mai 2019, l'International Institute for Strategic Studies (IISS) a calculé des coûts de 94 à 110 milliards de dollars pour le maintien de routes maritimes sûres et de 288 à 357 milliards pour les capacités conventionnelles (*Barrie et al. 2019*).

12 Selon l'Agence européenne de défense: «EDA Air-to-Air Refueling is an area where Europe faces critical capability shortfalls. This has been exposed in operations in Mali, Libya, and Kosovo, where European forces had to rely heavily on US assets.» (*EDA 2018*).

13 La «guerre cybernétique» est théoriquement traitée comme une attaque armée au sens du droit international. Cependant, comme il est beaucoup plus ardu d'identifier les auteurs d'une cyberattaque, il est très difficile d'appliquer des mesures de rétorsion communes en droit international (*CCDCOE 2019*).

14 La Suisse est actuellement engagée dans le processus d'adhésion avec le Japon, la Croatie, la Slovénie et le Monténégro. L'Australie et le Luxembourg ont l'intention d'adhérer au CCDCOE (*CCDCOE 2019*).

garanties de sécurité. La Suisse est également frappée par une cyberattaque dans le domaine des infrastructures de transport à la fin de l'été 2024.

Les conséquences de l'attaque sont dévastatrices. En plus des dizaines de blessés, les dégâts se chiffrent en milliards. Une autre cyberattaque, un an plus tard, entraîne une panne de l'internet, de la technologie des communications et de l'alimentation électrique. Les événements culminent avec une panne d'électricité en décembre 2025 ; les dégâts sont beaucoup plus grands que lors d'une attaque terroriste conventionnelle. ^{| 15}

Recommandations

Aujourd'hui, nous sommes dans une bien meilleure situation que dans le scénario présenté. La possibilité que la force militaire la plus puissante du monde retire ses troupes d'Europe est cependant régulièrement exprimé par l'administration américaine actuelle. En adoptant un comportement avisé, les partenaires européens de l'Otan peuvent toutefois éviter que cette

possibilité se concrétise (Barrie et al. 2019). Après tout, il y a des tensions entre Washington et l'Europe au sujet du partage des charges depuis plus de 50 ans. ^{| 16}

Catégoriser les tendances mondiales en matière de sécurité

Les politiques de sécurité de l'Europe et de la Suisse doivent s'appuyer sur une classification des développements actuels dans les relations transatlantiques et les relations américano-chinoises (Munich Security Conference Foundation 2019, Dennison et al. 2018, Eurasia Group 2019, German Marshall Fund 2019, Gilli 2019, Pothier 2019).

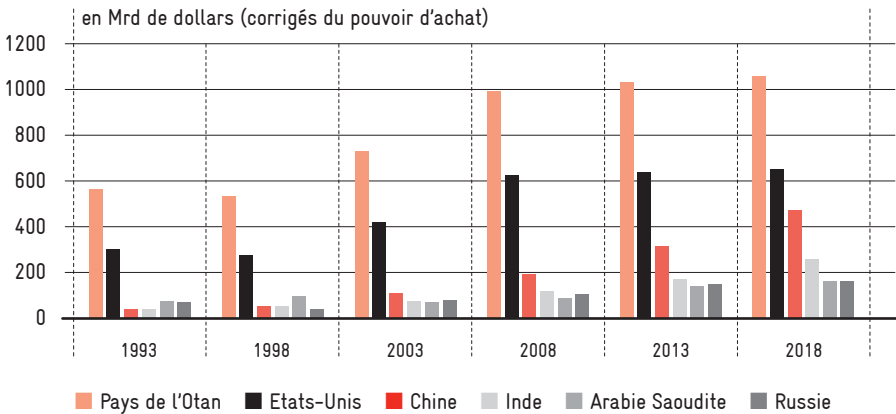
La proportion de troupes américaines stationnées en Europe diminue régulièrement depuis la fin de la guerre froide. Même l'occupation de la Crimée et la guerre dans l'est de l'Ukraine n'ont pas entraîné une augmentation absolue du contingent américain sous la présidence Obama. Dans le même temps, le contingent augmente en Asie. Ceci permet de conclure qu'au niveau mondial, le principal concurrent de Washington en matière de politique de sécurité n'est plus la Russie mais

15 Les chiffres relatifs aux dommages corporels et pécuniaires renvoient aux informations et aux calculs quantitatifs figurant dans le rapport sur les risques du DDPS de 2015, qui est accessible au public (*BABS 2015*).

16 John F. Kennedy utilisait déjà des mots dont le choix résonne étonnamment bien avec l'administration Trump. Ainsi, Kennedy a dit dans le contexte d'une rencontre du Conseil de sécurité nationale : « (...) we cannot continue to pay for the military protection of Europe while the Nato states are not paying their fair share and living off the "fat of the land." We have been very generous to Europe and it is now time for us to look out for ourselves, knowing full well that the Europeans will not do anything for us simply because we have in the past helped them. » (*Office of the Historian 1963*). L'hypothèse selon laquelle les Etats d'Europe occidentale s'enrichissent économiquement alors que les contribuables américains paient pour leur sécurité n'est donc pas une accusation nouvelle de Washington contre l'Europe.

Figure 6_ Le budget de défense chinois augmente drastiquement

Afin d'établir une comparaison intercontinentale significative de la puissance militaire, il faut ajuster les budgets de défense au niveau des prix locaux. Les Etats-Unis restent donc la puissance militaire la plus importante.



Source: Sipri (2018), IMF (2019), propres calculs

la Chine (voir figure 6, Munich Security Conference Foundation 2019). Si l'on suppose que la domination dans le domaine technologique est aussi importante aujourd'hui que par le passé pour dominer les océans du monde, la Russie ne peut plus être un concurrent sérieux des Etats-Unis (voir figure 6, Fiott et Lindstrom 2018).

Kennedy a peut-être critiqué l'Europe en termes rhétoriques, mais son engagement en faveur d'une Europe libre et démocratique a été confirmé par ses actes (Judt 2010). Dans l'administration actuelle, toute participation des Etats-Unis dans une institution multilatérale est de plus en plus soumise à un rapport coûts-bénéfices, et Washington semble supposer que les

paiements inférieurs à la moyenne effectués par d'autres Etats membres doivent être interprétés comme des dettes cumulées envers les Etats-Unis.

Pendant ce temps, le retrait des Etats-Unis de l'Europe relève du domaine de l'imaginable pour de nombreux instituts et individus de renom (Gaub 2019, Barrie et al. 2019, The Economist 2019b). Même si ces suppositions sont d'abord là à titre d'hypothèse, leurs conséquences possibles sont déjà débattues.

Nouvelles menaces pour la défense nationale de la Suisse

La Suisse ferait bien de se pencher sérieusement sur ces scénarios et sur les nouvelles

menaces qu'ils font peser. Surtout dans le domaine de la cybersécurité ; une cyberattaque peut tout à fait se produire sans que les Etats-Unis se retirent de l'Otan.

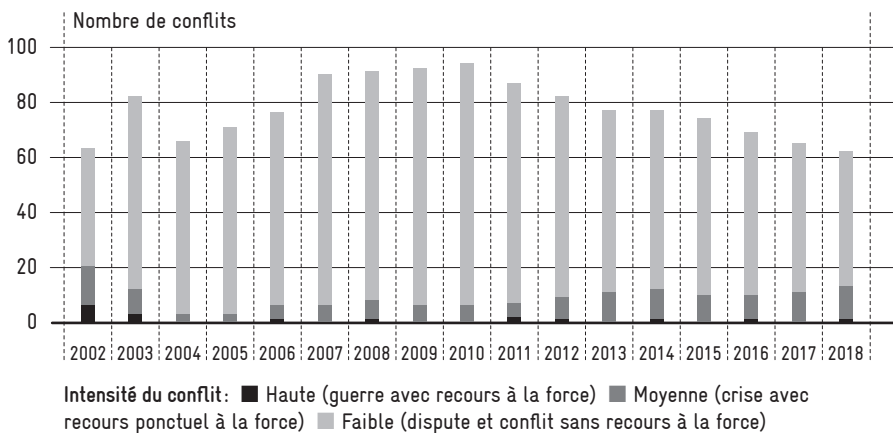
La structure des dépenses publiques en matière de sécurité et de défense doit être adaptée en fonction des nouvelles menaces. Par exemple, l'infanterie et l'artillerie continuent de recevoir des ressources matérielles, humaines et financières importantes, tandis que la cyberdéfense et le renseignement doivent se contenter de moyens beaucoup plus modestes. Si la Suisse veut être à jour dans le domaine de la cyberdéfense, il convient de revoir les priorités actuelles en matière de dépenses de défense. Les conséquences de l'exten-

sion des capacités informatiques de l'armée suisse aux dépens du matériel (artillerie, personnel dans l'infanterie) doivent être démontrées.

La fin des guerres classiques entre Etats avec de grandes armées permanentes a été annoncée il y a longtemps (voir figure 7). Dans les conflits, il existe une tendance à minimiser ses propres pertes tout en maximisant les gains. Concrètement, cela signifie qu'il faut sacrifier le moins possible son propre personnel pour atteindre un objectif (annexion, dissuasion, changement de comportement d'un acteur) (Baylis 2011, Nye 2009, Smith 2012). Inversement, cela s'applique également à un Etat axé sur la défense comme la Suisse. Un effectif militaire important

Figure 7_ La guerre classique, une exception

Depuis 2009, le nombre total de conflits entre Etats a diminué. On observe également une augmentation du nombre de conflits modérés. Les quelques guerres où le recours à la force a été régulièrement utilisé ces dernières années sont la guerre civile sud-soudanaise et entre le Pakistan et l'Inde.



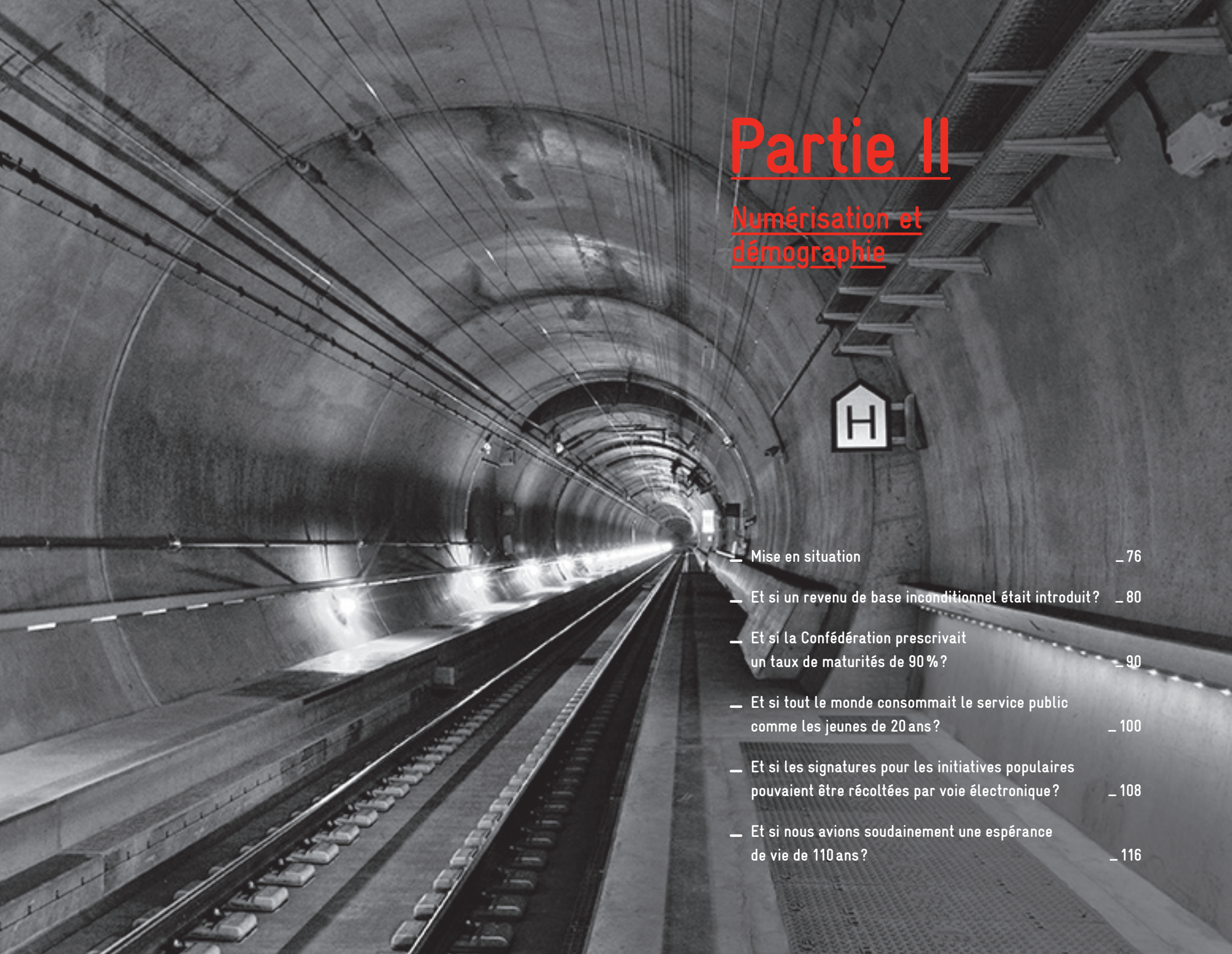
Source: HIIK (2019), propres calculs

n'est pas nécessairement la meilleure garantie de sécurité en soi – une cyberattaque contre un fournisseur d'énergie sera contrée par des spécialistes en informatique de la cyberdéfense et non par des troupes terrestres.

Comme celle d'Israël, la politique de sécurité suisse peut, en raison de la force d'innovation de la place économique suisse, bénéficier des impulsions créées par l'interaction entre l'Etat, le secteur privé et la science (Nünlist 2018, Baezner et al. 2019). Si les visions numériques d'aujourd'hui deviennent réalité, la cybersécurité sera également au cœur de l'infrastructure civile (Baezner et al. 2018). La convergence entre les savoir-faire militaire et civil devrait être réalisée par la Suisse dans le domaine numérique.

Actuellement, la Suisse est principalement entourée d'Etats membres de l'Otan, qui bénéficient du parapluie américain. Si ce dernier venait à perdre son étanchéité, la Suisse devrait également se repositionner. Même si l'incapacité réelle de l'Otan à agir n'est actuellement qu'un jeu de réflexion hypothétique, il convient d'examiner les variantes de la stratégie suisse qui présente un potentiel pour approfondir la coopération en matière de sécurité avec des partenaires européens. Un échange accru de savoir-faire et d'informations sur les résultats, les menaces et les tendances pourrait être très bénéfique pour la sécurité des forces armées, des services de renseignement et de la police, sans impliquer obligatoirement de s'écarter du principe

de neutralité défini par la Constitution. La neutralité elle-même est un terme ancré dans le droit suisse qui est particulièrement pertinent en cas de guerre.



Partie II

Numérisation et démographie



— Mise en situation	_ 76
— Et si un revenu de base inconditionnel était introduit ?	_ 80
— Et si la Confédération prescrivait un taux de maturités de 90 % ?	_ 90
— Et si tout le monde consommait le service public comme les jeunes de 20 ans ?	_ 100
— Et si les signatures pour les initiatives populaires pouvaient être récoltées par voie électronique ?	_ 108
— Et si nous avions soudainement une espérance de vie de 110 ans ?	_ 116

Mise en situation

Numérisation et démographie

En plus des changements géopolitiques, d'autres bouleversements ont eu lieu dans l'histoire récente. Par exemple, le progrès technologique et l'augmentation de l'espérance de vie. Ces deux développements remettent en question la politique suisse. D'une part, ils impliquent le dépoussiérage et la remise au goût du jour de certaines institutions. D'autre part, les craintes suscitées par les nouvelles technologies amènent un bourgeonnement de la réglementation.

De nombreuses personnes sont inquiètes pour l'avenir de leur profession : celle-ci existera-t-elle encore dans dix ans ? Cette évolution fondamentale n'est cependant pas une nouveauté : l'économie et le monde du travail se sont toujours développés au sens d'une « destruction créatrice », comme l'économiste et homme politique autrichien Joseph Schumpeter qualifiait le phénomène. Des entreprises, des emplois et des professions sont apparus, ont changé et ont disparu à nouveau. Avec la numérisation, ce processus de renouvellement s'est accéléré. Beaucoup craignent que le « monde 4.0 » ne détruise une grande partie des emplois actuels et exigent que les pertes prévisibles d'emplois soient compensées par des mesures législatives.

Le changement structurel déstabilise à tort

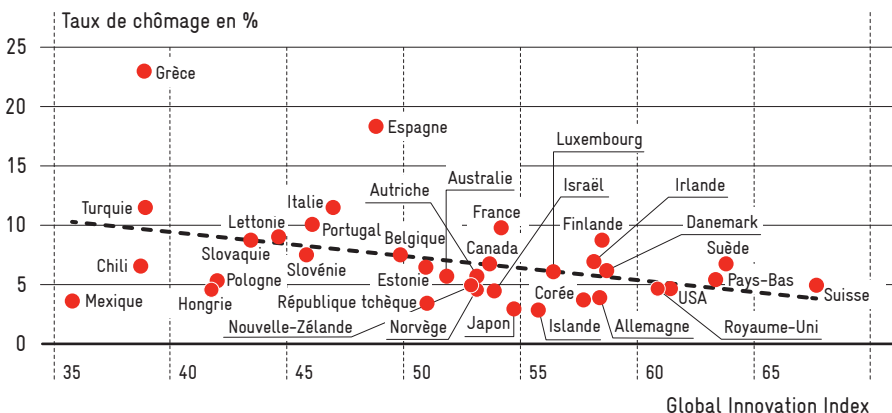
Mais la crainte d'une « robocalypse » est largement infondée. Les pays fortement innovants dans le domaine de la technologie ont tendance à avoir des taux de chômage plus bas que les pays ayant une faible propension à innover. La Suisse en est un très bon exemple. Depuis 1997, l'emploi dans le secteur numérique a fortement augmenté (+ 46 %), tandis que le secteur physique a connu une croissance relativement faible (+ 12 %) (Adler et Salvi 2017).

Le progrès technologique ne doit donc pas être considéré comme une menace, mais comme une chance. Avec un renforcement de la numérisation, de l'automatisation et de l'intelligence artificielle, l'évolution de la productivité de la Suisse pourrait augmenter de plus d'un point de pourcentage par an (Naville et al. 2019). Cela s'impose d'urgence, car la croissance de la productivité en Suisse, d'environ 1 % par an, est inférieure de 0,5 point de pourcentage à la moyenne à long terme de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1,5 % par an).¹⁷

17 Pour la période 1995–2015 (Weltbank 2019).

Figure 8_ Le mythe du chômage lié à la technologie

La thèse selon laquelle l'innovation crée du chômage parce qu'elle détruit des emplois persiste. L'analyse des statistiques montre que c'est en fait l'inverse : les pays fortement innovants dans le domaine de la technologie ont tendance à avoir des taux de chômage plus faibles que les pays peu innovants.



Source: OECD, Cornell University, INSEAD, Wipo (2017)

L'augmentation de la valeur ajoutée résultant des gains de productivité peut générer une demande supplémentaire pour de nouveaux biens et services, ce qui créera à son tour des emplois, quoique rarement dans le secteur d'origine. Aujourd'hui déjà, environ 15 % des emplois sont perdus chaque année en Suisse – et environ le même nombre sont créés. Entre 2006 et 2016, environ 7,3 millions de nouveaux emplois ont été créés et 6,7 millions de contrats de travail ont été résiliés. Le bilan a toujours été positif: un total de 700 000 emplois supplémentaires ont été créés, 70 000 par an, soit plus que la ville de Lugano ne compte d'habitants (Adler et Salvi 2017).

La prophétie selon laquelle la transformation numérique entraînerait une grave pénurie d'emplois ne se réaliserait probablement que dans un seul cas, à savoir si l'on tentait d'intervenir politiquement pour empêcher un changement structurel. Malheureusement, ce n'est pas si improbable. Déjà aujourd'hui, il y a des discussions au Parlement au sujet d'une taxe pénalisant les caisses en libre-service, ainsi que d'une interdiction des téléphones portables pour des raisons professionnelles en dehors des heures de travail. Même le revenu de base inconditionnel, en réaction aux défis sociaux créés par la transformation numérique, est (à nouveau) à l'ordre du jour.

Pression pour une modernisation de l'Etat et de ses institutions

Les structures du secteur privé ne sont pas les seules à être sujettes au changement numérique : c'est également le cas des institutions publiques. Les grandes entreprises fédérales – qui sont toutes des icônes de l'industrialisation – se retrouvent de plus en plus à l'écart. Les anciens modèles économiques de Swisscom et de la Poste sont depuis longtemps sous pression. Dans leurs domaines d'activité traditionnels, elles doivent accepter une baisse régulière de leur chiffre d'affaires.¹⁸ La situation n'est guère meilleure pour le service public des médias, qui se transforme de plus en plus en un «service pour les aînés» : la moyenne d'âge des téléspectateurs de SRF1 est déjà supérieure à 60 ans aujourd'hui (Rutz 2019).

Bien que la demande de nombreux services publics traditionnels soit en net recul, il n'y a pas de réelle volonté de réforme. Les politiciens ne considèrent pas la numérisation comme une «fenêtre d'opportunité» lorsqu'il s'agit de développer davantage nos possibilités de participation démocratique. Par opposition à notre quotidien jalonné de technologie, nos instruments démocratiques analogiques sont toujours plus anachroniques.

Le triomphe imparable des nouvelles technologies se répercute également dans la politique de formation. Les changements structurels requièrent de nouvelles qualifications ; l'utilité des différents contenus de formation évolue. Ainsi, un apprentissage commercial – qui était jusqu'il y a peu l'incarnation même d'une formation solide – est de moins en moins attractif. En outre, on observe une revue à la hausse généralisée des exigences imposées aux travailleurs. Par conséquent, la demande pour une formation gymnasiale débouchant sur une formation supérieure va certainement augmenter. Mais le balancier menace d'aller trop loin, des appels en faveur d'une «maturité pour tous» se faisant déjà entendre.

La perspective d'une vie plus longue

Il n'y a guère de domaine où les progrès sont plus évidents que celui de l'espérance de vie. En 1915, l'espérance de vie dans le monde n'était que de 34 ans ; en 1965, elle était de 56 ans et, en 2015, elle est passée à plus de 71 ans. Cela signifie que l'espérance de vie a plus que doublé en 100 ans – ou plus exactement : l'espérance de vie a augmenté de huit heures et 53 minutes par jour (Rühli 2018). Dans le même temps, la mortalité infan-

18 Selon l'Office fédéral de la communication (Ofcom), le nombre de contrats clients dans le secteur de la téléphonie fixe chez Swisscom diminue d'environ 6 % par an. Le volume des envois de lettres diminue également à un rythme similaire chaque année et l'activité au guichet de poste a connu un véritable effondrement au cours des deux dernières décennies : dans le secteur des lettres, le recul de l'activité au guichet a été de l'ordre de 70 %, celui des colis et des versements respectivement de 50 % et 40 % (Rutz 2019).

tile a diminué massivement grâce aux progrès de l'hygiène et des soins médicaux. Ce temps de vie gagné depuis le début de la révolution industrielle est l'expression la plus visible des accomplissements de notre système économique.

En parallèle, cependant, l'évolution démographique représente également un défi pour les institutions existantes. C'est particulièrement vrai pour les pays développés. En Suisse, l'espérance de vie est aujourd'hui de plus de 85 ans pour les femmes et d'un peu moins de 82 ans pour les hommes (BFS 2019c). Malgré ces chiffres impressionnants, le bouleversement majeur de la pyramide des âges ne s'est pas encore produit. De 2020 à 2035, le pays devra faire face à une augmentation rapide du taux de dépendance des personnes âgées.¹⁹ Cela ne sera pas sans conséquences.

Sans immigration supplémentaire, le marché suisse du travail comptera un demi-million de personnes de moins d'ici 2035 (Grünenfelder et al. 2018). Les effets sur le système de retraite sont évidents. Ni le système par répartition ni le système par capitalisation ne sont à l'abri des changements démographiques. Les coûts de la santé et des soins augmenteront également. Enfin, du point de vue de la politique, la question de la volonté de réforme d'un électorat majoritairement âgé se pose. Bien que les forces démographiques aient souvent un effet insidieux qui les fait passer inaperçues, elles modifient fondamentalement et durablement les structures sociales sur le long terme.

Encadré 4

Numérisation et démographie – cinq scénarios pour la Suisse

Le progrès technologique a toujours été une source d'incertitude. L'humanité continue d'évoluer à un rythme effréné. Cela exige des ajustements minutieux de nos institutions et structures existantes. Dans le même temps, cependant, le changement ne doit pas conduire en réaction à des réglementations défensives. Dans les scénarios suivants, nous prenons au sérieux à la fois les réactions excessives face à la numérisation et les conséquences déjà prévisibles des changements structurels et concevons cinq mondes alternatifs basés sur ces réactions.

Et si...

...un revenu de base inconditionnel était introduit ? p. 80

...la Confédération prescrivait un taux de maturités de 90% ? p. 90

...tout le monde consommait le service public comme les jeunes de 20 ans ? p. 100

...les signatures pour les initiatives populaires pouvaient être récoltées par voie électronique ? p. 108

...nous avons soudainement une espérance de vie de 110 ans ? p. 116

19 Le ratio de dépendance des personnes âgées situe les plus de 65 ans par rapport aux 20–64 ans.

Et si...

... un revenu de base inconditionnel était introduit ?

Lukas Rühli

Pour ceux qui participent à la «gig économie», désignant une économie dans laquelle de nombreux travailleurs indépendants sont payés au mandat, un revenu de base inconditionnel (RBI) serait peut-être le bienvenu. Pour les autres, les effets seront systématiquement négatifs; ils pourraient aller jusqu'à créer une scission au sein de la société. Il est clair que la priorité doit être donnée à d'autres systèmes de sécurité sociale.

Scénario

2500 francs par mois pour tous les adultes, plus un quart de ce montant (625 francs) par enfant pour son tuteur légal. Sans condition, directement sur son propre compte bancaire. Ce qui avait été rejeté lors du référendum du 5 juin 2016 est maintenant devenu réalité: les auteurs de la nouvelle initiative populaire «Un revenu de base équitable pour tous», qui, malgré la défaite de 2016, n'avaient jamais cessé de proclamer que le temps du revenu de base inconditionnel était venu, peuvent désormais jubiler. Par crainte de la mondialisation et de l'automatisation et avec l'aide de libéraux désorientés, l'introduction d'un revenu de base inconditionnel à l'échelle nationale a été acceptée à une faible majorité par le peuple et les cantons.

L'adoption de l'initiative populaire est une surprise totale. En effet, jusqu'à présent, le contrat social généralement accepté était le suivant:

- Ceux qui sont capables de le faire doivent contribuer à la création de valeur, c'est-à-dire travailler.
- Ceux qui n'en sont pas capables, pour des raisons physiques ou mentales, bénéficient de solidarité de la part de la société. Cette solidarité s'applique également dans les cas limites de ceux dont l'incapacité à travailler n'est pas clairement établie. Si l'incapacité est prouvée, la personne a le droit à une rente d'assurance-invalidité (AI) et, le cas échéant, à des prestations complémentaires. Si l'incapacité n'est pas prouvée, mais l'urgence évidente, l'aide sociale financée par l'argent des impôts prend le relais, dans le but d'intégrer les personnes sur le marché du travail. Le paradigme social demeure: ceux qui sont capables de gagner leur vie ne doivent pas vivre aux dépens des autres.

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont recommandé de rejeter l'initiative «Un revenu de base équitable pour tous», sans même un contre-projet. Dans la bro-

chure de vote, il était rappelé à titre d'avertissement que nous devons travailler à notre prospérité – le produit intérieur brut (PIB) suisse d'environ 690 milliards de francs – année après année. L'initiative aurait par contre pour objectif de transformer le principe «qui peut travailler, doit travailler» en «qui veut travailler, peut travailler». L'activité professionnelle devrait devenir «bénévole» et pourrait ainsi dégénérer en un simple projet d'autoréalisation pour ceux qui aspirent à plus.

La contrainte de travailler pour les autres

Lors des débats autour de la votation, les économistes suisses avaient fait remarquer que la «libération du travail forcé» promise par le «revenu de base équitable» n'était une idée libérale qu'en apparence. La réalité est toute autre: en ne travaillant pas, c'est-à-dire en ne contribuant pas à la création de valeur et donc à la prospérité, l'un oblige l'autre à travailler pour lui – et ceci, bénévolement.²⁰ Dans un débat animé à la télévision suisse, un économiste du service public a qualifié cela d'«esclavage» moderne, ce qui a amené à une plainte immédiate des initiants auprès du médiateur de la Radio Télévision Suisse (RTS) pour «tromperie envers le peuple».

Encadré 5

Le revenu de base – explication du terme

Le concept de revenu de base se présente sous différentes formes. Jeter un coup d'œil au-delà des frontières nationales permet de se rendre compte que le terme a plusieurs acceptions.

En Finlande, début 2017, sous la pression du partenaire de la coalition populiste de droite «Vrais Finlandais», une expérience avec un revenu de base a été lancée (et s'est terminée prématurément après 16 mois). Ce «revenu de base» n'a été versé qu'à 2000 chômeurs âgés de 25 à 28 ans sélectionnés au hasard, il n'était que de 560 € et le projet était limité à deux ans. Quoique cet arrangement expérimental ait poussé l'idée d'un RBI jusqu'à l'absurdité, il n'en a pas moins fait les gros titres sous la forme: «La Finlande teste le revenu de base».

L'Italie a également introduit un «revenu de base» en mars 2019, permettant au Mouvement Cinq Etoiles, parti populiste de tenir (pour l'instant) sa promesse électorale. Mais ce revenu citoyen n'est pas inconditionnel du tout: quiconque veut le recevoir doit être en mesure de prouver son droit à une aide financière. Les bénéficiaires sont également tenus d'accepter un emploi si le salaire mensuel est supérieur d'au moins 10 % au revenu citoyen. Ce «revenu de base» italien ne correspond donc qu'à l'aide sociale qui est aujourd'hui dépassée en Suisse. En fin de compte, il ne s'agissait que d'un revenu de base – mais pas d'un revenu inconditionnel.

20 «Bénévolentisme» ne s'applique que dans la mesure où le revenu de base inconditionnel (RBI) serait financé uniquement par les cotisations salariales des personnes actives occupées. Si, par exemple, il était financé par la taxe sur la valeur ajoutée, les non-actifs contribueraient également au financement par leur consommation. Cependant, en raison de l'augmentation drastique de la taxe sur la valeur ajoutée et de la hausse des prix qui en découlerait, le pouvoir d'achat d'un RBI de 2500 francs serait nettement inférieur aux 2500 francs considérés initialement.

En anglais, le revenu de base inconditionnel est appelé «Universal Basic Income» (UBI). On ne parle donc pas d'«inconditionnalité», mais d'«universalité», ce qui est une orientation résolument différente. Dans le monde anglo-saxon, l'UBI a de nombreux partisans parmi les libéraux, ce qui a affecté sa perception en Suisse. Mais ce «revenu de base universel» ne signifie en fin de compte rien d'autre que la sécurisation universelle des moyens de subsistance. Encore une fois, on peut objecter qu'un tel système existe en Suisse depuis longtemps avec l'aide sociale. La sympathie de nombreuses personnes aux États-Unis, y compris des libéraux, à l'égard d'un UBI peut s'expliquer par la complexité et la multiplicité de leur «Welfare System» actuel, qui n'est pas suffisamment capable d'atténuer les difficultés substantielles. Dans ce contexte, un changement vers un système plus simple, plus clair et plus efficace de sécurisation des moyens de subsistance universels doit être préconisé d'un point de vue libéral. |²¹ Seul l'adjectif «inconditionnel» transforme ce concept libéral en un concept socialiste.

Comment le financer ?

Malgré tous les arguments à son encontre, cette vision utopique de l'avenir a convaincu les partisans d'un revenu de base. Mais dès le soir de la votation remportée par les initiants, un âpre différend sur la législation de mise en œuvre a éclaté. Dans les semaines qui ont suivi, le Conseil fédéral a décidé de soumettre différentes variantes à une procédure de consultation. Le principal point de litige concerne les modalités

de financement et de versement, qui ont un impact considérable sur l'ampleur des exigences financières.

La Confédération a présenté deux formes extrêmes de modalité de versement. La première stipule explicitement que chaque adulte reçoive 2500 francs par mois. Les coûts totaux sont estimés à environ 210 milliards de francs. Après déduction des 70 milliards de francs que la sécurité sociale (y compris l'assurance-vieillesse et survivants, AVS) représentait déjà jusqu'à présent, il reste 140 milliards de francs à financer. Le Conseil fédéral définit trois canaux de financement possibles :

- **Financement par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) :** dans un monde statique sans changement de comportement, la TVA devrait être augmentée de 8 % à 56 %.

Cette variante a des partisans et des opposants. Les partisans argumentent qu'ainsi, tout le monde –et pas seulement la population active– contribue au financement du revenu de base. Les détracteurs se plaignent d'une hausse drastique des prix à la consommation, qui réduirait considérablement la valeur réelle du revenu de base de 2500 francs. En conséquence, des demandes d'augmentation nominale du revenu de base risqueraient de survenir rapidement, ce qui pourrait conduire à long terme à dé-

21 Même si ce changement n'est pas tout à fait aussi facile à gérer, comme le montrent les difficultés considérables qu'a rencontrées le système «Universal Credit» lors de son introduction progressive en Grande-Bretagne en 2013. Ce système est destiné à remplacer six prestations auparavant distinctes.

coupler complètement le revenu de la performance professionnelle.

- **Financement par les cotisations salariales** : en plus de tous les impôts et taxes déjà existantes, chaque franc gagné dans la vie active devrait être imposé au moins à 33 % – du moins dans le cas d'un impôt forfaitaire.²² Il en résulterait un taux d'imposition global sur le revenu d'environ 60 % pour les petites et moyennes entreprises, de plus de 70 % pour les revenus les plus élevés. Les taux marginaux d'imposition (impôt supplémentaire payé par franc supplémentaire gagné) seraient quant à eux encore plus élevés.

Les opposants à cette variante critiquent le fait que la charge pèserait exclusivement sur la population active. En outre, le Conseil fédéral souligne que ce calcul ne fonctionnera que si tout le monde continue à travailler exactement comme avant, ce qui est particulièrement improbable dans ce scénario du fait de la hauteur à laquelle serait imposé le travail rémunéré.

- **Financement par le biais d'une taxe sur les transactions financières** : le Conseil fédéral propose comme troisième variante l'option «taxe sur les transactions financières», que certains partisans de l'initiative de 2016 avaient déjà mentionnée à l'époque. Leur réflexion est la suivante : étant donné que, dans l'en-

semble du système financier suisse, des transactions d'un montant de 100 billions de francs suisses par an sont effectuées, une taxe de seulement 0,14 % suffirait à financer les 140 milliards de francs manquants.

Le Conseil fédéral attire à juste titre l'attention sur le fait que les 100 billions de francs ne sont pas économiquement pertinents, car ils ne représentent pas une valeur ajoutée, mais un simple flux d'argent. Le financement n'est possible que sur la base de l'argent gagné. L'ensemble du secteur bancaire suisse génère 31 milliards de francs par an, soit environ un septième seulement de la somme que coûterait le revenu de base. Ceux qui critiquent cette variante soulignent que l'introduction d'une micro-taxe réduirait massivement le volume des transactions financières (et donc aussi le rendement fiscal du revenu de base) dans un laps de temps très court – et causerait également des dommages durables à la place financière suisse.

Outre la première variante et ses trois formes de financement, le Conseil fédéral présente également une deuxième variante, tout aussi extrême, de modalité de versement. Tout revenu jusqu'à 2500 francs est versé directement au revenu de base. Chaque franc gagné, jusqu'à 2500 francs, suisses serait ainsi en quelque sorte imposé

22 Cette estimation est basée sur une vue statique et prend comme base d'imposition le revenu salarial total en Suisse. Celui-ci est plus élevé que le revenu imposable, ce qui fait de ces 33 % une estimation très prudente.

à 100 % – jusqu'à ce seuil, personne ne touchera rien de son activité rémunérée.

Le gouvernement fédéral souligne qu'avec cette option, le déficit de financement serait beaucoup plus faible – les canaux de financement décrits ci-dessus sont également envisageables pour couvrir ce déficit. Les opposants, en revanche, se plaignent que cela aurait un effet désastreux sur les incitations à travailler dans les secteurs à bas salaires et à temps partiel. Dans leur réponse à la consultation, on peut lire : «Un revenu de base conçu de cette manière serait probablement le meilleur moyen de ramener les femmes au foyer et de chasser les travailleurs peu qualifiés du marché du travail». Si ces effets dynamiques se réalisaient, des problèmes de financement se poseraient rapidement : le prix d'un tel revenu de base augmenterait rapidement si les gens devaient renoncer à un emploi (partiel) à cause de celui-ci.

Les différentes réponses à la procédure de consultation montrent qu'en fin de compte, un revenu de base de 2500 francs déconnecte près la moitié de la masse salariale totale payée en Suisse de toute activité professionnelle.²³ Même après la consultation, aucune des variantes proposées n'a été clairement acceptée. C'est la raison pour laquelle la loi d'application tranche finalement en faveur d'un compromis entre les deux variantes de versement : 50 % de

chaque franc de revenu du travail est crédité au revenu de base, jusqu'à 2500 francs. Avec un revenu du travail de 2500 francs, 1250 francs du revenu de base sont versés ; avec un revenu du travail de 5000 francs ou plus, le revenu de base n'est plus du tout versé. Le financement supplémentaire nécessaire à cette fin est estimé à 45 milliards de francs, dont 20 milliards de francs seront financés par une augmentation de la TVA et des cotisations salariales supplémentaires, et 5 milliards de francs seront fournis par la taxe sur les micro-transactions. Cette «solution» est vendue comme un compromis fédéral traditionnel.

Une société à deux vitesses et des conflits sociaux

Quelques années seulement après la mise en œuvre du «revenu de base équitable pour tous», les conséquences sociales sont déjà évidentes. En quelques années, de nombreuses personnes ont renoncé à un emploi rémunéré. Il y a de plus en plus de preuves d'une division de la société, division que les partisans du revenu de base voulaient justement prévenir avec son introduction. Ils ont toujours soutenu qu'il n'y aurait plus assez de travail pour tout le monde en raison de l'automatisation et de la numérisation croissantes. Le revenu de base devait donc permettre à ceux qui ne sont plus en mesure – ou désireux – de par-

23 Avec un PIB de 670 milliards de francs et un taux de salaires de 66,6 %, les paiements annuels de salaires s'élèvent à 446 milliards de francs. Les promesses du RBI de 210 milliards de francs correspondent à 47 % de ce total.

ticiper au nouveau monde du travail de vivre dans la dignité. Désormais, le revenu de base semble être devenu une prophétie auto-réalisatrice : une proportion considérable de personnes ayant peu de perspectives d'un revenu adéquat se retire de la vie active. La nouvelle catégorie de personnes inactives financées par l'Etat et ses bénéficiaires grandit au fil du temps, à mesure que les personnes exerçant une activité professionnelle décident d'abandonner leur emploi en raison de la lourde charge fiscale qui sert à financer le revenu de base.

Il en résulte une société à deux vitesses : d'une part, une main-d'œuvre bien formée et hautement productive sur laquelle repose l'ensemble de la chaîne de valeur suisse. Accablés par le poids de la charge fiscale, ils émigrent de plus en plus vers des pays où leur productivité n'est pas taxée aussi lourdement. D'autre part, les personnes ayant un faible niveau d'éducation qui quittent le marché du travail prématurément ou qui n'y sont jamais entrées s'accumulent. Elles vivent avec un revenu de base et ne sont pas heureuses pour autant. Nombre d'entre elles souffrent du manque de sens dans leur vie qu'un emploi rémunéré leur apporterait. Sans nécessité financière, beaucoup d'entre elles rechignent néanmoins aux tâches pénibles qui sont associées à un travail rémunéré. Les seuls bénéficiaires du revenu de base sont les protagonistes (pour la plupart bien éduqués) de la «gig économie», c'est-à-dire les travailleurs indépendants ayant des missions de travail irrégulières. Le revenu de base leur

permet de vivre tranquillement entre deux mandats. L'émergence des deux classes désintègre le tissu social. La paix sociale s'effrite dans cette société de revenu de base. Et à long terme, elle menace d'être brisée par les tensions croissantes.

La grande destruction de la richesse

Cependant, encore plus vite que les tensions sociales, des conséquences économiques tangibles se font sentir : dès la première année après l'introduction du revenu de base, le PIB commence à décliner, baisse qui se poursuit au cours des années suivantes. La raison en est simple : de plus en plus de personnes se détachent du travail rémunéré, réduisent leur charge de travail ou émigrent à l'étranger.

La productivité du travail (PIB/heures travaillées), en revanche, augmente, car ce sont principalement les salariés les moins productifs qui tournent le dos à la vie professionnelle rémunérée. Les entreprises essaient – du mieux qu'elles peuvent – de les remplacer par des capitaux supplémentaires (à travers, notamment, l'automatisation). Ici aussi, le revenu de base devient une prophétie auto-réalisatrice : il détruit des emplois parce qu'il voit les bouleversements provoqués par la numérisation non comme une opportunité mais comme un danger.

La baisse du PIB rend plus difficile le financement du revenu de base, sur tous les canaux : le revenu imposable diminue sensiblement, et les cinq milliards de francs calculés à partir de la taxe sur les

transactions financières s'avèrent illusoires après seulement quelques années. Même si la taxe est minimale sur le papier, ces transactions sont radicalement déplacées à l'étranger. Enfin, les recettes de la TVA sont également en baisse, car la consommation commence à diminuer en raison de la récession actuelle.

En revanche, les effets principalement positifs de l'immigration depuis le début du nouveau millénaire sont inversés. La Suisse n'est plus en mesure d'attirer des travailleurs hautement qualifiés et productifs. Au contraire, ils quittent le pays en masse. D'autre part, il y a une ruée de travailleurs peu qualifiés qui veulent bénéficier de la bénédiction du revenu de base. Cela oblige la Confédération à restreindre rigoureusement l'immigration, ce qui, en fin de compte, empêche les personnes hautement qualifiées qui souhaiteraient encore venir en Suisse de le faire – et met à rude épreuve les relations déjà tendues avec l'Union européenne (UE).

Dix ans après l'introduction du revenu de base, l'économie suisse, autrefois très admirée, est en ruines. L'une des phrases préférées des économistes libéraux s'est avéré douloureusement vraie : «There ain't no such thing as a free lunch» («Un repas gratuit n'existe pas») – rien n'est gratuit. Quelle que soit la manière dont il pense le financer, celui qui sépare le fait de gagner un revenu de la création de valeur réduit cette dernière. Or, c'est uniquement sur elle que repose notre prospérité.

Recommandations

Le système de sécurité sociale suisse actuel est bien plus qu'une simple machine de transfert d'argent. Il comprend des mesures de soins et de réinsertion (conseil, soutien, activation). Ces tentatives d'intégration, tout comme les efforts visant à distinguer les personnes incapables de travailler de celles qui ne veulent pas travailler ou les personnes qui sont dans le besoin de celles qui ne le sont pas, ne seront peut-être pas toujours couronnés de succès. Cependant, les remplacer par l'introduction d'un revenu de base inconditionnel reviendrait à déclarer faillite pour tout Etat moderne et éclairé. Dans ce contexte, le revenu de base pourrait même être interprété comme une «prime du silence» pour les perdants potentiels de la mondialisation et de la numérisation : un Etat incapable de créer des conditions-cadre permettant à chacun de gagner dignement sa vie se voit ensuite forcé d'en prendre la responsabilité en tranquillisant ces perdants grâce à un revenu de base.

Les efforts devraient aller exactement dans la direction opposée. L'Etat devrait poursuivre (ou accroître) ses efforts pour créer des conditions de base qui permettent au plus grand nombre de personnes possible de participer au marché du travail et qui continuent de rendre le recrutement de ces personnes attrayant pour les entreprises. La formation passe en premier. Elle doit être adaptable et résiliente pour que, malgré les bouleverse-

ments de la mondialisation et de la numérisation, tous les individus soient dotés des compétences qui leur permettront de mener une vie décente avec un salaire équitable sur le marché (voir chapitre sur le taux de maturités, p. 90).

«Liberté pour tous – Responsabilité pour les autres»

Katja Gentinetta, publicitaire suisse

Lorsque cela n'est pas possible, le revenu de base est une solution d'urgence extrêmement médiocre. Une meilleure solution pourrait être le paiement des crédits d'impôt sur le revenu gagné («Earned Income Tax Credits» EITC) (Rühli 2014). Il s'agit de crédits d'Etat liés à l'emploi rémunéré, qui permettent des taux marginaux d'imposition négatifs pour les faibles revenus annuels et augmentent ainsi à la marge les incitations à travailler. Ils ne remplacent pas les éléments actuels de la protection sociale, mais les complèteraient ou les combineraient. Par exemple, jusqu'à un revenu annuel de 25 000 francs, l'Etat pourrait «créditer» chaque franc de revenu du travail avec 40 centimes supplémentaires. Il en résulterait un crédit maximal de 10 000 francs, qui serait par exemple maintenu constant jusqu'à 30 000 francs, puis ramené à zéro (par exemple dès 60 000 francs). Le taux marginal d'imposition de l'EITC serait donc de moins 40 % jusqu'à un revenu imposable de 25 000 francs, 0 %

entre 25 000 francs et 30 000 francs et 33,3 % ensuite jusqu'à 60 000 francs.

Ces «réapprovisionnements de salaires» pourraient en principe être combinés avec n'importe quel système d'imposition et de transfert. Certaines économies pourraient ainsi être réalisées en matière d'assistance sociale, d'AI et de prestations complémentaires – en particulier dans le domaine des «travailleurs pauvres», qui a jusqu'à présent été partiellement soutenu par ces instruments. Les incitations à participer à la vie active seraient renforcées, en particulier pour les personnes peu qualifiées. Les EITC sont utilisés aux Etats-Unis et au Royaume-Uni depuis un certain temps. Evidemment, ils n'ont pas seulement des avantages, et leurs conséquences doivent être soigneusement pesées. Des études montrent, par exemple, que les salaires des bénéficiaires peu qualifiés de l'EITC peuvent diminuer d'un montant allant jusqu'à la moitié de celui de l'EITC (Leigh 2010) – mais ce n'est rien de plus que le revers (difficilement évitable) de la médaille en question : la participation au marché du travail (et donc l'offre de travail) des personnes concernées augmente.

Il convient de souligner ici que le concept d'EITC n'est en aucun cas basé sur un plaidoyer – poussièreux – en faveur du travail conforme à l'éthique protestante. Que les robots fassent le travail pour nous ? Merveilleux ! Ce n'est pas trop tôt ! Pour quelle autre raison aurions-nous été inventifs pendant des siècles, si cela ne devait pas conduire à moins de travail pour nous

tous? Jusqu'à présent, ces innovations ont considérablement accru notre prospérité matérielle, notre santé et notre espérance de vie. La réduction du temps de travail, si elle a eu lieu, n'a en revanche pas été prépondérante. |²⁴

Il serait donc bon qu'à l'avenir, la tendance à la réduction de la charge de travail s'accélère, car nous sommes de plus en plus saturés de biens. Nous pourrions donc, au lieu de consommer encore davantage, nous détacher de la roue quotidienne de la survie et utiliser notre temps libre supplémentaire pour nous former selon nos propres intérêts, pour voyager, vivre et devenir un peu sages. Mais cette réduction de la charge de travail totale doit être répartie plus ou moins également entre tous pour la paix sociale.

Cet objectif devrait être poursuivi principalement par le biais d'un système de formation innovant, adaptable et inclusif et par des mesures visant à améliorer l'efficacité du marché du travail – par exemple des charges liées au salaire sur lesquelles l'âge n'aurait aucun impact, une fiscalité individuelle ou une réduction des frais de garde des enfants. Si de telles mesures ne sont pas réalisables ou n'ont pas l'effet souhaité, l'introduction de l'EITC pourrait être envisagée. Un revenu de base inconditionnel, en revanche, conduirait à une impasse

car il provoquerait une répartition bimodale de l'emploi rémunéré: d'une part, il y aurait la population active restante – tel un hamster tournant perpétuellement dans sa roue, avec une semaine de 42 heures ou plus et une frustration supplémentaire créée par une lourde charge fiscale – et d'autre part, les rentiers du revenu de base, confrontés à la léthargie potentielle et à la perte de sens d'une semaine à zéro heures.

24 Cependant, la relation entre le travail et les loisirs a déjà changé radicalement tout au long de la vie: il y a seulement 200 ans, travailler de son enfance jusqu'à sa mort était nécessaire pour survivre; aujourd'hui, la vie active ne couvre qu'environ la moitié de la durée de la vie et le temps de travail hebdomadaire moyen a également chuté considérablement.

Et si...

... la Confédération prescrivait un taux de maturités de 90 % ?

Matthias Ammann

Une «maturité pour tous» prescrite par l'Etat dévaloriserait l'enseignement et la formation professionnels et réduirait la qualité des universités. L'accroissement des coûts du système éducatif suisse ne sera de loin pas compensé par le gain économique.

Scénario

Le temps de la «maturité pour tous» est arrivé. La Confédération vise un taux de maturités de 90 % avec effet immédiat. Les cantons n'ont plus qu'une compétence fortement limitée en matière d'éducation. En 2012 déjà, l'Arrêté fédéral sur la promotion de la formation musicale des jeunes indiquait clairement que la Confédération se montrerait à l'avenir moins réticente à interférer avec la souveraineté des cantons en matière d'éducation (Bundesrat 2012). A l'instar du taux de certification du degré secondaire II, l'objectif d'une «maturité pour tous» est désormais fixé (BFS 2016a).

La mise en œuvre des exigences fédérales commence immédiatement. Tous ne sont pas mécontents de la nouvelle politique en matière de formation. On soup-

çonne depuis longtemps que le potentiel éducatif existant en Suisse n'est pas exploité de manière optimale. Les parents, en particulier, se sont fréquemment demandé pourquoi les politiciens ont maintenu le taux de maturités si bas, alors que d'innombrables diplômés de hautes écoles sont recrutés à l'étranger²⁵, où certaines normes plus souples s'appliquent en ce qui concerne la qualité des diplômes de fin d'étude.

Peu avant ce changement radical, le taux de maturités cumulé sur la Suisse entière était d'environ 40 % (BFS 2016b). Il se composait de trois éléments différents : 21,2 % pour la maturité gymnasiale, 15,4 % pour la maturité professionnelle et 3,0 % pour la maturité spécialisée. Toutefois, ces taux différaient d'un canton à l'autre en raison de l'hétérogénéité de leur situation économique et de la structure fédérale de la Suisse.

25 Les citoyens des pays de l'UE ou de l'Association européenne de libre-échange sont surreprésentés chez les cadres par rapport à la population locale et sont donc généralement plus hautement qualifiés (EDI 2017).

Ils n'étaient fixés par aucune loi, mais répondaient à la volonté politique prévalente.

Sur la base de la nouvelle doctrine politique en matière de formation, les Directeurs cantonaux de l'instruction publique introduisent progressivement la «maturité pour tous». Ils augmentent les proportions des différents types à des degrés divers (voir figure 9). Cela s'explique par l'importance élevée accordée à la formation professionnelle duale. Actuellement, environ deux tiers des jeunes achèvent un apprentissage. Ce rapport ne doit pas être ébranlé. C'est pourquoi, selon les Conseils de formation, la maturité professionnelle devrait également se tailler la part du lion dans cette nouvelle initiative en matière d'éducation.

Toutefois, le taux de maturités ne devrait pas être relevé exclusivement par le biais de la maturité professionnelle, pour laquelle une augmentation de 30 points de pourcentage seulement est visée. Ce n'est pas suffisant pour atteindre un taux de maturité de 90 %. C'est pourquoi, sur l'insistance de la Confédération, les Directeurs cantonaux de l'instruction publique ont décidé d'augmenter également le nombre de maturités gymnasiales de dix points de pourcentage et le nombre de maturités spécialisées d'environ sept points de pourcentage.

Des coûts directs élevés

La restructuration radicale du système éducatif a des conséquences. L'augmentation rapide du nombre de diplômés du secondaire est principalement associée à des dépenses financières supplémentaires mas-

sives. En 2016, environ 2,34 milliards de francs par an ont été investis pour les écoles de culture générale en Suisse (BFS 2016c). L'augmentation de plus de 100 % du taux de maturités se traduit pratiquement par un doublement des coûts. On s'attend à des dépenses supplémentaires de l'ordre de 2 milliards de francs par an.

Non seulement les coûts d'exploitation augmentent, mais le changement de taux pèse également sur les budgets cantonaux. Les professeurs pour l'enseignement secondaire et professionnel deviennent difficiles à trouver. Les capacités des hautes écoles pédagogiques sont donc développées, et une campagne coûteuse est lancée pour attirer du personnel vers les métiers de l'enseignement.

Des coûts indirects surprenants

L'augmentation des coûts directs avait été anticipée, car elle avait alors fait l'objet de débats parlementaires animés lors de l'introduction de la «maturité pour tous». Toutefois, certains parlementaires avaient déjà fait remarquer que des coûts indirects étaient également à prévoir, et qu'ils pourraient être encore plus élevés que les coûts directs. Et ils avaient raison.

Peu après l'extension du taux de maturités professionnelles par les cantons, les premières entreprises ont commencé à se désengager de leurs responsabilités en matière de formation. Même avant cela, la formation duale était à double tranchant pour de nombreuses entreprises. Bien sûr, les jeunes travailleurs sont un soutien bien-

venu (et peu coûteux) pour l'entreprise. Cependant, il faut investir beaucoup de temps et d'énergie dans la formation des apprentis, qui sont souvent absents de leur lieu de travail à cause de leurs cours. Ce fragile rapport coût-bénéfice est complètement déséquilibré par la nouvelle politique. Désormais, les apprentis passent beaucoup plus de temps à l'école. Par conséquent, l'investissement dans la formation n'est plus rentable pour de nombreuses entreprises.

La situation se détériore également pour les entreprises qui continuent à s'appuyer sur le modèle de l'apprentissage. Ils ressentent en effet l'augmentation du taux de maturités gymnasiales. Le bassin d'apprentis qualifiés s'en trouve considérablement réduit. Pour les professions exigeantes, on observe un manque croissant de candidatures de jeunes gens motivés avec les compétences nécessaires pour réussir un apprentissage. Bien qu'il existe moins de places d'apprentissage en raison du retrait des entreprises de la formation professionnelle duale, un grand nombre d'entre elles restent vacantes.

Rendement de l'éducation inférieur aux attentes

Bien entendu, la «maturité pour tous» n'a pas été introduite pour coûter plus cher. Au contraire, les politiciens de l'ensemble du spectre politique se sont félicités de la façon dont un niveau d'éducation plus élevé aurait un effet positif sur les salaires et la prospérité du pays. Diverses études plus anciennes ont été invoquées, lesquelles

supposaient que le rendement fiscal de l'éducation pour le secteur public se situait entre 4,3 % (hautes écoles universitaires) et 6,7 % (hautes écoles spécialisées). Cela signifierait que pour chaque franc investi dans l'éducation, 1,04 francs par diplômé universitaire et 1,07 francs par diplômé d'une haute école spécialisée devraient être restitués à l'Etat. Le mécanisme est simple : généralement, les qualifications supérieures génèrent des revenus plus élevés sur le marché du travail. Avec 8068 francs, les employés sans poste à responsabilité et titulaires d'un diplôme universitaire gagnent en moyenne 1,4 fois plus que les employés avec une formation professionnelle (Certificat fédéral de capacité CFC, 5823 francs), voire 1,7 fois plus dans les postes de cadres supérieurs et moyens titulaires d'un diplôme universitaire (EDI 2016).

Dans le budget des autorités fiscales fédérales et cantonales, ce sont donc non seulement les dépenses, mais aussi les recettes fiscales qui sont plus élevées. De nombreux cantons se sont montrés si optimistes qu'ils ont calculé que le résultat final serait un solide excédent. La désillusion est d'autant plus grande : il devient vite clair que les rendements de la formation ne peuvent être simplement transférés de l'ancien au nouveau régime. La formation assume aussi une fonction de tri : un diplôme d'enseignement supérieur sert entre autres à mettre en valeur les capacités innées recherchées sur le marché du travail. Maintenant que 90 % de tous les diplômés ont une maturité et qu'un grand nombre d'entre

eux choisissent également de poursuivre leurs études, l'importance du diplôme pour se différencier s'amoindrit.

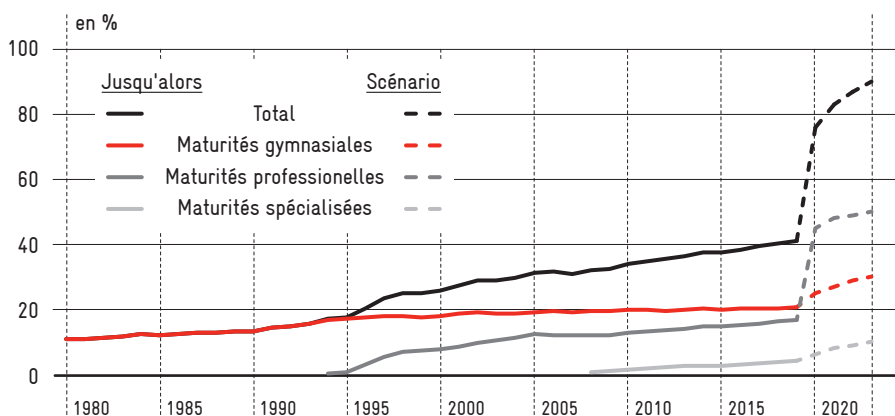
Les macroéconomistes déchantent à leur tour. Nombreux sont ceux qui s'attendaient à une amélioration de la productivité du travail grâce à l'enseignement supérieur. Cet effet a été démontré par différentes études pour les pays émergents. Dans les économies industrialisées, comme certains économistes l'avaient déjà fait remarquer lors de l'introduction de la «maturité pour tous», cet effet est moins prononcé. Il n'est donc pas étonnant que les résultats réels de l'initiative sur la formation n'aient qu'un effet marginal sur la productivité.

Les qualifications plus élevées des nouveaux entrants sur le marché du travail n'ont pas non plus d'impact sur le taux de chômage. Le taux de chômage des diplômés universitaires titulaires d'un Bachelor ou d'un Master cinq ans après l'obtention de leur diplôme a toujours été inférieur à la moyenne suisse, qui était de 4,8 % en 2017 (BFS 2018a). Cependant, le faible taux de chômage en Suisse a toujours été principalement dû à la libéralisation relative du marché du travail et à la stabilité de l'économie.

Les détracteurs de la réforme sont en revanche positivement surpris par l'effet sur l'égalité des chances. Car si, par le passé, une part de plus en plus importante de

Figure 9_ Comment la «maturité pour tous» est abordée

Le taux d'obtention d'une maturité gymnasiale s'est longtemps maintenu autour des 20 % – les taux des maturités professionnelles et spécialisées s'en sont également rapprochés. Dans notre scénario, les divers taux de maturités sont augmentés drastiquement dans les années suivantes.



Source: BFS (2017a), propre représentation

...la Confédération prescrivait un taux de maturités de 90 % ?

la population était titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur, c'étaient surtout les enfants d'universitaires qui aspiraient à des études supérieures. Malgré l'égalité formelle des chances, le système éducatif présentait des inégalités sociales avant la «maturité pour tous» (Becker et Schoch 2018). L'augmentation massive du taux de maturités ouvre aujourd'hui la voie à l'enseignement supérieur pour tous les enfants qui ont le potentiel pour des hautes études, mais qui n'en auraient pas entamées auparavant en raison de leur origine sociale ou pour des raisons normatives. Tous les jeunes ne profitent pas librement de leurs possibilités de formation.²⁶

L'accès sans restriction à l'enseignement supérieur est abandonné

Un dernier effet de la «maturité pour tous» a également été largement discuté dès le début: ses conséquences pour les hautes écoles. En raison des nouvelles possibilités d'effectuer une formation supérieure, la plupart des jeunes choisissent la voie académique, ce qui correspond à l'objectif politique. Avant, plus de 94 % des diplômés du secondaire titulaires d'une maturité gymnasiale décidaient de s'orienter vers une haute école (EDI 2018a). Ce taux était de 63 % pour les titulaires d'une maturité pro-

fessionnelle. Avec l'augmentation marquée des taux de maturités dans les deux filières d'études, les hautes écoles sont maintenant envahies par les étudiants.

Bien que les hautes écoles se soient préparées à ces changements, la qualité de l'enseignement baisse et le rapport entre le nombre de professeurs et le nombre d'étudiants ne peut pas être maintenu et se détériore de façon marquée. Bientôt, des efforts sont déployés pour accroître encore la capacité des hautes écoles afin qu'elles puissent maintenir leur excellente position dans les classements internationaux – impliquant des coûts massifs pour le secteur public. En 2017, les dépenses pour l'ensemble des hautes écoles se sont élevées à 11,6 milliards de francs (BFS 2017a). Bien que les coûts n'augmentent pas proportionnellement au nombre d'étudiants (étudiants: +50 %; coûts: +25 %), le budget de formation des hautes écoles doit néanmoins être augmenté d'environ trois milliards de francs dans le cadre de la «maturité pour tous».

Malgré cette expansion considérable, certains recteurs des hautes écoles ont rapidement remis en question le fait que la maturité, au sens d'un diplôme général d'entrée dans l'enseignement supérieur, continue à aboutir sur une admission sans

26 Le canton de Saint-Gall, par exemple, craignait que le potentiel de formation ne soit pas exploité de manière optimale en raison du faible taux de maturités de 14,2 % (*St. Galler Regierung* 2015). La moyenne suisse était de 21,2 % en 2016 (BFS 2016d). Avant la «maturité pour tous», le discours public se concentrait sur les jeunes souhaitant une éducation générale mais ne réussissant pas, oubliant souvent ceux qui pourraient, mais ne veulent pas (*Pfister* 2018).

restriction à un cursus. En réaction, certaines hautes écoles acceptent les titulaires de maturités, mais procèdent à des évaluations rigoureuses pendant les deux premiers semestres, au cours desquels une grande partie des nouveaux étudiants sont éliminés. Encore plus de diplômés du secondaire abandonnent leurs études prématurément qu'auparavant. Les spécialistes de la formation soulignent qu'il existe une corrélation négative entre le taux de maturités et le niveau de performance moyen des titulaires de maturités (Eberle 2008).

Jusqu'à présent, seule une faible proportion de jeunes obtenait un diplôme d'études secondaires. Cette proportion était adaptée à un système de hautes écoles hautement compétitif à l'échelle internationale. Mais à présent, deux fois plus de personnes réussissent leur maturité. Pour permettre aux cantons de respecter les taux fixés par la Confédération, les exigences des différents types de maturités sont nivelées par le bas. Les hautes écoles sont ensuite confrontées à des diplômés de l'enseignement secondaire qui ont un niveau d'entrée inférieur. La liberté de choisir ses études, qui est une force du système de hautes écoles suisses, doit être abandonnée quelques années après l'avènement de la «maturité pour tous». Il en résulte l'émergence de hautes écoles de classes différentes. Cela vise à empêcher que les diplômés du secondaire entrent sur le marché du travail sans diplôme d'une haute école ou sans qualification additionnelle. Le système de financement actuel des hautes écoles est

adapté en incluant des classements internationaux dans la rémunération.

La ruée vers les universités entraîne également des coûts économiques indirects. Le moment de l'entrée sur le marché du travail est repoussé : de nombreux jeunes restent trois ans de plus (études de Bachelor) à l'écart du marché du travail. Les spécialistes de la formation soulignent que, selon une comparaison de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'âge moyen des diplômés universitaires suisses était déjà l'un des plus élevés auparavant (OECD 2014). Dans ce contexte, les experts en politique budgétaire doutent encore plus que le rendement fiscal de l'éducation se concrétisera un jour. En effet, ni les cotisations de sécurité sociale, ni les impôts sur le revenu ne sont payés pendant les études. En outre, les nombreuses personnes qui interrompent leurs études non seulement ne génèrent pas de recettes fiscales pendant celles-ci, mais se retrouvent de plus sur le marché du travail sans qualifications supplémentaires.

Après quelques années avec la «maturité pour tous», il est clair que les coûts directs et indirects qui s'ensuivent s'élèvent à plusieurs milliards de francs suisses et ne peuvent être compensés par les recettes fiscales supplémentaires. Certains experts en politique budgétaire se plaignent que l'augmentation des investissements dans la formation n'a aucun effet parce que l'argent se retrouve au mauvais endroit. Il serait éparpillé sans augmenter la productivité.

Le plus inquiétant, cependant, est le fait qu'une partie de l'économie se soit retirée de la formation professionnelle initiale, ce qui cause des dommages économiques irréparables.

Recommandations

La revendication d'une «maturité pour tous» doit être rejetée en raison de son caractère radical. En revanche, il est correct de vouloir mieux tirer profit du potentiel de formation en Suisse. En fin de compte, l'amélioration du niveau de formation n'est pas une question d'orientation scolaire. Le collège comme la formation professionnelle peuvent mener à une haute école ou à une école supérieure. D'un point de vue économique, il faut un mélange de compétences qui soit adapté de manière optimale aux besoins du marché du travail.

En conséquence, il n'y a pas de politique d'éducation ou de taux «juste», et il serait totalement erroné de s'orienter vers ce qui se fait à l'étranger. Le système éducatif est toujours un miroir du marché du travail local et ne peut être copié arbitrairement. Il est peu probable qu'une politique de formation définie de manière centralisée puisse réagir rapidement à la dynamique du marché du travail. Une politique de formation libérale permet aux individus de prendre leurs propres décisions en soutenant leur développement sans imposer ni quotas ni parcours éducatif prédéfinis. Surtout, il faut éviter les taux implicites (un taux de maturités de 21,2 % sur toute

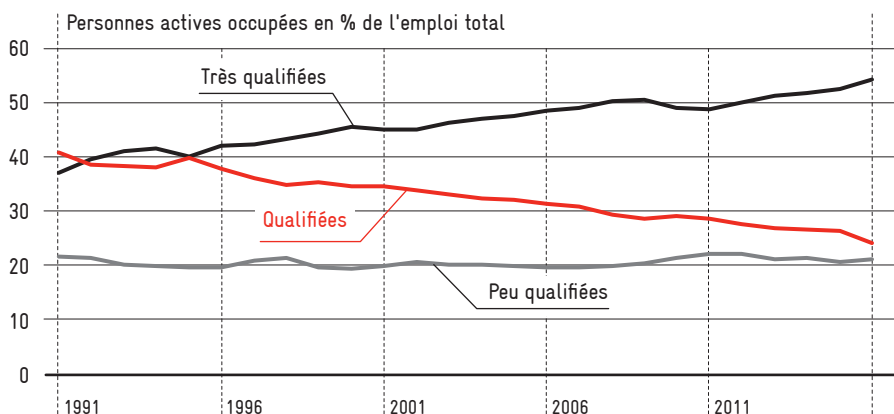
la Suisse) et explicites («maturité pour tous»). Elles sont le résultat de processus de négociations politiques qui, en raison de leur rigidité, peuvent empêcher un ajustement nécessaire au marché du travail.

Au lieu de quotas, des exigences minimales transparentes visant à faire respecter les normes de qualité devraient être appliquées aux conditions d'admissions. Ainsi, chacun devrait remplir les mêmes exigences. Le parcours scolaire dépendrait ainsi des capacités et des préférences personnelles et non de la taille ou de la force de sa propre volée. La perméabilité doit être encore augmentée. C'est une condition préalable à l'exploitation de la totalité du potentiel, car les jeunes se développent à des rythmes différents. Elle contribue ainsi à l'égalité des chances.

Si l'ancien modèle des quotas devait être appliqué, les préférences et les capacités individuelles ne seraient jamais prises en compte. L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à d'autres couches de la population. Depuis un certain temps déjà, la demande pour des travailleurs hautement qualifiés est prédominante sur le marché du travail, tandis que la proportion de travailleurs moyennement qualifiés est en baisse constante. Cette catégorie comprend habituellement les employés qui ont suivi un apprentissage comme plus haut niveau d'instruction. Seul le pourcentage de personnes ayant un emploi peu qualifié est resté relativement constant à 20 % (voir figure 10). Le besoin de main-d'œuvre qualifiée est exacerbé par le départ progressif à la re-

Figure 10_ Des qualifications élevées sont toujours plus demandées

La proportion de travailleurs hautement qualifiés a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, au détriment des qualifications intermédiaires. Les emplois pour les personnes peu qualifiées représentent encore environ 20% de l'emploi total.



Source: BFS (2017a), propres calculs

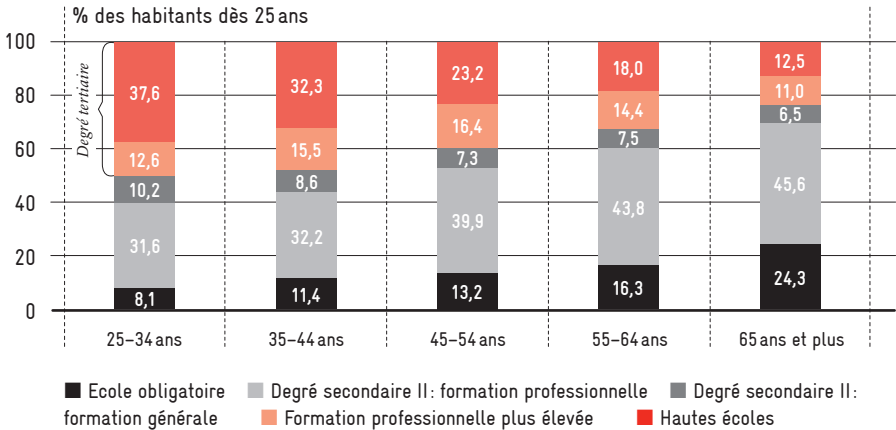
traite de la génération du baby-boom. Depuis 2018, plus de travailleurs ont quitté le marché du travail que de nouveaux ne l'ont rejoint. Dans la recherche de main d'œuvre plus qualifiée, les entreprises doivent recruter des travailleurs à l'étranger.

Il est toujours plus difficile de recruter à l'étranger. Les pays voisins, d'où proviennent la plupart des travailleurs étrangers venant travailler en Suisse, sont soumis à des changements démographiques similaires. Ils voudront de plus en plus s'appuyer sur leurs propres talents. Et les travailleurs des pays tiers sont actuellement soumis à un contingent pour des raisons politiques. Cependant, la politique de formation ne peut à elle seule répondre à la

demande. Le nombre nécessaire de personnes pouvant être formées n'est pas atteint. L'économie suisse crée plus d'emplois que de nouveaux travailleurs ne sont formés. Cette situation est particulièrement évidente lorsque l'on sait que le chômage n'augmente pas en Suisse malgré l'immigration. Le discours politique doit être davantage orienté vers la question suivante: quels sont les travailleurs que la Suisse souhaite former et quels sont ceux qu'elle souhaite recruter à l'étranger? Cependant, à l'heure actuelle, le système d'enseignement supérieur (contrairement à la formation professionnelle) ne répond pas suffisamment aux impulsions de la demande sur le marché suisse du travail. La

Figure 11_ La moitié des jeunes fait des études supérieures

Ce graphique montre le niveau de formation de la population en 2017 selon l'âge et le niveau de formation achevée le plus élevé. Parmi les retraités, 23,5 % ont fait des études supérieures pour 50 % chez les jeunes.



Source: BFS (2017a), propre représentation

demande de diplômés en mathématiques, informatiques, sciences naturelles et techniques (Mint) et d'économistes dépasse le nombre de personnes formées dans les universités suisses (Ammann et al. 2018).

Vouloir augmenter le taux de maturités répond à un réel besoin. Dans l'ensemble, la proportion de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur est passée à près de 40 %. Le pourcentage augmente avec chaque génération. Dans le cas des 25-34 ans, plus de 50 % (y compris les immigrés) ont maintenant un diplôme d'études supérieures (voir figure 11). Dans un avenir prévisible, le taux de maturités professionnelles, en particulier, continuera d'augmenter. Contrairement au taux de

maturités gymnasiales, il n'est pas plafonné politiquement. L'objectif du Conseil fédéral est de renforcer la maturité professionnelle (SBFI 2018). La direction empruntée est correcte – à condition que la qualité n'en pâtisse pas (Adler et Salvi 2017). Dans une période où la numérisation crée de grandes incertitudes, une éducation de base solide et étendue offre une plus grande marge de manœuvre. En outre, une éducation de base générale est une condition essentielle de l'apprentissage tout au long de la vie: ceux qui ont plus de connaissances ont aussi plus de facilité à apprendre.

Les craintes d'une ruée vers les hautes écoles ne se sont pour l'heure pas réalisées. Malgré la forte expansion du secteur ter-

taire, les travailleurs plus qualifiés n'enregistrent aucune perte de revenus (Wolter 2017). Au contraire, l'enseignement supérieur en vaut la peine. Il est intéressant de noter que les rendements de formation restent jusqu'ici plus élevés pour les diplômés des hautes écoles spécialisées que pour les diplômés universitaires. Mais cette nouvelle demande sur le marché du travail n'a pas profité qu'aux diplômés de l'enseignement supérieur. Les personnes peu qualifiées sont aussi mieux classées. Entre 1996 et 2016, les bas salaires ont le plus fortement augmenté (20 points de pourcentage) (Lampart et Schüpbach 2018).

Réduire les exigences simplement pour atteindre un taux de maturités plus élevé équivaldrait à une publicité mensongère et ne ferait que prolonger inutilement la période de formation. Pire encore, cela conduirait à une hausse du chômage parce que les jeunes seraient privés de la possibilité d'une intégration précoce sur le marché du travail et poussés vers un marché du travail alternatif où ils ne pourraient selon toute vraisemblance pas tenir sur la durée.

Cependant, l'académisation des profils professionnels peut déjà être observée. Certaines associations professionnelles cherchent délibérément à améliorer l'image de leur profession en exigeant un diplôme d'études supérieures comme qualification. Une telle mesure doit être rejetée si elle vise uniquement à améliorer le statut social et ne répond pas à un vrai besoin de connaissances scientifiques ou de contenus supplémentaires. Elle sert seulement à cloi-

sonner le marché et amène des coûts plus élevés. Une académisation qui ne répond pas aux besoins du marché du travail doit être strictement évitée, car elle ne rentabilise pas l'investissement dans l'éducation et conduit au chômage.

«Le monde de demain dépend de l'imagination de ceux qui apprennent à lire aujourd'hui.»

Astrid Lindgren, écrivaine suédoise

Il faut s'attendre à ce que les générations futures aient une vie active plus longue que nos parents. Sinon, le financement de nos assurances sociales ne pourrait pas être garanti en raison de l'augmentation de l'espérance de vie. Les générations futures seront donc plus fortement confrontées à l'évolution des besoins. La division de la vie en trois temps – «éducation, travail, retraite» – est de moins en moins pertinente, les transitions s'estompent. Les générations futures devront également acquérir de nouvelles compétences au cours de leur vie professionnelle (voir le chapitre sur l'espérance de vie, p. 116). La formation (continue) devient une tâche qui dure toute la vie. Le «frontloading», qui consiste à suivre une formation (apprentissage, maturité) exclusivement avant le début de sa carrière ne correspond plus au monde professionnel du XXI^e siècle.

Et si...

...tout le monde consommait le service public comme les jeunes de 20 ans?

Samuel Rutz

Que ce soit pour les lettres, la téléphonie fixe ou les actualités, bon nombre des services offerts par les entreprises d'Etat ne sont plus demandés. Il est grand temps de mettre les différents services publics à l'heure du numérique.

Scénario

Michel D., facteur et père de famille, est sur le point d'aller travailler comme tous les matins lorsque son natel sonne. Françoise M., la directrice de l'office de poste local, lui dit qu'il n'a pas besoin de se déplacer. En effet, il y avait si peu de lettres à livrer aujourd'hui que la tournée de Michel D. a été immédiatement prise en charge par un collègue sur le chemin du retour. Françoise M. a passé le même coup de fil deux fois ce matin-là. Comme il y a environ un tiers de lettres à livrer de moins que d'habitude, la tournée a pu être faite sans problème par six postiers au lieu de neuf.

D'autres services postaux sont désormais demandés

Lorsqu'elle rencontre son collègue de chez Postlogistics devant la machine à café, Françoise M. lui demande si les facteurs

désœuvrés ne pourraient pas apporter leur aide dans le secteur des colis. Ce collègue lui laisse entendre que cela fait déjà un certain temps que la Poste ne se développe que dans ce secteur. En raison de l'essor du commerce en ligne et de l'afflux de colis qui en a résulté, son organisation atteint de plus en plus ses limites en termes de personnel. Il y a peu à redire à cette affirmation, cette situation résultant simplement du fait que depuis 2015, la Poste a livré environ sept millions de colis supplémentaires par an, pour un total de 138 millions en 2018.

Toujours lors de la pause café, le collègue de Françoise M. l'informe avec enthousiasme qu'aujourd'hui, il faudrait livrer 20% paquets en plus. Ce qui est intéressant, c'est qu'environ 50% des colis supplémentaires sont des petits envois provenant des achats en ligne de l'Asie vers la Suisse.²⁷ Françoise M. peine à retenir un

27 Ceux-ci ne représentaient auparavant qu'environ un tiers des livraisons quotidiennes.

commentaire acerbe sur le sujet, car à l'étranger, la plupart des 120 000 petits envois livrés chaque jour sont considérés comme des lettres et non comme des colis en raison de leur poids et de leur taille. En outre, sur l'internet, le service Pickpost et le service de prise en charge de colis pick@home, autrefois assez peu utilisé, semblent jouir ce jour-là d'une popularité extraordinairement élevée. Le collègue aurait volontiers accepté la proposition de Françoise, mais préfère y renoncer. Ne connaissant pas assez bien les dispositions strictes de la convention collective de travail (CCT) de la Poste, il s'est récemment brûlé les doigts avec une attitude spontanée. Il n'accepte plus rien sans le consentement exprès du service juridique.

Une autre surprise attend Françoise M. quand elle ouvre – comme chaque jour – la porte de l'office de poste à neuf heures du matin. Habituellement, à cette heure, quelques personnes attendent déjà, la plupart du temps des habitués du quartier qui veulent faire un paiement ou poster un colis. Aujourd'hui, Françoise M. est seule. Cela ne s'améliore pas dans les heures qui suivent. Ce n'est que peu après onze heures que la première personne entre dans le bureau de poste pour poster un colis prioritaire. Françoise M. est très surprise qu'aujourd'hui, personne ne veuille payer de factures ou transférer de l'argent au guichet. Bien sûr, Françoise M. n'est pas sans

savoir que les transactions au guichet pour les opérations de paiement se sont effondrées de près de 50 % ces dernières années.²⁸ Lorsqu'elle évoque le manque de clients au téléphone avec le directeur régional, ce dernier lui explique que les opérations de paiement au guichet sont au point mort dans toute la Suisse. Par contre, les transactions en ligne chez Postfinance ont augmenté.

Abandon de la téléphonie classique

Thomas L., responsable des réseaux centraux chez Swisscom, a également connu une matinée inhabituelle. Pour la réunion extraordinaire de la direction du groupe en début d'après-midi, il a dû analyser en urgence, avec son équipe, pourquoi l'utilisation du réseau fixe de Swisscom s'est effondrée du jour au lendemain, alors que celle du réseau mobile a considérablement augmenté.

La téléphonie fixe chez les clients privés de Swisscom a soudainement pratiquement disparu, tandis que l'utilisation de l'internet par les particuliers a considérablement changé. Par exemple, il y a eu une demande expresse de connexions internet beaucoup plus rapides sur l'infrastructure du réseau fixe de Swisscom. Il est toutefois frappant de constater que cette demande ne provenait pas principalement des clients propres de Swisscom. Ce sont plutôt les utilisateurs de fournisseurs tiers tels que

28 Selon l'enquête sur les moyens de paiement de la Banque nationale suisse (SNB 2017), les paiements au guichet postal représentent désormais moins de 1 % de toutes les transactions en Suisse.

Wingo – une filiale de Swisscom qui s'adresse spécifiquement aux jeunes avec des offres attrayantes – et d'autres opérateurs sans réseau (FVNO)²⁹ qui envoient soudain beaucoup plus de données. Au total, toutefois, l'utilisation du réseau s'est sensiblement effondrée, ce qui est attribuable à deux effets : premièrement, une part non négligeable du trafic de données a été prise en charge par des infrastructures (réseaux de fibres optiques urbains et réseaux câblés) et des fournisseurs d'accès à l'internet alternatifs. Deuxièmement, on a également pu observer un déplacement net d'une partie du volume de données des réseaux fixes vers les réseaux mobiles.

Une analyse du service de téléphonie par l'équipe de Thomas L. a permis de dresser un constat similaire : désormais, de plus en plus de personnes semblent passer des appels avec leur smartphone et le volume d'appel des clients Wingo et d'autres fournisseurs tiers de Swisscom explose véritablement. Il semblerait que le volume d'appels sur les réseaux mobiles d'autres fournisseurs ait également fortement augmenté. On constate également qu'une grande partie des clients n'utilisent plus le point d'accès mobile de leur smartphone («hotspot») uniquement pour accéder à l'internet durant leurs déplacements, mais aussi à la maison. La ligne fixe classique – ainsi que les produits assortis – a

tout simplement été abandonnée par de nombreux foyers. La possibilité d'une telle substitution du fixe vers le mobile a longtemps fait l'objet de discussions dans l'industrie. Mais personne ne s'attendait à ce qu'elle ne devienne une réalité aussi rapidement et dans une telle mesure.

La mauvaise nouvelle est que les concurrents de Swisscom – qu'ils soient sur leur propre réseau mobile ou sur des réseaux tiers – ont profité de cette évolution de manière disproportionnée. Une autre mauvaise nouvelle est arrivée à Worblaufen au cours de l'après-midi lors de la réunion de crise de la direction du groupe : Swisscom TV a également été touchée par l'effondrement massif de la demande. Ce phénomène a également eu un impact ailleurs à Berne : à la direction générale de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR).

Des médias pour les aînés

Pour la SSR, la Suisse semble marcher sur la tête. Encore récemment, lors de la conférence de presse annuelle, l'importance des médias publics de la SSR pour la cohésion de la Suisse a de nouveau été soulignée (et confirmée par des chiffres impressionnants) : avec une part de marché de 25 à 30 % dans les trois régions du pays, il n'y avait pas de quoi rougir des résultats. La part de marché allant jusqu'à 60 % dans

29 FVNO est l'acronyme de «Fixed Virtual Network Operator». Ce sont des fournisseurs d'accès à l'internet qui ne disposent pas de leur propre réseau fixe et qui utilisent l'infrastructure réseau de tiers pour leurs offres – souvent relativement bon marché.

le secteur de la radio parlait également d'elle-même. Seulement, 60% des téléspectateurs se sont volatilisé du jour au lendemain. Sur les quelques 851 000 téléspectateurs qui regardaient la télévision tous les jours en Suisse romande, 510 000 ne veulent plus rien savoir des programmes de la RTS. Des valeurs particulièrement sûres telles que «A bon entendeur», qui avaient un public fidèle et régulier, en particulier parmi les retraités, enregistrent une baisse douloureuse de leur audience.

Les 17 stations de radio exploitées par la SSR affichent également des taux d'écoute particulièrement bas ce jour-là, du fait de la baisse massive d'auditeurs. Pour certaines émissions, les chiffres d'audience ont chuté à un niveau tel qu'il n'est plus possible de mesurer exactement si quelqu'un a effectivement écouté les fréquences correspondantes. En revanche, il est frappant de constater à quel point le nombre d'accès au contenu en ligne de la SSR a augmenté. La majeure partie de cette augmentation ne provenait pas des visiteurs directs du site internet de la SSR, mais des réseaux sociaux.

Une mobilité modifiée

Mais la situation n'est pas morose pour tous les services publics ce jour-là. Le siège des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) à Berne Wankdorf a appris avec surprise que le nombre de passagers avait soudainement augmenté d'environ 10%. Dans le même temps, on constate que les bouillons quotidiens aux points névralgiques

habituels sont un peu plus courts que d'habitude. Il est clair qu'une proportion importante de la population qui se rend normalement au travail en voiture a choisi le train ce matin. En outre, les sociétés de covoiturage semblent être exceptionnellement populaires.

Encore plus de pendulaires dans les trains

Pour les CFF, ces évolutions surprenantes ont eu pour conséquence la suroccupation des trains sur les différents itinéraires. Les trains des pendulaires et les trains du réseau express régional (RER), déjà bondés, semblent à présent sur le point d'exploser. Non seulement le nombre de passagers a augmenté, mais tout à coup, tout le monde semble vouloir voyager en deuxième classe. Dans l'ensemble, les CFF se sont toutefois montrés très satisfaits: un taux d'occupation moyen de plus de 25% par jour ouvrable normal pour le trafic régional est un record qui n'avait pas été atteint depuis des années. Une brève estimation des flux de passagers observés a montré que la part des transports publics dans la distance quotidienne moyenne parcourue par le Suisse moyen est passée de moins de 30% à presque 40% (SBB 2018).

Recommandations

Même les jeunes de 20 ans vieillissent. Et leurs habitudes de consommation vont certainement changer avec l'âge. Si le scénario décrit ci-dessus est certainement exagéré,

il est clair, cependant, que les habitudes de consommation des «enfants du numérique» («digital natives») d'aujourd'hui, âgés de 20 ans, ne correspondront pas à celles des retraités de 65 ans d'aujourd'hui. Même si les effets ne se feront pas immédiatement sentir et seront dans le meilleur des cas moindres que décrit ci-dessus, nous nous sommes engagés depuis longtemps dans la direction indiquée – la numérisation et ses effets ne peuvent plus être inversés.

«En période de changements, le plus grand danger est d'agir selon la logique d'hier.»

Peter Drucker, économiste

Sans réformes, le service public en Suisse se transformera en un «service pour les aînés». Le débat sur l'avenir de la fonction publique, qui tend aujourd'hui à être général, doit donc être recentré. Un programme de réforme pourrait ressembler à ce qui suit :

Dans un monde numérique, un mandat de service universel dans le domaine de la téléphonie fixe est tout simplement superflu et doit être supprimé en conséquence. Une connexion internet rapide, en revanche, peut être identifiée comme un élément central du service universel dans un monde numérique. Swisscom n'est toutefois plus le seul fournisseur d'infrastructure pour l'accès rapide à l'internet. Il est donc tout à fait concevable que, dans les

centres urbains, le service universel soit fourni *via* les réseaux à fibres optiques des villes et que, dans les régions rurales, les réseaux 5G à haut débit des fournisseurs de téléphonie mobile soient utilisés. Afin de fournir un service public efficace et rentable dans le secteur des télécommunications, le mandat de service universel correspondant doit donc faire l'objet d'un appel d'offres neutre du point de vue de la technologie utilisée et de la région visée. Swisscom n'ayant alors plus de rôle particulier dans le service public, elle pourrait être entièrement privatisée.

Le service postal universel doit également être mis au goût du jour (Rutz 2019). La première étape consiste à abolir le service universel dans le domaine des opérations de paiement – une relique du passé unique au niveau international. Cela ouvrirait la voie à la privatisation de Postfinance, sujette à des difficultés financières, et à la levée de l'interdiction restrictive d'octroyer des prêts et des hypothèques. Quant aux autres mandats du service postal universel que la Poste ne sera plus en mesure de fournir économiquement dans un avenir proche, ils doivent également être réduits à ce qui est nécessaire. Les pays nordiques (Danemark, Pays-Bas et Suède), qui ont depuis longtemps adapté leur service universel pour prendre en compte la substitution des lettres conventionnelles par les échanges électroniques («e-substitution»), peuvent servir de modèles. Le monopole résiduel de la Poste sur les lettres jusqu'à 50 grammes doit être supprimé et

le service postal universel doit être limité aux lettres et colis non prioritaires. Comme dans le secteur des télécommunications, les nouveaux contrats de service universel doivent faire l'objet d'appels d'offres publics, neutres sur le plan technologique et régionaux.

Du contenu de la SSR pour toute la population

Dans le domaine des médias publics, l'utilisation de la télévision et de la radio, qui ne cesse de diminuer, doit être prise en compte. La question est de savoir s'il est judicieux pour la SSR – à une époque où la consommation des médias électroniques est de moins en moins linéaire – d'exploiter sept chaînes de télévision et 17 stations de radio, dont certaines ont une audience si faibles qu'elle ne peut même plus être mesurée. En outre, les services actuels et futurs de la SSR doivent être examinés du point de vue de leur contenu de service public et de leur neutralité concurrentielle, en se basant par exemple sur la méthode du «Public Value Test» britannique. Si l'on ne veut pas que les médias publics se transforment en un «service pour les aînés», il faut aussi se demander comment les contenus de la SSR peuvent à nouveau toucher l'ensemble de la population (surtout les adolescents et les jeunes adultes). La réponse ne peut pas consister simplement à accorder plus de liberté à la SSR sur l'internet, ce qui serait contraire au principe de neutralité concurrentielle. Au contraire, de nouvelles approches inno-

vantes sont nécessaires : par exemple, la SSR pourrait mettre gratuitement son contenu à la disposition des opérateurs de plates-formes numériques pour une diffusion ultérieure (Meister et Mandel 2014).

La question de la mobilité future doit être abordée dans son ensemble, car la croissance du trafic et les limites de capacité qui en découlent ne sont pas les seules à poser des défis majeurs. Le financement des transports atteint également ses limites. Pour une gestion intelligente du trafic, il serait donc judicieux de se concentrer à l'avenir sur le concept de tarification de la mobilité (Müller-Jentsch 2013). Concrètement, cela signifie un niveau plus élevé de financement par les utilisateurs, des prix différenciés et des investissements basés sur des considérations de coûts-avantages économiques, et non politiques. Les mesures de promotion des transports, telles que la déduction pour les pendulaires, devraient également être débattues.

Dans le même temps, la numérisation a atteint le secteur de la mobilité. Voitures automatiques, services de taxi en ligne tels que Uber, billetterie électronique ou solutions de mobilité numérique ne sont que quelques-unes des tendances actuelles. La numérisation a sans aucun doute le potentiel de désamorcer certains des problèmes qui existent aujourd'hui dans le secteur des transports, mais elle soulève également de nouvelles questions. Il est particulièrement difficile d'évaluer l'impact sur les différents modes de transport – routier, ferroviaire et aérien – et sur les entreprises et

acteurs opérant dans ces secteurs. Il faut s'attendre à ce que la frontière entre les transports publics et privés s'estompe de plus en plus. Le client de demain ne se déplacera probablement plus seulement en train, en voiture ou à vélo, mais combinera les différents modes de transport de la manière la plus avantageuse possible à l'aide de plateformes numériques de mobilité. Même si ces développements ne font que commencer, les politiciens devraient déjà réfléchir aujourd'hui à ce que tout cela signifie pour les transports publics et pour la Confédération en tant qu'actionnaire des CFF. Après tout, une chose est claire : un système ferroviaire avec un avenir prometteur exige plus que de simples investissements dans l'infrastructure.

Et si...

... les signatures pour les initiatives populaires pouvaient être récoltées par voie électronique ?

Matthias Ammann, Fabian Schnell

La numérisation n'affecte pas seulement les modèles économiques, mais aussi les processus démocratiques. Si elle est correctement mise en œuvre, la récolte électronique peut renforcer la démocratie. La récolte de signatures pour les initiatives et les référendums, instrument éprouvé de la démocratie directe, serait ainsi transposée à l'heure du numérique.

Scénario

Les Verts ont décidé lors de la votation finale, sous la pression du mouvement climatique, de permettre la récolte de signatures pour des référendums et des initiatives *via* l'internet. Il leur était intolérable de ne pas profiter de la numérisation pour réduire la consommation de papier. Bien que certains détracteurs farouches de la numérisation aient lancé un référendum contre la nouvelle loi sur les droits politiques (LDP), ils n'ont pas réussi à recueillir des signatures par la manière traditionnelle. De toute évidence, la numérisation des droits populaires répond à un besoin croissant, en particulier chez les jeunes, qui sont fortement tributaires des canaux numériques dans divers domaines de leur vie.

L'amendement avait été précédé par une motion adressée au Conseil fédéral visant à supprimer l'inégalité de traitement entre

la signature numérique et la signature manuscrite. Alors que tous les citoyens possèdent depuis longtemps une identité électronique et peuvent ainsi s'identifier dans l'espace numérique, ils n'étaient jusqu'alors pas autorisés à l'utiliser pour signer des référendums ou des initiatives en ligne.³⁰ Pendant longtemps, les forces conservatrices, en particulier, se sont accrochées aux coutumes traditionnelles de la démocratie directe.

Réduire les obstacles aux initiatives et aux référendums

Les opérateurs de plateformes de signature sont particulièrement satisfaits de la nouvelle loi. Les portails numériques qui gèrent activement les initiatives et les référendums existent depuis un certain temps déjà. Ils sont devenus des acteurs de plus en plus importants dans l'arène politique, mais n'ont pas été en mesure d'exploiter

30 Voir l'art. 61 de la LDP.

pleinement le potentiel de la numérisation en raison de la discontinuité de support. Avant l'introduction de la récolte électronique, les sympathisants devaient encore signer à la main la feuille de signature imprimée et l'envoyer par la poste. Suite à la décision d'autoriser les signatures numériques, leur position s'est renforcée.

Beaucoup d'associations et de partis suivent maintenant cette voie et, grâce à la nouvelle loi, développent leurs propres plateformes. Les bases de données sont alimentées avec des informations sur les membres et les utilisateurs afin d'être réutilisées pour des initiatives et des référendums. Auparavant, c'était surtout le recours à des comités référendaires ou des comités d'initiative professionnels qui permettait d'obtenir les signatures nécessaires dans les délais requis. Grâce aux plateformes, les groupes d'intérêts civils peuvent désormais de plus en plus souvent amener leurs préoccupations dans le processus politique.

Souvent, des groupements hétérogènes se forment à court terme et participent à la détermination de l'agenda politique. Ces mouvements gagnent en importance et défient les partis établis. Les partis sont toujours au cœur du processus de négociation politique, mais ils doivent céder une partie de leur pouvoir à ces nouveaux acteurs. Ils agissent de moins en moins comme porteurs d'idées nouvelles. Ils assument plutôt le rôle de partenaires de négociation avec lesquels un accord doit être conclu dans le processus politique.

Ce qui est frappant au départ, c'est que ce sont surtout les préoccupations des jeunes qui parviennent à trouver rapidement leur place dans l'agenda politique. Ceux-ci ont vite découvert que les «bonnes vieilles» initiatives permettaient de donner des impulsions importantes à la politique (Grünenfelder 2013). Ils ont l'habitude de travailler en réseau *via* l'internet afin de se mobiliser pour leurs intérêts. La nouvelle loi a donné de nouvelles orientations, «plus jeunes», aux sujets traités en politique – même si les 18 à 30 ans sont encore nettement sous-représentés au Parlement avec seulement 2 % des parlementaires fédéraux (Parlamentsdienste 2018).

Les jeunes générations profitent du fait que les médias sociaux et l'utilisation généralisée des smartphones réduisent considérablement les coûts des campagnes. Les coûteux tous-ménages, autrefois courants, ont de moins en moins d'importance. Alors qu'auparavant, une signature manuscrite coûtait entre 2 et 6 francs suisses (Linder et Mueller 2017) et qu'au moins 150 000 francs suisses était dépensés en moyenne pour les initiatives ou les référendums (Swissinfo 2013), les coûts de transaction ont baissé rapidement après la réforme.

Beaucoup plus d'initiatives et de référendums

L'augmentation du nombre d'initiatives était déjà une tendance de fond (voir figure 12). Cependant, la récolte des signatures numériques étant beaucoup plus rapide, de plus en plus d'initiatives et de référendums sont

traités – à tous les niveaux de l'Etat (Bisaz et Serdült 2017). L'arène politique s'adapte à ce nombre croissant d'initiatives, malgré les craintes de nombreux observateurs concernant la capacité de l'Assemblée fédérale à s'occuper de la majorité des référendums et des initiatives. Malgré le nombre accru d'initiatives populaires et de référendums, les délais statutaires entre la soumission et le référendum effectif peuvent généralement être respectés (Rühli et Adler 2015). En contrepartie, les Conseils délibèrent aujourd'hui sur un nombre nettement inférieur d'initiatives parlementaires. En conséquence, le rôle des initiants dans le processus de prise de décision démocratique est renforcé.

Avant, le système politique suisse n'était pas forcément réputé pour sa capacité à provoquer des changements rapides. En raison de la consultation de toutes les parties prenantes et donc de la vaste participation aux projets, il fallait un temps relativement long pour trouver un compromis. De nombreux observateurs espéraient donc que la récolte électronique accélère le système. Cependant, les processus dans l'arène politique sont principalement déterminés par des délais fixés dans la loi. Si, en raison de l'immédiateté des canaux numériques, l'indignation conduit parfois à des décisions impulsives lors de la signature, cela n'accélère pas ni ne rend plus efficaces les mécanismes politiques. En effet, beaucoup d'initiatives lancées sur un coup de sang ne sont plus d'actualité et donc généralement superflues à l'heure du vote.

Par conséquent, elles sont fréquemment rejetées par le peuple.

Un processus de formation de l'opinion à cadence augmentée

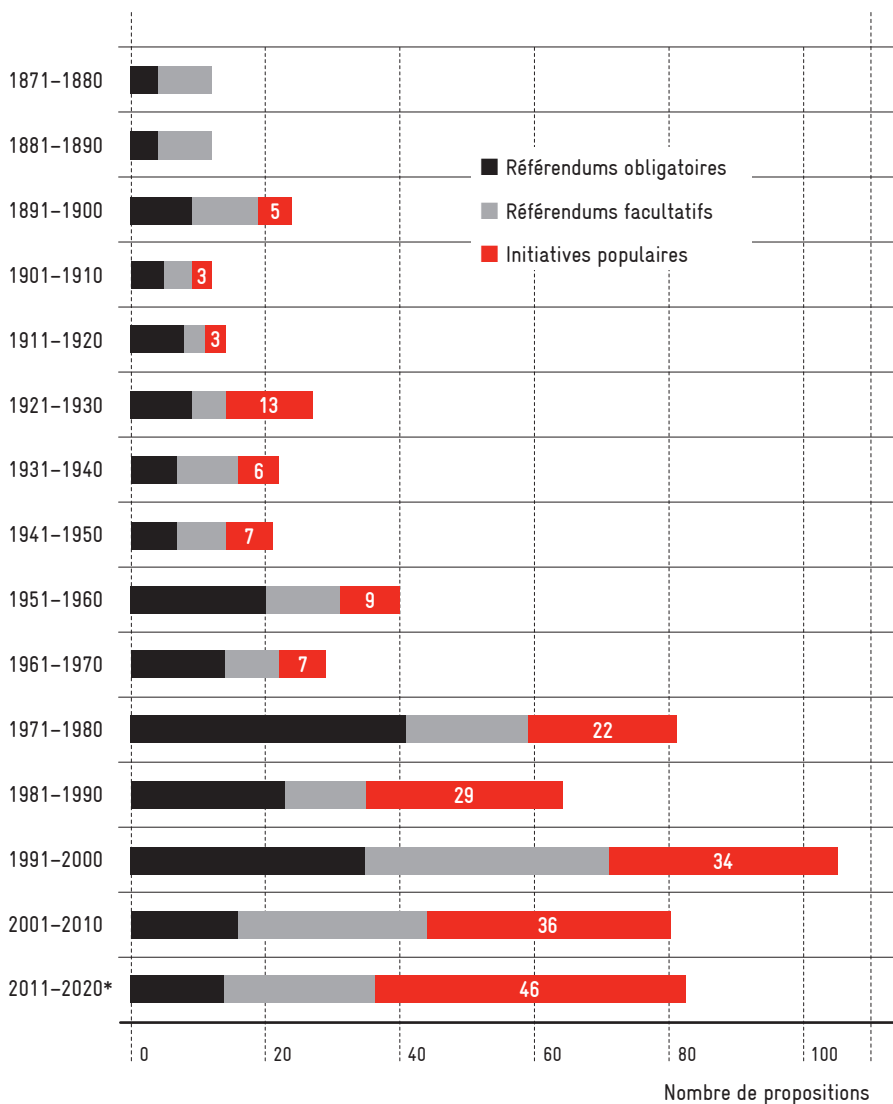
Même si les collaborateurs parlementaires ne sont pas surchargés, la campagne de votation est souvent confuse quand il y a un grand nombre d'objets. Contrairement au passé, où il y avait toujours des dimanches de vote sans ou avec une seule votation populaire, désormais, plusieurs objets sont régulièrement soumis pour décision. Entre 2011 et 2019, la moyenne était de 2,8. Maintenant, il n'est pas rare que 8 projets de loi ou plus doivent faire l'objet d'un vote en même temps. Chacun ne reçoit donc pas toujours l'attention qu'il mérite.

Malgré une participation relativement stable, le nombre de votes blancs a augmenté en conséquence. De nombreux citoyens ne remplissent pas l'entièreté des bulletins de vote lorsqu'ils se rendent aux urnes parce qu'ils ne se sont pas forgés une opinion sur tous les objets de vote. Ce n'est pas la frustration politique qui empêche les électeurs de prendre part aux décisions, mais plutôt le temps limité dont ils disposent pour traiter chaque proposition individuelle. Toujours moins d'électeurs participent à la décision (seuls les votes positifs et négatifs sont pris en compte).

En conséquence, certains politologues proposent d'augmenter le nombre de scrutins, de sorte à voter moins de propositions par dimanche de vote. Cela réduirait le temps moyen durant lequel un pro-

Figure 12_ Une importance accrue des droits populaires

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en 2000, le nombre de référendums obligatoires a considérablement diminué. Le nombre de référendums facultatifs a également chuté par rapport au niveau élevé des années 1990. Les initiatives populaires sont de plus en plus nombreuses.



*Extrapolation linéaire sur la base des chiffres de 2011-2018

Source : BFS (2019a)

... les signatures pour les initiatives populaires pouvaient être récoltées par voie électronique ?

jet de loi peut être débattu. Pour l'instant, il y a quatre dimanches de votations par an au niveau fédéral. Cela correspond à une discussion publique de trois mois en moyenne. Si le nombre de jours de votation était porté à cinq, le public ne disposerait plus que d'une dizaine de semaines pour se forger une opinion. Cela ne répondrait pas vraiment au problème de la rareté des ressources temporelles.

«Tout ce qui pourra être numérisé le sera.»

Carly Fiorina, ancienne directrice générale de Hewlett-Packard

En réponse à l'évolution du processus de formation de l'opinion, après une législation, le Parlement nouvellement nommé modifie la Constitution en doublant le nombre de signatures pour les initiatives (de 100 000 à 200 000) et pour les référendums (de 50 000 à 100 000). Cette augmentation vise à réduire le nombre d'initiatives et de référendums et à rétablir l'équilibre initial entre le Parlement, le gouvernement et le peuple. Toutefois, cette modification constitutionnelle est rejetée de justesse, après une campagne de votation majoritairement numérique et orchestrée par les opérateurs de plateformes de signatures.

Recommandations

La démocratie directe occupe une place centrale dans l'image identitaire de la Suisse. Bien qu'il faille s'attendre à des dépenses supplémentaires lors de la période de transition visant à introduire les systèmes techniques, il ne faudrait pas renoncer aux investissements dans la numérisation des droits populaires. Dans un monde numérique, il serait anachronique de refuser la numérisation des processus démocratiques. L'écart croissant entre le quotidien numérique et l'image idéalisée de la démocratie directe témoigne d'une mentalité de *statu quo* qui minimise le point auquel les divers processus de prise de décision démocratique sont déjà numérisés.

La démocratie a besoin d'une vision numérique de l'avenir

La Suisse est fière à juste titre de sa tradition démocratique. Cependant, cette tradition ne l'a jamais poussée à se fermer à la modernisation par le passé³¹. Les institutions politiques suisses jouissent d'une grande confiance. Cependant, celle-ci ne doit pas être considérée comme une invitation au conservatisme, mais plutôt comme un mandat pour faire évoluer avec succès ce qui existe actuellement. En particulier, la numérisation permettra d'adapter les processus démocratiques aux condi-

31 Introduction du vote par correspondance, droit de vote des femmes, droit de vote des étrangers au niveau communal.

tions de vie actuelles et de préserver ainsi leur attractivité pour les générations futures. L'objectif est de continuer à s'adresser à l'électorat de la manière la plus adaptée, c'est-à-dire avec les supports du XXI^e siècle.

Il va sans dire que tous les citoyens doivent être pris en compte dans la poursuite du développement de la démocratie afin de garantir la participation démocratique pour tous – par conséquent, les processus analogiques bien établis ne doivent pas être abandonnés immédiatement. Toutefois, à long terme, il est clair qu'il convient d'exploiter pleinement le potentiel de la numérisation : en remplaçant complètement les canaux analogiques, les processus deviendront plus efficaces. Par conséquent, tous les processus devraient fonctionner sans discontinuité de support, par exemple en signant des initiatives sur son ordinateur à la maison ou *via* son smartphone, signatures qui pourraient ensuite être vérifiées efficacement par les administrations communales grâce à une comparaison avec leurs listes électorales.

Encadré 6

Les coûts diminuent aussi avec un plus grand nombre de votations

Dans l'hypothèse où tous les droits des citoyens seraient numérisés dans le respect de toutes les normes de sécurité, les dépenses n'augmente-

raient pas proportionnellement même si les référendums augmentaient. Si les votations et les élections étaient possibles par l'internet, les administrations cantonales bénéficieraient des économies d'échelle de l'informatique. L'envoi du matériel de vote aux citoyens par la poste coûte à lui seul plusieurs millions de francs chaque année. Ce sont les cantons qui en assument la charge principale, car c'est à eux qu'il incombe de mener les votations. |³² Les frais d'expédition pour la livraison des documents correspondent aux prix des envois en nombre du courrier B (53 centimes par lettre) moins les rabais pour les gros volumes (Post 2019). Il n'est pas surprenant que de nombreux cantons aient décidé de ne pas affranchir leurs enveloppes de réponses – avec de graves conséquences : le coût supplémentaire de l'affranchissement, en particulier, a un impact négatif sur la participation électorale (Beobachter 2018). Selon une déclaration du Conseil fédéral sur une motion concernant l'éventuelle prise en charge par la Confédération des frais d'envoi des bulletins de vote par correspondance, des dépenses supplémentaires d'un million de francs par votation populaire seraient à prévoir dans ce cas de figure (Estermann 2017).

Les cantons ne peuvent pas non plus compter sur le fait que l'envoi classique de lettres deviendra moins cher. Au contraire, la Poste envoie de moins en moins de lettres, ce qui l'oblige à adapter ses structures et ses prestations en conséquence (Rutz 2019 et voir chapitre sur le service public, p. 100). En vertu de l'article 16 de la loi sur la Poste, elle est même tenue de fixer ses tarifs selon des principes économiques. Il est donc probable que les envois en nombre deviendront plus coûteux à l'avenir. Grâce au vote électronique, les frais d'envoi des cantons pourraient être complètement éliminés. Mais il serait également

32 Voir l'art. 39 de la Constitution

dès lors superflu de maintenir un grand nombre de bureaux communaux, de moins en moins utilisés (Zentralplus 2018).

Le dépouillement serait également beaucoup plus efficace grâce au vote électronique. Jusqu'à présent, les communes recourent à des scrutateurs, qui comptent parfois les bulletins de vote jusqu'à midi le dimanche du scrutin. Rien qu'à Zurich, jusqu'à 2000 scrutateurs sont utilisés, recevant entre 30 et 40 francs par heure en fonction de la tâche à accomplir (Tagesanzeiger 2015). Lors des élections en particulier, le panachage et l'accumulation des candidats rendent le dépouillement du scrutin complexe. Il n'est pas rare que des erreurs se produisent ou que les listes manuscrites soient indéchiffrables et déclarées invalides.

Tous ces coûts s'additionnent. La Chancellerie fédérale suisse estime qu'il faut au total 7 à 8 millions de francs pour organiser et tenir un scrutin fédéral «classique», soit environ 30 millions de francs par an (Swissinfo 2013). | ³³

Toutefois, les considérations d'efficacité ne sont pas l'argument le plus important en faveur de la numérisation progressive des droits populaires et des processus parlementaires : il s'agit surtout de simplifier le lancement de référendums et d'initiatives et, ainsi, de renforcer les droits populaires et d'améliorer la démocratie. Nonobstant

les préoccupations relatives à la sécurité de la récolte électronique, un système numérique – contrairement au système existant – rend plus difficile, par exemple, la signature abusive par une autre personne, ce qui constitue une nette amélioration.

Ajustement du quorum

Pour que les référendums et les initiatives soient couronnés de succès, l'introduction de la récolte électronique doit viser des conditions similaires pour les deux canaux (analogique ou numérique). Aujourd'hui, moins de 2 % de l'électorat est nécessaire pour lancer une initiative populaire. Grâce à une mobilisation plus facile et à la possibilité de collecter des déclarations de soutien sans discontinuité de support *via* l'internet, la récolte électronique pourrait entraîner une augmentation significative du nombre de référendums. Une augmentation du quorum à 6 % serait donc opportune pour la récolte électronique. Le comité d'initiative devrait pouvoir décider avant le début de la récolte de signatures de quelle manière (conventionnelle ou électronique) il souhaite collecter les signatures (Ammann et Schnell 2019). Pour la voie analogique, le quorum de 2 % devrait être maintenu. Dans la Constitution fédérale,

³³ Des économies peuvent également être réalisées dans les opérations parlementaires. Une somme non négligeable est consacrée à l'impression et à l'envoi des documents destinés aux parlementaires. La montagne de papier d'un parlementaire fédéral culmine à environ un mètre de haut avant le début de la session trimestrielle (SRF 2012). Il en va de même au niveau cantonal. En 2014, le Grand Conseil du canton d'Argovie a décidé de rendre les documents uniquement accessibles numériquement aux 140 parlementaires, ce qui a permis d'économiser 180 000 francs (Kanton Aargau 2014). En extrapolant ce montant pour les 26 cantons, l'économie totale s'élève à 4,5 millions de francs.

il convient dans tous les cas de définir l'objectif à atteindre sous forme de quorums plutôt que de seuils définis en chiffres absolus afin de tenir compte de l'évolution de la population.

Et si...

... nous avons soudainement une espérance de vie de 110 ans?

Jérôme Cosandey, Noémie Roten

Les changements démographiques imminents vont fondamentalement remodeler notre structure sociale. Pour faire face à ces changements, des réformes de grande envergure sont nécessaires. Cela vaut non seulement pour la prévoyance vieillesse et les soins, mais aussi pour la formation.

Scénario

«Vieillir, c'est du passé : la révolution ADN pour tous». Tels sont les titres de la presse internationale. Grâce à une percée scientifique majeure, les «génothérapies», la médecine a permis de repousser de dix ans en moyenne la probabilité de décès pour toutes les personnes âgées de quarante ans et plus. Ces génothérapies – qui consistent à freiner le vieillissement en dopant les gènes – étaient jusque-là difficilement répliquables à grande échelle. Grâce aux progrès en nano- et biotechnologie, les traitements sont maintenant automatisés et rendus accessibles au grand public. Facilement inoculées, des cellules intelligentes («smart cells») optimisent désormais notre génome de manière autonome.

En plus de cette révolution, les progrès sont énormes dans la prévention et le traitement de la multimorbidité – c'est-à-dire le suivi de patient souffrant de plusieurs pathologies en même temps, ainsi que

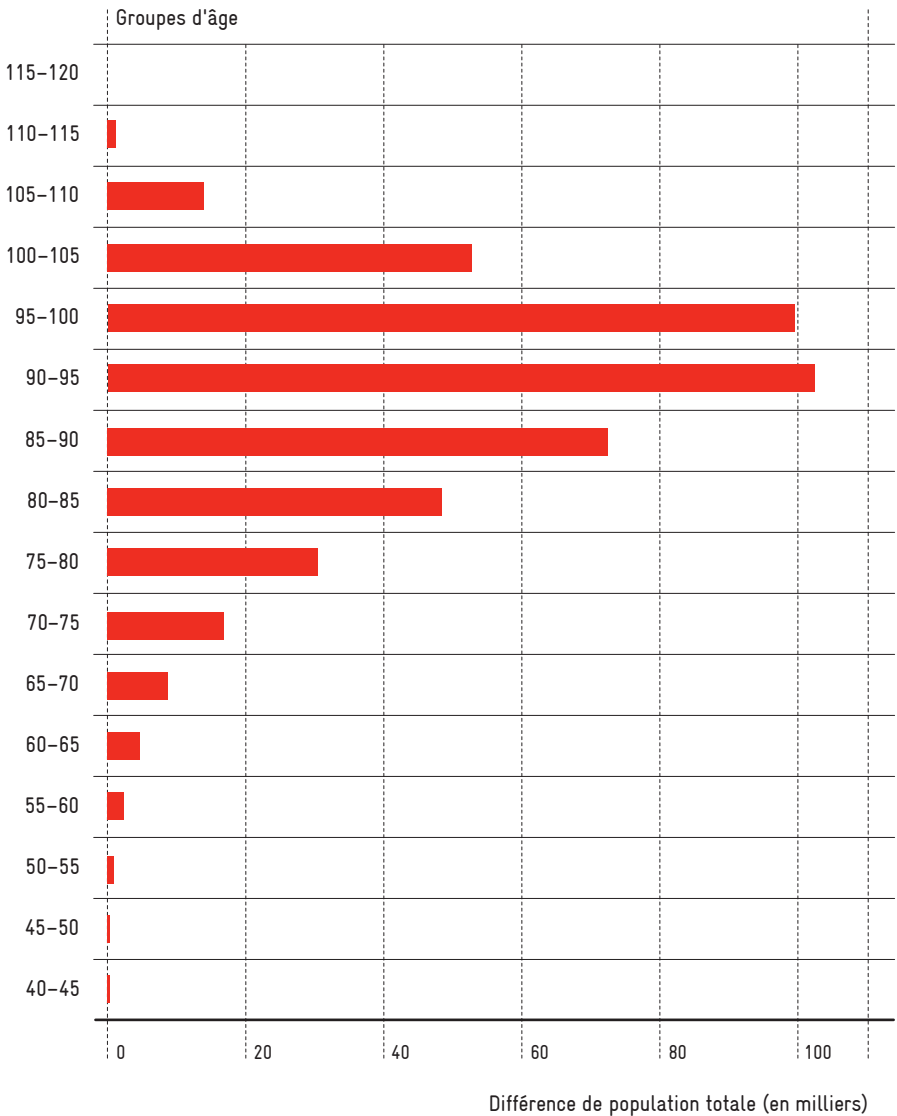
pour le développement de nouvelles thérapies pour faire reculer la maladie d'Alzheimer. Les effets ne se font pas attendre : l'espérance de vie moyenne à la naissance atteint 110 ans, soit une augmentation de 24 ans par rapport à celle qui prévalait à la fin de 2018. Ainsi, les supercentenaires – ces individus âgés de 110 ans et plus – sont déjà 2000, alors qu'ils étaient moins d'une dizaine en 2018. Le boom des supercentenaires n'a pas uniquement des répercussions structurelles sur la pyramide des âges mais aussi sur la vie en société en général.

Les rapports intergénérationnels se complexifient

Le vrai changement n'est pas l'augmentation du nombre de personnes du troisième âge, mais celle du nombre de personnes du quatrième, voire du cinquième âge. Bien des familles comptent désormais cinq générations, ce qui n'est pas sans poser certains dilemmes au niveau de l'organisation et des responsabilités intrafamiliales :

Figure 13_ 200 000 personnes supplémentaires entre 90 et 100 ans

Croissance démographique sous l'hypothèse que la révolution médicale se développe selon notre scénario. Le changement le plus important se produit dans le groupe d'âge des 90–100 ans.



Source: BFS (2019c), propres calculs

... nous avons soudainement une espérance de vie de 110 ans ?

plusieurs générations de grands-parents ont de moins en moins de petits enfants (ou même d'arrière-petits-enfants) et s'occupent de ceux-ci en alternance. Si les crèches deviennent ainsi superflues, d'autres types de préoccupations émergent : les personnes de la cinquième génération n'arrivent plus à fermer l'œil tant que leurs enfants n'ont pas trouvé une place en établissement médico-social (EMS).

Les modèles de familles recomposées, toujours plus fréquents, rendent la notion de ligne de sang sur cinq générations caduque. Les réunions de famille ressemblent désormais de plus en plus à des kermesses de quartier ; les liens de solidarité familiaux se détendent. Parallèlement, les seniors s'engagent toujours fortement dans le bénévolat, et ce jusqu'à 90 ans.

Ce gain d'espérance de vie a aussi un impact sur les successions. Deux tiers des héritiers ont aujourd'hui 65 ans et plus, alors que ce chiffre était encore proche de 55 ans et plus il y a quelques années (Stutz et al. 2007). L'héritage tombe trop tard pour pouvoir financer la propriété du logement des familles ou pour faciliter une formation continue. L'épargne est par contre grignotée pour payer les soins de longue durée et conserver son train de vie durant les années gagnées.

Plus de temps pour une reconversion de carrière

L'augmentation de l'espérance de vie ne chamboule pas seulement les relations entre les générations, mais l'organisation

des différentes phases de vie. Depuis longtemps, notre vie est basée sur un modèle de « valse à trois temps », comme le disait la chanson de Jacques Brel.

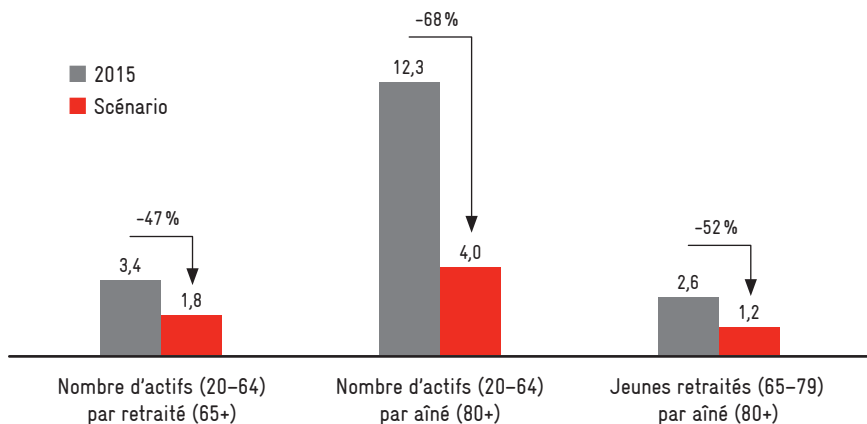
Au premier temps de la valse, on apprend, on grandit, on se forme. En 1948, année de l'introduction de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), le premier temps de la valse durait moins d'une vingtaine d'années. Aujourd'hui, il dure près de 30 ans.

Au deuxième temps de la valse, on met les connaissances acquises en pratique. Avec l'espérance de vie qui a augmenté de 24 ans, la vie active devient (potentiellement) bien plus longue. Ceci permet des parcours de vie en plusieurs étapes avec des transitions et des pauses entre les deux.

Les modèles de carrières linéaires avec un salaire croissant jusqu'à la retraite ont dû être repensés. Les carrières avec des courbes et des détours sont de plus en plus la règle et non l'exception. Pour permettre à un plus grand nombre d'employés de recommencer en bas de l'échelle salariale à 50 ans suite à une reconversion, un important effort de sensibilisation a été mené pour corriger les préjugés sur la créativité et l'efficacité des seniors. Les conventions collectives de travail (CCT) qui imposaient des salaires en fonction de l'âge tiennent comptent aujourd'hui seulement des années de services. Ainsi, l'embauche de collaborateurs plus âgés n'est plus préteritiée puisque ces derniers, comme leurs collègues plus jeunes, ont

Figure 14_ Toujours plus de retraités du quatrième âge

Vivre bien plus longtemps pour une durée de vie active constante entraîne une augmentation significative du taux de dépendance. Les ressources en personnel sont déjà restreintes pour les soins aux personnes de 80 ans et plus. En 2015, il y avait 12,3 actifs par personne de 80 ans et plus, contre 4 aujourd'hui.



Source: BFS (2019c), propres calculs

le même nombre d'années d'entreprise à leur actif.

Les réformes touchant à une adaptation de l'âge de la retraite étant restées tabou en Suisse, le moment de quitter la vie active n'a pas évolué. Ainsi, le troisième temps de la valse dure toujours plus longtemps. Le résultat: trois personnes sur dix sont dorénavant à la retraite.

Les conséquences financières pour l'AVS sont désastreuses: bien que les recettes des actifs restent plus ou moins constantes, la durée de perception des rentes a explosé. Les dépenses excèdent chaque année les recettes de près de 20 milliards de francs, alors que les scénarios projetés suite à l'acceptation de la

réforme de l'AVS en 2019 (RFFA) anticipaient seulement un résultat négatif de 13 milliards de francs après 25 ans sans réforme. La Confédération qui, selon la loi, doit financer 20,2 % des dépenses de l'AVS, se voit confrontée à une facture supplémentaire de plus de dix milliards de francs par an comparé à 2017.

La situation dans le deuxième pilier, la prévoyance professionnelle, n'est guère plus réjouissante. Le taux de conversion, le facteur déterminant la rente moyenne annuelle découlant du capital accumulé lors du départ à la retraite, devrait se situer vers 3,0 % selon les bases actuarielles. Mais le taux de conversion minimal fixé par la loi se monte toujours à 6,8 %. En d'autres

termes, les rentes versées sont plus de deux fois trop hautes. Cela nécessite des subventions croisées des actifs vers les rentiers qui se chiffrent à plusieurs dizaines de milliards de francs par an.

La demande pour les soins de longue durée explose

Le troisième temps de la valse pourrait être encore divisé : il deviendrait celui des jeunes retraités, et il s'y ajouterait un quatrième temps, celui du grand âge. Mais, comme le disait Jacques Brel, une valse à quatre temps, c'est beaucoup moins dansant...

Bien qu'en meilleure santé, les nonagénaires, centenaires et supercentenaires sont toutefois fragiles. Leur nombre représente le gros changement par rapport à 2018. Les soins de longue durée gagnent ainsi en importance dans le domaine sanitaire, même si les gens deviennent dépendants en moyenne dix ans plus tard qu'auparavant. Cette tendance a de fortes conséquences en termes de personnel.

Le nombre de gens plus âgés a créé un besoin d'environ 80 000 personnes supplémentaires dans le personnel soignant.³⁴ L'immigration ne suffit désormais plus pour combler cette pénurie, et les salaires ont fortement augmenté pour attirer plus de personnes dans le métier. Cependant, l'offre devra être limitée, car les finances publiques ne suivent plus.

Recommandations

Si le concept d'une espérance de vie de 110 ans ne correspond pas à la réalité sur les court et moyen termes, il souligne les tendances actuelles à l'allongement de la période de formation et à l'accroissement du besoin de réorientation professionnelle. Il faut s'affranchir de l'idée d'un cursus d'éducation en bloc concentré dans la première étape de vie. Il faudrait plutôt se diriger vers un modèle d'apprentissage tout au long de la vie.

Par exemple, l'idée d'introduire un compte de formation pourrait être revisitée (Schellenbauer et al. 2013). En se basant sur le système de bons de formation conçus par Milton Friedman dans les années 1950, chacun recevrait un montant crédité sur un compte de formation individuel et non transférable avec lequel il pourrait financer les prestations éducatives qu'il jugerait utiles. Le compte de formation pourrait être alimenté par étapes et il devrait permettre de financer une première formation plus courte et d'éventuelles formations continues ou reconversion tout au long du parcours professionnel.

Refonte de la prévoyance vieillesse

Même si l'espérance de vie n'atteint pas encore les 110 ans, elle continue toutefois d'augmenter à raison de plusieurs heures par jour. Notre sécurité sociale prévoyant

³⁴ En 2016, les politiques anticipaient déjà un besoin supplémentaire de 65 000 personnes dans le personnel soignant en 2030 (Merçay et al. 2016).

un transfert financier de la part de la population active (qui n'augmente pas) à des rentiers toujours plus nombreux est ainsi à terme vouée à la faillite. Les cotisations salariales ne peuvent pas être augmentées sans fin sous peine de décourager le travail. Quant aux injections financières étatiques, elles étoufferaient l'économie par des hausses successives d'impôts.

Dès lors, une refonte de la prévoyance vieillesse s'impose. Le concept, vieux d'un siècle, d'un âge fixe de départ à la retraite doit être repensé. Il faut y renoncer et viser une définition plus dynamique tenant compte de l'évolution démographique et des changements sur le marché du travail. Non seulement une telle définition garantirait un financement plus durable de nos assurances sociales, mais elle permettrait aussi de sortir du discours stérile sur l'âge «guillotine» de 65 ans. Ainsi, l'âge de la retraite devrait être défini sur la base d'un nombre fixe d'années de cotisations –et donc d'un âge de départ à la retraite individuel dépendant de la biographie professionnelle de chacun. Ceux qui rentrent tôt sur le marché du travail, et qui ont par exemple un travail à pénibilité plus forte, pourraient partir plus tôt à la retraite. Par exemple, un carreleur formé qui commence sa carrière à 17 ans pourrait prendre sa retraite à 62 ans, tandis qu'un juriste qui entre sur le marché du travail à 25 ans devrait travailler jusqu'à l'âge de 70 ans. Indirectement, ce concept tiendrait compte du fait que l'espérance de vie est en corrélation avec le niveau d'instruction (Wanner 2012).

«On ne peut s'empêcher de vieillir, mais on peut s'empêcher de devenir vieux.»

Henri Matisse, peintre et sculpteur français

Le nombre d'années de cotisations devrait lui aussi être défini de façon dynamique, en exigeant qu'environ deux tiers des années d'espérance de vie gagnées doivent être dédiés à la vie active et un tiers savouré à la retraite.

Le basculement vers une logique d'années de contribution, plutôt que d'un âge fixe de départ à la retraite permet aussi de s'adapter à des carrières moins linéaires. Dans le système de prévoyance actuel, les interruptions de carrière, par exemple pour séjourner à l'étranger, poursuivre une formation ou fonder une famille, peuvent entraîner des pertes de rente considérables et rendre les individus dépendants de subsides de l'Etat.

Dans un système basé sur les années de contribution, prendre une année de «retraite anticipée» à 45 ans pour financer ses études ou sa reconversion pourrait ainsi être envisagé. Il suffirait ensuite de travailler une année de plus à 100 % ou deux années supplémentaires à 50 % avant la retraite pour compenser cette lacune de prévoyance.

Dans le long terme, en tenant compte de la durée de formation toujours plus longue, des interruptions de carrière plus fréquentes et d'un ajustement du nombre

d'années de cotisations dépendant de l'espérance de vie, le départ à la retraite se situerait pour la plupart des citoyens entre 65 et 77 ans. Avec une augmentation constante de l'espérance de vie, cette fourchette serait vraisemblablement plus grande et l'âge de départ à la retraite en général plus haut. Dans le cas extrême d'une espérance de vie qui s'élèverait à 110 ans, cela offrirait toujours entre 30 et 45 années passées à la retraite, une durée bien plus conséquente qu'au début du XXI^e siècle.

Puisque les carrières professionnelles deviennent de plus en plus individuelles et les changements de caps plus fréquents, l'institution de prévoyance devrait désormais suivre l'employé et ne plus être couplée à l'employeur. Ainsi, l'employé pourrait librement choisir son institution de prévoyance en fonction de ses besoins en termes de performance, de sa propension à prendre des risques, et de ses préférences en termes de standards éthiques d'investissements et ce, indépendamment de son parcours professionnel et de ses interruptions (Cosandey et Bischofberger 2013).

Diversifier le financement de la santé

Dans une société vieillissante, où le ratio de personnes fragiles par rapport au nombre de personnes bien portantes augmente (voir figure 14), la question de savoir quelle part des coûts de la santé devrait être prise en charge par chacun de manière individuelle et quelle part de manière collec-

tive gagne en importance. En analogie à la prévoyance vieillesse, on pourrait imaginer dans le domaine de la santé un financement combinant un système de répartition (une logique AVS) et un système de capitalisation individuel (une logique de deuxième pilier).

Ainsi, un catalogue de prestations de soins aigus devrait être financé collectivement selon le modèle actuel de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). La couverture de ces besoins de bases pourrait être complétée par des assurances complémentaires adaptées aux besoins individuels. D'autre part, il faudrait instaurer un capital-soins individuel obligatoire pour financer les soins de longue durée (Cosandey et al. 2014). Chacun, à partir d'un certain âge, mettrait de l'argent de côté individuellement pour financer d'éventuelles prestations de soins de longue durée, qu'il s'agisse de soins ou d'encadrement, à la maison ou dans un EMS. En cas de décès, l'intégralité du capital non-utilisé pourrait être transmis aux héritiers. Un filet social doit toutefois assurer cette solution. Si une personne ne peut payer la prime ou si le capital-soins ne suffit pas, les coûts devraient être couverts par des moyens privés ou des prestations complémentaires comme c'est le cas aujourd'hui.

Avec les progrès technologiques, de nouvelles voies s'imposent également dans le domaine des traitements médicaux. Jusqu'au tournant du XXI^e siècle, la médecine était toujours en retard sur la nature : les médecins menaient un combat inégal

pour souvent, au mieux, reporter la mort de leurs patients. Aujourd'hui, il en va tout autrement. Tout ce qui est médicalement possible n'est pas forcément nécessaire ou souhaitable. Un traitement palliatif, par exemple, peut même souvent permettre une meilleure qualité de (fin de) vie, coûter moins et être plus efficace (Temel et al. 2017).

Qui doit alors prendre la décision du traitement adéquat ? Des choix individuels éclairés, qui se basent sur une information transparente par rapport aux bénéfices et aux conséquences négatives sur la qualité de vie, doivent rester la solution prioritaire.

Il faut ainsi encourager une meilleure information des patients et faciliter le déploiement des directives anticipées, cette sorte de testament médical qui permet aux individus de décrire, alors qu'ils sont en bonne santé, les traitements qu'ils aimeraient recevoir ou auxquels ils désirent renoncer, s'ils sont un jour gravement malades et incapables de discerner.



Partie II

En tout illibéralisme

— Mise en situation	— 126
— Et si la politique climatique suisse n'était mise en œuvre qu'au niveau national?	— 134
— Et si l'Etat fournissait tous les logements «abordables»?	— 144
— Et si la concurrence fiscale intercantonale était abolie?	— 152
— Et si les réserves de devises de la Banque nationale suisse étaient confiées à un fonds souverain?	— 158
— Et si le travail domestique était subventionné?	— 166

Mise en situation

En tout illibéralisme

Aujourd'hui, dès qu'un problème survient, la politique se précipite pour agir. Le principe de subsidiarité est ainsi trop souvent remis en cause. Mais si nous relevons des défis tels que le changement climatique ou l'urbanisation au mauvais niveau, l'échec est inévitable.

Comme si le basculement des forces sur la scène mondiale, le rythme rapide du développement technologique et les changements démographiques ne suffisaient pas, la politique suisse dresse constamment des obstacles sur son propre chemin.³⁵ La tendance helvétique à toujours plus de réglementation reste ininterrompue et les restrictions imposées à l'économie et à la société ne cessent d'augmenter. L'«activisme réglementaire bien intentionné» prend de plus en plus d'importance dans la politique environnementale. Mais au lieu de prendre des mesures efficaces et pertinentes du point de vue écologique, des bouquets de nouvelles règles et de subventions motivés par des considérations politiques sont mis en place. Il y a toujours une combinaison inquiétante de politique symbolique et d'intérêts particuliers.

Politique nationale pour le changement climatique global

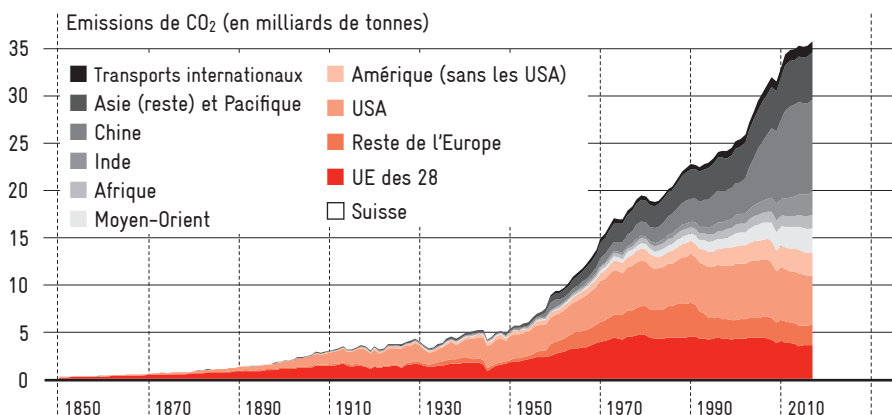
La science l'a montré sans ambiguïté : le changement climatique existe. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) a été créé en 1988 pour faire le point sur la recherche scientifique concernant le changement climatique et créer une base de décision pour l'arène politique.³⁶ En 2014, le Giec avait produit cinq rapports à ce sujet. En particulier, le cinquième rapport d'évaluation indiquait clairement que le réchauffement du système climatique était un fait avéré. Le Giec a également conclu qu'il était fort probable que l'influence anthropogénique soit la cause principale du réchauffement climatique observé depuis les années 1950.

35 Au cours des neuf dernières législatures, quelque 39 000 décrets fédéraux ont été ajoutés (*Parlamentsbibliothek* 2017). Dans le droit suisse, les réglementations ont augmenté de 23 pages par semaine en 2014 et 2015 (!) (*Buomberger et al.* 2016, *Bundeskanzlei* 2015). Certaines estimations suggèrent des coûts bureaucratiques d'environ 10 % du produit intérieur brut (*SGV* 2010). Le Conseil fédéral estime également à 10 milliards de francs par an le coût des principales réglementations (*Bundesrat* 2013). Sur les 140 motions et 50 postulats présentés par l'Assemblée fédérale à l'occasion de la session de printemps 2019, 59 % des motions et 48 % des postulats ont une orientation peu libérale (*propres calculs basés sur Parlamentsdienste* 2019).

36 Le Giec a été fondé en 1988 par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (Pnue) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM) en tant qu'institution intergouvernementale.

Figure 15_ Les émissions de CO₂ stagnent dans les pays occidentaux

La part des pays industrialisés dans les émissions mondiales de CO₂ diminue. En Asie, les émissions de CO₂ ont augmenté drastiquement avec la prospérité. La Suisse est représentée dans ce graphique, mais n'est pas visible : sa contribution aux émissions (40 millions de tonnes) est trop faible.



Source: ourworldindata (2017)

Les résultats scientifiques ont été suivis d'actions politiques, quoiqu'avec hésitation. Fin 2015, la 21^{ème} Conférence des Nations Unies sur le climat s'est tenue à Paris, où l'accord succédant au Protocole de Kyoto a été adopté.³⁷ Pour la première fois, tous les Etats (pays industrialisés et pays en développement) se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et ont fixé une limite de réchauffement en dessous de deux degrés (1,5 degré si possible). L'accord a été signé par 195 pays et ratifié par 185 (état fin 2018). La Suisse a ratifié l'accord à l'automne 2017 et s'est engagée à atteindre un objectif de réduction de 50 % d'ici 2030 par rapport à 1990, des réductions d'émissions étant également prévues à l'étranger pour réaliser cet objectif.

D'ici 2050, la Suisse ne devrait pas émettre plus de gaz à effet de serre que ne peuvent en absorber les puits naturels et les technologies d'absorption (Bundesrat 2019). Néanmoins, à la suite du renforcement récent du mouvement climatique, les revendications se font de plus en plus extrêmes. La dimension mondiale du problème, en particulier, semble passer au second plan.

³⁷ En 1997, la communauté internationale a convenu d'objectifs de réduction contraignants pour les pays industrialisés dans le cadre du Protocole de Kyoto. La première période d'engagement couvrait la période 2008-2012 et une deuxième période d'engagement, de 2013 à 2020, a été adoptée fin 2012.

Encadré 7

Evolution des émissions de gaz à effet de serre en Suisse (1990–2016)

Fin 2016, les émissions totales de gaz à effet de serre (exprimées en équivalents CO₂) en Suisse s'élevaient à 48,26 millions de tonnes. Depuis 1990, les émissions nationales de gaz à effet de serre ont ainsi diminué d'environ 10 %, malgré une augmentation de la population résidente permanente de 25 % sur la même période. Les transports sont depuis longtemps la principale source d'émissions de gaz à effet de serre en Suisse, avec environ 30 %. Ces émissions ont même légèrement augmenté entre 1990 et 2016. Dans le secteur des déchets, qui représente aujourd'hui environ 7,5 % des émissions totales, les valeurs ont également légèrement augmenté avec le temps. Dans tous les autres secteurs – industrie (20 %), services (9 %), ménages (18 %) et agriculture (14 %) –, les émissions de CO₂ ont diminué (BFS 2019c).

Les objectifs de réduction promis par la Suisse dans le cadre de l'Accord de Paris concernent les émissions domestiques de gaz à effet de serre décrites ci-dessus, qui sont inférieures à la moyenne des pays industrialisés avec un peu moins de six tonnes d'équivalent CO₂ par habitant et par an. Les émissions provenant de biens produits à l'étranger ne sont pas prises en compte. Selon un compte-pilote de l'Office fédéral de la statistique (OFS), les émissions liées aux importations représentent près des deux tiers des émissions totales de gaz à effet de serre de la Suisse (voir figure 15). Ainsi calculées, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de 7 % entre 2008 et 2015 et correspondent à environ 14 tonnes d'équivalent CO₂ par personne et par an. ³⁸

Politique fiscale : uniformité au lieu de concurrence

Le changement climatique ne peut être abordé que dans un cadre international, mais certains politiciens suisses veulent résoudre le problème au niveau local. L'erreur inverse est commise en matière de politique fiscale. Le principe de subsidiarité devrait être pleinement appliqué, mais c'est exactement le contraire qui est exigé. Les recettes unifiées étant très populaires, la concurrence entre les cantons devrait être de plus en plus restreinte.

Indépendamment des différences dans l'élaboration des politiques cantonales et de la diversité des structures économiques et démographiques, les initiatives populaires visant à uniformiser les règles dans toute la Suisse prennent de l'ampleur. Les tentatives de centralisation au niveau de la Confédération se concentrent en particulier sur la politique fiscale des cantons. Dans les milieux de gauche, il y a des tentatives persistantes

³⁸ Selon les statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui ne sont pas directement comparables aux calculs de l'OFS, la Suisse se classe au huitième rang mondial pour les émissions de CO₂ par habitant en 2011. Le classement est dominé par l'Australie, les Etats-Unis et le Canada (Bafu 2017).

pour restreindre la concurrence entre les systèmes sous couvert d'«harmonisation fiscale». Déjà en 2010, une initiative pour «l'équité fiscale» a connu un succès d'estime avec 41,5 % des voix en sa faveur (Bundeskanzlei 2019a).

Cependant, même sans cette décision explicite de s'opposer à la concurrence fiscale, le fédéralisme s'affaiblit manifestement depuis un certain temps : en témoigne le transfert continu et insidieux de compétences au gouvernement fédéral. En 2017, une étude des interventions parlementaires relatives au fédéralisme a révélé que 69 % d'entre elles préconisaient une plus grande centralisation et donc une réglementation fédérale uniforme (ch Stiftung 2017). Cela montre clairement que les solutions et les idées proposées au niveau fédéral pour relever les défis sociaux se concentrent depuis longtemps sur la centralisation plutôt que sur le fédéralisme.

La politique de placement de la Banque nationale suisse au centre de l'attention

Comme le fédéralisme, l'indépendance de la Banque nationale suisse (BNS) était autrefois sacrée pour la politique. Parallèlement aux tendances centralisatrices, les attaques politiques contre la BNS se sont également multipliées récemment. Ceci est dû notamment à la crise du système financier qui perdure plus de dix ans après 2008. Ces dernières années, les banques centrales du monde entier ont pris des mesures non conventionnelles, suscitant l'appétit politique aussi en Suisse.

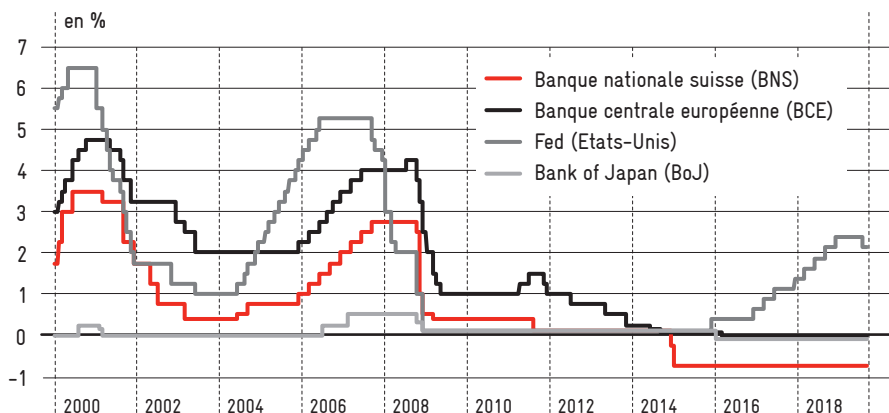
Selon la Constitution fédérale, la BNS, en tant que banque centrale indépendante, doit mener la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. Cependant, le canal traditionnel des taux d'intérêt, par le biais duquel la BNS opère normalement, a perdu en efficacité depuis la crise de l'euro. Depuis, l'environnement des taux d'intérêt ne s'est toujours pas «normalisé», et le nouveau «courant normal» pour la mise en œuvre de la politique monétaire est devenu un taux directeur négatif (à l'exception de la Federal Reserve (Fed), voir figure 16).

La Banque nationale utilise de plus en plus le canal du taux de change pour pouvoir réagir aux fluctuations conjoncturelles. Dans une petite économie ouverte comme la Suisse, ce canal représente un mécanisme efficace de stabilisation économique (Schnell et Dümmler 2019). Les interventions de la BNS en vue de stabiliser le franc suisse ont permis de constituer des avoirs en monnaies d'une ampleur sans précédent : en 2018, ils s'élevaient à environ 760 milliards de francs (SNB 2019).

Cette évolution, conjuguée à la couverture médiatique du bilan (gonflé) de la BNS, accroît la pression politique. Les partis conservateurs de gauche et de droite, les médias et les milieux d'affaires appellent de leurs vœux l'utilisation de réserves de devises perçues comme «inemployées», par exemple en investissant dans des placements durables.

Figure 16_ Les taux d'intérêts sont au plus bas

Au Japon, le taux directeur monétaire évolue autour de 0% depuis le début du millénaire, tout comme celui de la BCE depuis 2014. Le taux directeur de la BNS est même négatif depuis fin 2014. Seule la Fed a progressivement relevé son taux directeur à 2,375% après sept ans de taux zéro.



Source: Bloomberg (2019), SNB (2019)

Les appels à la création d'un fonds souverain, par exemple pour promouvoir l'innovation ou financer les services sociaux, est une requête politique récurrente (Fischer 2019).

Une politique de logement urbaine sans mécanismes de marché

Le contexte actuel de taux d'intérêt bas accroît non seulement la pression politique sur la BNS, mais il a également un impact sur le marché immobilier suisse. Même si les régulateurs utilisent divers instruments pour prévenir la surchauffe, les banques, les assureurs et les fonds de pension forcent le secteur immobilier à aller de l'avant. L'immigration de ces dernières années et la tendance à la réurbanisation ont également stimulé la demande de logements dans les zones urbaines.

Dans leur recherche d'opportunités d'investissement, divers investisseurs aimeraient créer plus d'offres de logements. Pourquoi se plaint-on partout du nombre insuffisant d'appartements? La raison est la résistance que les constructeurs potentiels rencontrent de plus en plus dans les villes, où de nombreux locataires bénéficient de loyers bas. Cette situation privilégiée pourrait être perdue si des bâtiments de remplacement étaient construits ou si les immeubles existants étaient rénovés.

Bien que dans le même temps, le bâti de nombreuses villes vieillisse et qu'il y ait un besoin correspondant de rénovation, de nombreuses villes continuent à mener une politique de logement «pour les initiés», c'est-à-dire de logements «abordables». Le fait que cela maintienne artificiellement l'offre à un niveau bas en raison de mécanismes de marché faussés et d'une mauvaise allocation de l'espace habitable ne semble guère préoccuper les citoyens. La réglementation est utilisée à outrance. Cela n'est pas sans conséquence : dans la ville de Zurich, la part du logement à but non lucratif s'élève aujourd'hui à près de 30 % et, selon la réglementation municipale, elle doit encore être augmentée. L'engagement de l'Etat à l'égard du logement «abordable» part peut-être d'une bonne intention, mais les conséquences seront douloureuses.

Une politique d'égalité radicale

Le logement n'est pas le seul à faire l'objet d'appels à plus de réglementation et d'interventionnisme ; de nombreuses personnes souhaitent également que l'Etat prenne des initiatives dans des sphères pourtant profondément privées. Récemment, il a été demandé que l'égalité entre les genres soit également respectée dans la répartition de la garde d'enfant et des tâches ménagères à domicile.

Des centaines de milliers de personnes sont descendues dans la rue lors de la grève des femmes du 14 juin 2019 ; pour nombre d'entre elles, le changement social vers une division égale du travail rémunéré et du travail familial avance trop lentement. Bien que la participation des femmes au monde du travail n'ait cessé d'augmenter, une augmentation correspondante de la participation des hommes dans la garde des enfants et le travail domestique n'a pas été observée dans la même mesure – les femmes effectuent encore environ deux tiers du travail domestique (BFS 2017b).

Malheureusement, cela ne conduit pas à éliminer systématiquement les obstacles juridiques qui jonchent le chemin vers l'égalité des chances. Non, les extrêmes, quels qu'ils soient, exigent le contraire. Depuis des années, les milieux de gauche veulent construire une société avec des réglementations et des quotas de grande portée qui leur paraissent justes et équitables. Dans le même temps, des forces conservatrices peu libérales sont également à l'œuvre et demandent que l'Etat rémunère les tâches de soins et de ménage. Ce que les deux camps ont en commun, c'est qu'ils exigent une intervention massive de l'Etat qui est incompatible avec un ordre social libéral.

Encadré 8**En tout illibéralisme – cinq scénarios pour la Suisse**

Lorsqu'un problème surgit aujourd'hui, l'Etat est rapidement sollicité. Les politiciens aiment alors se mettre en scène en tant qu'acteurs: des lois sont promulguées et de nouveaux règlements sont créés pour attirer l'attention du public. Trop souvent, cependant, le court terme l'emporte sur les conséquences à long terme. Dans les scénarios suivants, nous prenons au sérieux un certain nombre de revendications récemment entendues et montrons les conséquences qu'aurait leur mise en œuvre rigoureuse pour la Suisse.

Et si...

...la politique climatique suisse n'était mise en œuvre qu'au niveau national? p. 134

...l'Etat fournissait tous les logements «abordables»? p. 144

...la concurrence fiscale intercantonale était abolie? p. 152

...les réserves de devises de la Banque nationale suisse étaient confiées à un fonds souverain? p. 158

...le travail domestique était subventionné? p. 166

Et si...

... la politique climatique suisse n'était mise en œuvre qu'au niveau national ?

Patrick Dümmler, Samuel Rutz

La Suisse doit mener une politique climatique rigoureuse. Il faut éviter d'agir en solo, car le changement climatique est un problème mondial qui ne peut être résolu que globalement. La croissance ne fait pas partie du problème, mais de la solution.

Scénario

Bien que le mouvement pour le climat soit monté en puissance, la décision a surpris de nombreux observateurs. En 2021, 58 % de la population s'est prononcée en faveur d'une initiative populaire visant à mettre en œuvre les objectifs climatiques de Paris exclusivement au niveau national d'ici 2030 et à porter l'objectif global de réduction de 70–85 % à 100 % en 2050 par rapport à 1990 – et ceci uniquement grâce à des mesures domestiques. L'opinion selon laquelle les réductions d'émissions à l'étranger ne devraient pas jouer un rôle dans la politique climatique suisse a donc prévalu. Le Conseil fédéral a pris les devants et a fait de la neutralité climatique de la Suisse d'ici 2050 son objectif de politique environnementale (Bundesrat 2019).

Avant le vote, la mise en œuvre partielle des objectifs climatiques à l'étranger a été qualifiée de «commerce des indulgences» moderne, même s'il est bien connu que le coût moyen de l'économie d'une tonne de CO₂ dans le pays est environ dix fois supérieur à celui de l'étranger. D'un point de vue technique, il a également été argumenté que l'expérience du Protocole de Kyoto avait montré que les projets étrangers avaient régulièrement des effets d'aubaine, une double comptabilisation et l'attribution de crédits pour des réductions fictives. Le fait que des progrès clairs aient été réalisés dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat – en particulier lors de la COP30 à Londres – en termes de transparence et de règles comptables a largement été négligé.³⁹

³⁹ COP est l'acronyme de «conférence des parties». Il s'agit de l'organe suprême de certaines conventions internationales.

Une politique climatique verte et de gauche grâce aux milieux de l'artisanat et du commerce

Le nouvel article constitutionnel est donc sur le point d'être mis en œuvre. Les cercles libéraux mettent en garde contre une exécution littérale, argumentant en particulier que réduire les émissions de CO₂ uniquement au niveau national est disproportionnellement coûteux et économiquement très inefficace. Mais la résistance s'affaiblit rapidement. Un changement net s'opère lorsque l'opinion apprend que de généreuses caisses de subventions – dont l'industrie nationale pourrait bénéficier – seront créées pour mettre en œuvre les objectifs climatiques. Soudain, des slogans comme «L'argent reste ici» ou «Emplois suisses propres» font leur apparition.

Dans un effort commun, les parlementaires roses-verts et bourgeois proches de l'artisanat et du commerce s'unissent pour former une coalition majoritaire pour le climat, qui permet au parlement d'accepter une expansion massive de la taxe sur le CO₂. Il s'agit notamment d'augmenter progressivement la taxe sur les carburants, qui passera de 96 à 240 francs par tonne d'émissions de CO₂ entre 2022 et 2030, pour un chiffre d'affaires annuel pouvant atteindre trois milliards de francs.⁴⁰ Alors qu'au pa-

ravant, la majeure partie des recettes était redistribuée à la population, ces dernières sont aujourd'hui entièrement reversées au nouveau fonds pour le climat «Les Suisses sauvent le climat», ou SSC en abrégé.

En deuxième lieu, afin d'augmenter les ressources d'investissement du fonds, il est décidé de porter la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 10 % à partir de 2023, ce qui générera près de sept milliards de francs.⁴¹ Au cours du débat parlementaire, les partisans du fonds ont déclaré à maintes reprises que ce dernier avait également pour but de lutter contre les excès malsains de notre société de consommation. Certains vont même jusqu'à dénoncer le système «capitaliste et d'exploitation» qui est à l'origine de la crise climatique – c'est pour cette raison qu'il est juste d'augmenter le prix de la consommation.

Cela signifie que le SSC recevra près de dix milliards de francs par an, ce qui permettra de multiplier par 20 les ressources financières des programmes précédents pour accroître l'efficacité énergétique des bâtiments et des entreprises.⁴² Les fonds restants seront versés au fonds de technologie pour promouvoir la recherche des hautes écoles dans le domaine des énergies renouvelables et du stockage du CO₂. De nombreux politiciens soulignent que la

40 Avec une rentrée de 96 francs par tonne de CO₂, les recettes sont estimées à 1,2 milliards de francs (*Bafu* 2019).

41 En 2018, les recettes de la TVA de la Confédération étaient de 22,6 milliards de francs.

42 En 2017, les recettes de la taxe sur le CO₂ sur les carburants se sont élevées à environ 1,2 milliard de francs, dont 450 millions au maximum ont été affectés à la rénovation de bâtiments économes en énergie, le reste étant remboursé à la population.

Suisse doit atteindre ses objectifs climatiques non seulement au niveau national, mais aussi, si possible, grâce à des technologies helvétiques. Cela augmenterait la valeur ajoutée nationale et rendrait la Suisse indépendante de la «triche technologique» étrangère. Le scandale du diesel de 2017-2018, lorsque les constructeurs automobiles allemands ont tenté de manipuler les valeurs d'émissions de gaz d'échappement, est cité comme un motif de défiance.

La troisième étape, toujours sous la pression continue de la rue, consiste en l'introduction d'une taxe climatique sur les billets d'avion à partir de 2024, l'interdiction des vols intérieurs (le dernier vol ZRH-GVA devrait revenir *via* Paris) et une taxe annuelle fixe pour les voitures privées d'un poids total supérieur à 1,5 tonne (appelé règlement SUV). En outre, l'utilisation de véhicules diesel sur le Plateau est interdite, à l'exception des véhicules agricoles et des véhicules de chantier. Une exception est faite pour les régions de montagne afin de ne pas mettre en danger l'approvisionnement des villages éloignés en altitude.

Renforcement des mesures de politique climatique à partir de 2026

Les entreprises suisses de cleantech sont florissantes grâce à la protection frontalière des technologies correspondantes et

les techniciens en charge des travaux d'installation suisses sont à peine en mesure de suivre le montage des installations éoliennes et solaires en Suisse. Tout va très bien, Madame la Marquise – du moins jusqu'à ce soir de février 2025, lorsque les émissions annuelles de CO₂ de la Suisse sont annoncées comme d'habitude lors du gala climatique annuel de la SSR. Le SSC informe la population que les économies n'ont pas été aussi élevées que prévu. La discussion s'emballe : que faire ?

La mise en œuvre de la mesure d'urgence suivante est prévue au niveau politique pour le 1er janvier 2026 : une taxe sur les carburants de deux francs par litre. Il n'est possible d'acheter de l'essence qu'en Suisse. Les véhicules diesel sont désormais interdits dans tout le pays, et un fonds de compensation (financière) est créé pour les régions périphériques. Des marqueurs sont ajoutés pour empêcher le ravitaillement à l'étranger. Toute personne qui utilise de l'essence sans marqueurs en Suisse sera sanctionnée par un retrait temporaire de son permis de conduire. Les recettes de la nouvelle taxe vont au SSC et sont affectées à la réduction du prix des véhicules électriques. Au cours des premières années, les recettes fiscales s'élèvent à environ six milliards de francs⁴³, mais diminuent rapidement en raison de l'effet de substitution.

⁴³ En 2017, les ventes de carburants se sont élevées à 6,8 millions de tonnes (*Erdöl-Vereinigung* 2019) ; dans l'hypothèse d'une baisse de la consommation à cinq millions de tonnes à la fin 2025 du fait des mesures précitées et d'une nouvelle chute brutale grâce à la taxe, pour arriver à trois millions de tonnes, les recettes fiscales (en supposant une densité simplifiée de une tonne = 1000 litres) seront de six milliards de francs.

Pour 2027, il est en outre convenu de réduire non seulement les émissions nationales mais également les émissions étrangères de CO₂ causées par la Suisse (par exemple la consommation domestique de produits fabriqués à l'étranger).⁴⁴ Des taxes à l'importation sur les produits étrangers, classées en fonction de leur teneur en CO₂ dans la production (ce qu'on appelle le «CO₂ gris»), sont introduites – en toute conscience qu'une telle taxe sur le CO₂ n'est pas conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour la première fois, une courte majorité politique souhaite augmenter les engagements de l'agriculture en matière de climat.

«Le besoin d'agir a tendance à l'emporter sur le besoin de comprendre ce qui doit être fait»

Angus Deaton, économiste américano-britannique et prix Nobel

La part de l'agriculture dans les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse est passée à plus de 20 % suite aux efforts de réduction dans d'autres domaines. Sur les plus de 371 millions de francs que coûtent les émissions de gaz à effet de serre liées à l'agriculture (Dümmler et Roten 2018), 150 millions de francs doivent être économisés par

la réduction du cheptel. A partir de 2029, la consommation de viande sera rendue plus chère avec une taxe climatique de 8,40 francs par kilogramme et les produits laitiers seront également soumis à une taxe d'un franc par litre de lait cru. Les étiquettes de prix pour la charcuterie et les produits laitiers doivent indiquer la taxe séparément. Le produit de la vente est versé à l'Union suisse des paysans, qui indemnise généreusement les agriculteurs concernés. Afin de protéger le climat et en particulier la production alimentaire domestique, désormais plus chère, les droits de douane sur les produits agricoles importés sont considérablement augmentés et redirigés vers le fonds SSC. Les contrôles aux frontières sont également renforcés pour empêcher la contrebande de denrées alimentaires en provenance de l'étranger.

La possibilité de réglementer le développement de la population pour des raisons écologiques fait également l'objet de débats parlementaires animés. Quelques voix s'élèvent pour demander, à l'instar de la politique chinoise de l'enfant unique, que les femmes ne donnent pas naissance à plus d'un enfant, faute de quoi la mère et le père devraient s'attendre à une grave pénalité financière. Mais même la majorité de ceux qui dénoncent ouvertement la consommation ne veut pas aller aussi loin. Eux aussi accordent plus de poids à la liberté de décision des parents.

⁴⁴ L'iPhone X d'Apple en est un exemple. Il est estimé que la production consomme 60 kg de CO₂ (80 kg avec l'exploitation) (Hermann 2017).

Au début des années 2030, avec les paquets de mesures susmentionnés, la Suisse s'oriente vers une voie qui rend la réalisation de l'ambitieux «objectif zéro» d'ici 2050 raisonnablement réaliste. Dans le même temps, les coûts d'une politique climatique purement nationale sont de plus en plus évidents : d'une part, la base fiscale diminue en raison des taxes et des restrictions de la politique climatique. D'autre part, toute une industrie nationale de l'environnement s'est habituée aux commandes subventionnées et a pris l'habitude d'un volume d'affaires stable, voire croissant. En conséquence, les taux d'imposition et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont encore augmentés à partir de 2027.

Si les plus gros émetteurs de CO₂ avaient déjà quitté la Suisse pour l'Asie ou l'Afrique après 2020, ce sont désormais les «pêcheurs du CO₂» de taille moyenne qui suivent. Malgré l'électrification croissante des transports, il s'ensuit une baisse de la consommation d'électricité, ce qui se traduit par des résultats financiers profondément dans le rouge pour certaines compagnies d'électricité. Les cantons propriétaires concernés doivent injecter des milliards pour éviter la faillite à leurs entreprises de production d'énergie. Ces opérations de sauvetage coûteuses entraînent même des augmentations d'impôts dans certains can-

tons. En outre, en 2029, le parlement suisse adopte une «taxe sur l'électricité grise» pour rendre plus coûteuse l'importation d'électricité étrangère bon marché – que l'on a qualifiée durant le débat d'«électricité sale».

Baisse de la croissance de la productivité et hausse du niveau des prix

Au début des années 2030, la croissance de la productivité en Suisse s'est considérablement ralentie, bien qu'un groupe important d'entreprises de cleantech se soit établi entre-temps. Il a fallu commanditer plusieurs études pour dissiper le mythe selon lequel un rôle de pionnier dans les technologies durables pouvait être «acheté» grâce à de généreuses subventions. En fin de compte, seule une petite proportion des entreprises subventionnées (indirectement) a réussi à développer des solutions commercialisables et proches du marché. Le «double dividende», un effet positif à la fois sur l'environnement et sur la croissance, ne s'est pas concrétisé.⁴⁵

En outre, la taxe sur le CO₂ introduite en 2027 sur les biens importés – non-conforme aux règles de l'OMC – entraîne un déplacement de la consommation vers les produits du secteur autrefois peu productif du pays, tandis que le secteur des

⁴⁵ Dans les années 2000, par exemple, l'Allemagne a tenté de promouvoir l'industrie solaire nationale en impliquant massivement l'argent des contribuables. A la fin des années 2010, cette politique industrielle peut être considérée comme un échec. Bien que la capacité des systèmes solaires installés ait considérablement augmenté, les panneaux proviennent principalement d'Asie et les grands fabricants allemands n'ont pas survécu à la concurrence des importations.

exportations, essentiel à l'économie, perd en importance. Ce dernier souffre de plus en plus des mesures de rétorsion d'autres pays, qui imposent également des taxes à l'importation sur les biens d'exportation suisses.

En conséquence, les chaînes de valeur autrefois mondiales sont de plus en plus renationalisées en Suisse, ce qui freine sensiblement la croissance. Bien que cette tendance ait été bien accueillie au début, en particulier par les sceptiques de la croissance, les premiers effets concrets ne tardent pas à se faire sentir: l'aggravation des déficits de financement de la prévoyance vieillesse, de la santé et de l'éducation conduit à des débats – parfois vindicatifs – sur l'utilisation de ressources rares, et plus concrètement sur les missions de l'Etat et l'équilibre social. Afin de garantir l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'âge de la retraite (pour les femmes et les hommes) doit maintenant être porté à 67 ans et les généreuses réductions des primes d'assurance-maladie doivent être supprimées. Les demandes de congés parentaux rémunérés sur plusieurs années et les initiatives similaires disparaissent complètement de l'agenda politique.

L'augmentation du niveau des prix inquiète la population. Au début, les slogans tels que «ICHare – Plus de Suisse dans son panier» plaisaient à la majorité des Suisses, mais le revers de la médaille devient de plus en plus évident: en raison de la fermeture progressive de l'économie

suisse et de la faible pression concurrentielle sur le marché intérieur (artificiellement) fermé, la population est confrontée à une augmentation croissante des prix et à une réduction de la variété de produits disponibles. La petite taille du marché intérieur suisse, qui, dans de nombreux secteurs, ne permet pas aux entreprises de réaliser suffisamment d'économies d'échelle, n'aide pas à remédier à cette hausse de prix. D'une part, l'effondrement des possibilités d'exportation oblige de nombreuses entreprises à redimensionner leurs activités, ce qui fait monter les coûts et les prix, et entraîne des pertes d'emplois. D'autre part, la disparition de la concurrence étrangère conduit diverses entreprises à obtenir des positions de monopole quasi du jour au lendemain sur le marché, ce qui se traduit par des hausses de prix.

Enfin, un véritable débat sur la distribution se déclenche lorsqu'il apparaît que non seulement le niveau des prix a augmenté, mais aussi que le revenu disponible moyen des ménages n'a cessé de diminuer au fil des ans. Cet effet est une conséquence de la pression continue sur les salaires, qui est à son tour une conséquence de la baisse de la productivité. Les dépenses supplémentaires résultant des taxes drastiques sur le CO₂ pèsent également sur le budget des ménages.

Recommandations

Où finit la réalité et où commence la fiction? Des jeunes militants politiques réclament déjà des villes sans voiture, l'intervention de l'Etat dans la politique d'investissement des banques suisses et une interdiction générale des importations de viande. Au printemps 2019, une motion demandant «zéro émission nette de CO₂» d'ici 2030 a été présentée à la ville de Zurich. Cet objectif climatique, qui va *de facto* plus loin que le scénario décrit ci-dessus, est supposé être atteint sans aucune mesure à l'étranger.

Il est clair qu'une politique climatique axée sur la suppression d'émissions uniquement en Suisse déclenche des processus politiques et économiques. Il est de notoriété publique, par exemple, que les acteurs politiques saisissent souvent l'occasion de façonner une décision politique en faveur de leur clientèle.

Le risque que les objectifs climatiques soient liés à des intérêts industriels (par exemple la promotion de l'industrie clean-tech) ou régionaux (par exemple une compensation pour les régions périphériques), bien qu'il existe déjà un grand nombre d'instruments pour garantir ces derniers en Suisse, peut être qualifié de très réaliste. Cependant, toute politique, y compris la politique climatique, ne devrait poursuivre qu'un seul objectif à la fois (la règle dite de Tinbergen). Vouloir y ajouter d'autres objectifs à atteindre, aussi légitimes soient-ils, diluerait ses effets.

Une autre caractéristique typique du scénario décrit ici est que la création de nouvelles sources de subventions crée de nouveaux groupes d'intérêts dépendants: il y a des effets d'accoutumance et la revendication répétée d'un droit irrévocable et permanent à la distribution des fonds publics. En conséquence, les groupes d'intérêts s'engagent avec véhémence dans le processus politique pour préserver «leurs» moyens. C'est l'une des raisons pour lesquelles les technologies spécifiques (de réduction des émissions) ne devraient pas être subventionnées – la politique climatique doit être neutre sur le plan technologique.

Un problème global

Il est également judicieux de prendre des mesures nationales de réduction des émissions de CO₂. Toutefois, l'efficacité des mesures prises doit être de la plus haute importance dans la politique climatique: il faut maximiser l'effet positif pour le climat pour chaque franc investi. Dans ce contexte, la réduction des émissions de CO₂ doit viser en premier lieu à atteindre cet objectif au coût le plus bas possible. La planète ne se soucie pas de savoir dans quelle partie du monde les gaz à effet de serre sont réduits. En ce sens, une politique climatique purement nationale est tout simplement inefficace: des gaz à effet de serre plus nocifs pourraient être économisés ailleurs avec les mêmes moyens. Par exemple, la compensation d'un vol Zurich-New York aller-retour (2,3 tonnes de CO₂) avec des projets de protection du cli-

mat dans les pays en développement et émergents coûte actuellement 67 francs (MyClimate 2019). Si l'on voulait compenser seulement la moitié des émissions en Suisse (et l'autre moitié dans les pays en développement et les pays émergents), le prix serait de 209 francs. 7,3 tonnes de CO₂ pourraient ainsi être compensées à l'étranger au lieu de 2,3 tonnes.

Cette différence reflète le niveau élevé de réduction technique des gaz à effet de serre que la Suisse a déjà atteint par rapport à d'autres pays. Selon les statistiques de la Banque mondiale, elle émet 0,1 kilogramme de CO₂ par dollar corrigé du pouvoir d'achat, alors que la moyenne mondiale est de 0,3 kilogramme (Weltbank 2019). Ce n'est qu'en Europe que des pays émettent beaucoup plus, à l'image de la Bosnie-Herzégovine (0,6 kilogramme).

Les émissions domestiques de CO₂ ne reflètent pas le total des émissions de CO₂ induites par les résidents suisses (voir figure 15, p. 127). Si l'on ajoute les émissions causées par les marchandises importées à l'étranger, les émissions sont plus que doublées. Pour cette raison, il semble raisonnable et justifié de réduire les émissions de CO₂ là où elles se produisent, c'est-à-dire à l'étranger.

En fin de compte, le changement climatique est un problème mondial ; la part de la Suisse dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre est de l'ordre du pour mille. Les appels purement moraux lancés aux acteurs nationaux pour réduire les gaz à effet de serre ne mèneront guère au suc-

cès, car le climat a le caractère d'un bien public mondial. La tentation d'être des passagers clandestins («free-riders») – c'est-à-dire de profiter des efforts de réduction d'émissions des autres sans y contribuer – est grande. La Suisse a donc besoin d'une politique climatique contraignante qui oblige les différents acteurs nationaux à réduire efficacement leurs émissions de CO₂. Cela n'est pas seulement souhaitable, mais également rationnel, même si l'on peut craindre à l'avenir des mesures de rétorsion pour les passagers clandestins climatiques. Il est donc tout à fait concevable qu'à l'avenir, d'importants partenaires commerciaux de la Suisse imposent des droits de douane punitifs aux produits provenant d'entreprises qui ne respectent pas leurs engagements climatiques. Les économistes ont déjà imaginé un «club climatique» de pays qui appliquent rigoureusement leurs engagements internationaux en matière de climat et ne s'imposent pas de tarifs punitifs entre eux (Nordhaus 2015).

Il est également nécessaire d'agir au niveau international. En particulier, des mécanismes fiables doivent être mis en place dans le cadre de l'Accord de Paris pour éviter la double comptabilisation des économies de CO₂. Il convient également de garder à l'esprit qu'une approche internationale non coordonnée de la lutte contre le réchauffement climatique peut avoir des effets indésirables. On craint, par exemple, que des normes nationales de réduction des émissions plus ou moins strictes n'entraînent ce qu'on appelle des

«fuites de carbone». Il s'agit d'une situation dans laquelle les entreprises délocalisent leur production vers d'autres pays où les exigences en matière d'émissions sont moins strictes en raison des coûts associés aux mesures climatiques, ce qui peut conduire à une augmentation globale des émissions.

Outre une politique climatique axée uniquement sur la réduction des émissions, la Suisse ne doit pas oublier d'investir dans une «politique d'adaptation» au cours des prochaines décennies. En fin de compte, il peut paraître louable que la Suisse assume sa responsabilité en matière de politique climatique – dans le sens où elle donnerait ainsi l'exemple –, mais son influence sur le réchauffement climatique est négligeable. Sur le plan de l'infrastructure et de la société dans son ensemble, elle doit être prête à faire face à un réchauffement moyen qui entraînera une charge disproportionnée pour la Suisse. Certains secteurs, tels que le tourisme et l'agriculture, risquent d'être durement touchés (Bafu 2017). Des précautions doivent donc être prises pour lutter contre le changement climatique par des processus de transformation à ce niveau également.

Les innovations sont d'une importance capitale pour l'adaptation et la substitution réussies des processus qui conduisent à des émissions nuisibles au climat. Les mesures politiques – aussi bien intentionnées soient-elles – qui réduisent la croissance et la productivité sont un poison pour la résolution du problème climatique. Elles

réduisent la capacité d'innovation et ont un effet contre-productif.

Et si...

... l'Etat fournissait tous les logements «abordables» ?

Marco Salvi

Beaucoup veulent un appartement en ville, bien situé – et si possible pour un loyer bas. La demande pour des appartements plus abordables est très forte. Dans ce domaine, la politique de logement de nombreuses villes aggrave le problème au lieu de le résoudre.

Scénario

L'initiative populaire «Des appartements en ville pour tout un chacun» était radicale. Elle exigeait que, dans les villes, les immeubles locatifs privés soient transférés à des coopératives à but non lucratif. L'objectif revendiqué était de créer des espaces de vie plus «abordables» et d'apporter la solution à la pénurie de logements. Seuls quelques observateurs pensaient qu'une initiative aussi extrême aurait une chance. Mais elle a pourtant été acceptée de justesse.

Les experts en politique n'en croient pas leurs yeux. Bien que l'histoire suisse ait parfois vu la construction subventionnée par l'Etat supplanter l'activité de construction privée (voir encadré 9), cette nouvelle politique du logement mène en territoire inconnu. Les premiers effets sur l'activité de construction privée apparaissent rapidement. Le nombre de demandes de permis de construire émanant d'investisseurs privés baisse fortement. Jusqu'à pré-

sent, ils détiennent plus de 90% du parc immobilier suisse. Dans les grandes villes, cette proportion devrait tomber à 10 % après les expropriations; c'est en gros la proportion de logements occupés par leur propriétaire dans les centres.

Bien sûr, les expropriations sont extrêmement coûteuses pour les villes, même si les coûts ne peuvent pas être estimés exactement. Mais les villes sont dans une situation favorable pour mettre en œuvre la nouvelle politique du logement. Comme l'avait déjà constaté le «monitoring des villes» d'Avenir Suisse en 2018, les finances des villes suisses sont en bonne santé. Le faible niveau des taux d'intérêt offre une marge de manœuvre suffisante pour un endettement massif visant à indemniser les particuliers expropriés et financer de nouveaux projets de construction. Au moins dans les grandes villes, où le taux d'inoccupation reste bas, cette stratégie radicale semble être une évidence. Qu'est ce qui pourrait mal tourner? Si peu...

Une demande trop élevée

La course à l'appartement «abordable» – la justification de l'emploi des guillemets sera limpide à la lecture du chapitre – se développe comme la recherche de places pour un concert gratuit sur les rives du Léman par une belle soirée d'été: la demande dépasse franchement l'offre. Soudain, beaucoup plus de gens veulent vivre en milieu urbain qu'auparavant. L'offre d'emplois, les courtes distances à parcourir pour se rendre au travail et le mélange attrayant de consommation, de culture et d'ambiance urbaine exercent un grand attrait. Pour le meilleur ou pour le pire, d'autres mécanismes que les prix doivent maintenant être utilisés pour attribuer les logements.

Dans les coopératives, ceux qui décident de l'attribution des logements se permettent d'être encore plus sélectifs qu'auparavant, et tout particulièrement dans les endroits prisés. Ils ont toujours défini les règles d'occupation ou donné la priorité aux ménages qui sont déjà ancrés dans le quartier. Pour les biens les plus recherchés, ils exigent désormais que les parties intéressées poursuivent également les bons objectifs politiques dans leur vie personnelle. Par exemple, ne pas avoir de voiture ou ne pas prendre l'avion devient soudainement la condition pour obtenir un appartement. Certaines coopératives nouvellement créées vont encore plus loin et exigent l'abandon complet du plastique, du sucre

et de la viande – le poisson provenant de captures certifiées n'est toléré que le vendredi.

Or, il s'avère que même les critères de ce genre sont insuffisants. Le nombre de locataires potentiels par appartement disponible ne cesse d'augmenter. La patience devient donc décisive pour l'attribution des logements – la Suède connaît la musique: à Stockholm, où la plupart des logements appartiennent aux municipalités, il y avait un peu moins de 600 000 personnes sur la liste d'attente en 2017, mais seuls 20 000 appartements sont devenus vacants cette année-là (Credit Suisse 2017).

Plutôt attendre que payer ?

En revanche, les appartements des plus grandes villes suisses sont véritablement devenus «abordables» pour leurs locataires. Un système de loyer se basant strictement sur les coûts – avec une faible compensation aux villes pour la location du droit de superficie, vu que les terrains appartiennent désormais à l'Etat – a réduit les loyers de 35%.⁴⁶ Mais cette baisse des loyers implique un prix à payer très élevé de la part de la société: qui a la chance d'emménager dans l'un de ces appartements convoités ne le quittera plus, même s'il ne répond plus à ses besoins. Le risque de devoir attendre des années pour un nouvel appartement serait trop élevé. De plus, la subvention implicite reçue en tant que locataire d'un

46 Glauser et al (2009) ont estimé que dans la ville de Zurich, les loyers des logements d'utilité publique sont en moyenne 35 % inférieurs à ceux des appartements privés comparables.

appartement au loyer «abordable» serait perdue, tout comme dans le cas d'un déménagement hors de la ville.

Les économistes appellent cette incitation artificielle à rester dans le même appartement un effet d'immobilisation. Cela signifie qu'avec le temps, les appartements «abordables» ne seront plus occupés par les locataires qui en ont le plus besoin, mais par ceux qui ont pu s'assurer ce bien recherché longtemps auparavant. Ce sont justement ceux qui cherchent un logement – les jeunes, les personnes divorcées, les ménages mobiles – pour qui la recherche a un coût considérable. Une nouvelle espèce enrichit l'écosystème urbain : la file d'attente des logements. Comme les visiteurs du concert gratuit mentionné plus haut, de plus en plus de gens attendent sur le trottoir pour être les premiers à visiter un bien bon marché lors de l'ouverture des portes.

Plus les appartements sont «abordables», plus les coûts liés à la recherche sont élevés. La Suède en est une illustration exemplaire : en 2017, le temps d'attente moyen pour un appartement dans le centre de Stockholm était de 20 ans.

Contre une économie de la patience

«Ce n'est pas grave, se reconforte-t-on, tant mieux si la politique fonctionne différemment des économistes immobiliers». Les longs délais d'attente et les coûts de recherche élevés corrigent des injustices fondamentales sur le marché du logement. Après tout, la capacité des locataires à payer

des loyers reflète non seulement le besoin, mais aussi les revenus. Mieux vaut donc tolérer de longues listes d'attente plutôt que d'être confronté aux règles implacables du marché. Les personnes à revenu élevé, qui ont de toute façon déjà la vie facile, ne devraient pas en plus accaparer les meilleurs appartements.

Mais ces arguments sont de moins en moins convaincants. Sur les réseaux sociaux, les files d'attente et les longs délais font toujours plus jaser. Ne sont-ils pas tout aussi injustes que les loyers élevés ? Si les marchés favorisent ceux qui ont le plus de revenus, les files d'attente favorisent ceux qui ont le plus de temps. Bien que la journée dure 24 heures pour tout le monde, le facteur temps n'est pas intrinsèquement plus équitable que le facteur pécuniaire. Les parents qui travaillent et qui ont de jeunes enfants n'ont tout simplement pas le temps de faire la queue pendant des heures juste pour visiter un appartement. L'économie de la patience crée ses propres inégalités : elle favorise les retraités, les personnes inactives ou les étudiants – ceux qui sont surtout des responsabilités envers eux-mêmes, mais peu envers les autres. En règle générale, il s'agit de bénéficiaires de l'impôt plutôt que de contribuables.

À long terme, le blocage

Les détracteurs de cette nouvelle politique du logement urbain insistent sur le fait que le débat sur le juste prix du logement dans les zones urbaines doit s'orienter davantage

sur les conséquences à long terme. Les partisans du loyer «abordable» ne tiennent pas compte du fait que les listes d'attente influencent non seulement la répartition des logements existants, mais aussi l'offre future et l'utilisation du sol – en d'autres termes, la durabilité de la ville elle-même. Si l'on tient compte de ces effets dynamiques, le bilan social de la nationalisation foncière devient franchement négatif.

C'est un fait bien connu du débat sur l'environnement : quiconque brade des ressources limitées à un prix inférieur à leur valeur doit s'attendre à ce qu'elles soient gaspillées. Les propriétaires publics ne sont pas exposés à la concurrence et sont donc insensibles aux effets de prix. En revanche, les propriétaires privés réagissent plus rapidement à la pénurie de terrains à bâtir car ils peuvent ainsi augmenter la rentabilité de leurs investissements ; si les règles d'urbanisme le permettent, ils engagent au plus tôt un processus de densification. Dans la ville des logements «abordables» ce processus devient éminemment politique. Les locataires actuels, qui sont aussi des électeurs, ont tout intérêt à bloquer la densification urbaine : ils en supporteraient les coûts sans en tirer grand avantage. Ils se comportent comme les membres d'un club exclusif qui regardent avec indifférence la longue queue devant l'entrée. Les personnes dans la file d'attente doivent se déplacer vers des lieux périphériques, ce qui favorise l'étalement urbain. Dans les centres, par contre, l'apathie subsiste.

Dégradation de la qualité du logement

Il faut aussi s'attendre à des effets négatifs sur la qualité du logement. Après tout, qui décide de l'architecture, des plans, du nombre de pièces et d'installations sanitaires des appartements «abordables»? Sur le marché privé, les bonnes décisions sont récompensées et les erreurs grossières sanctionnées, car les deux affectent la rentabilité des investissements. Parce que les immeubles sont durables et les travaux coûteux, les propriétaires sont forcés de penser à long terme ; ils risquent leur propre argent. En revanche, dans la ville des appartements «abordables», ce mécanisme de rétroaction vient à manquer car le prix ne joue plus aucun rôle dans la répartition de l'espace. Le lien existant entre les résidents et les promoteurs est rompu. Pour ces derniers, il n'y a pas d'intérêt à offrir de nouvelles formes de logement qui leur assureraient une plus grande part de marché.

Lors d'une discussion animée dans un conseil municipal, l'expérience de l'urbanisme en Union soviétique, trop vite oubliée, est rappelée. Dans celle-ci, il n'y avait pas non plus de marché foncier. Il n'y avait de plus aucune incitation à réaménager des zones qui avaient déjà été construites. Une fois bâti, le terrain n'était plus jamais «recyclé». Comme il n'existait pas de marché foncier, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire avait plus vite fait de dézoner des terrains à bâtir neufs en périphérie que de rénover des quartiers. Et n'est-ce pas le rêve de toute administration

municipale de planifier sans devoir tenir compte des prix ? Au final, les centres-villes sont longtemps resté voués à l'industrie tandis que la périphérie débordait. En 1995, 32 % des zones bâties de Moscou étaient encore réservées à un usage industriel, contre 5 % à Paris, 6 % à Séoul et 7 % à Zurich (Bertaud 2019). Cela a gravement affecté la qualité de vie et l'environnement, la productivité ainsi que l'efficacité de la capitale russe. Lorsque le système s'est effondré, l'adaptation a été d'autant plus douloureuse et perturbatrice – une sorte d'«hyper-gentrification» s'est produite.

Recommandations

Quel contre-concept peut-on proposer au scénario des appartements «abordables» décrit ci-dessus ?

Tout d'abord, les politiciens et les administrateurs devraient examiner les nombreuses raisons pour lesquelles la vie dans «leur» ville est particulièrement chère. Avant de construire des logements «abordables» avec des fonds publics, il faut répondre à diverses questions. Quelles sont les réglementations qui renchérissent les coûts de construction et les loyers ? Les restrictions qui encouragent la faible densité du bâti en ville doivent être revues, tout comme les pratiques qui favorisent les places de stationnement excessivement bon marché. Il faut également se demander si la protection des monuments n'est pas appliquée de manière trop rigide ou si la réglementation en matière de bruit ne

rend pas trop onéreuse la construction dans des endroits très fréquentés. Il faut vérifier si les zones industrielles et commerciales ne sont pas surdimensionnées, entraînant ainsi des différences significatives dans les prix des terrains selon leur affectation. De même, les erreurs de la politique des transports, telles que le mauvais accès à la périphérie de la ville, nuisent à l'attractivité de celle-ci en raison de la longueur des trajets domicile-travail. Enfin, les investisseurs sont découragés par la longueur et l'opacité du processus de délivrance des permis de construire et par la jungle des règles de planification. La richesse des questions suffit à montrer qu'il faudra porter de l'intérêt aux détails si l'on veut vraiment réduire les coûts de logement.

La question de savoir si les fonds de la politique du logement social sont dépensés de manière adaptée aujourd'hui est un tout autre sujet. Si, malgré l'augmentation de l'offre de logement, les dépenses effectuées par certains groupes de population pour se loger sont encore jugées politiquement insoutenables, l'aide à la personne pourrait être considérée comme une alternative. Comme son nom l'indique, ce soutien est axé sur les ménages et non sur le logement («aide à la pierre»). Les ménages qui en ont besoin reçoivent ainsi une subvention qu'ils peuvent utiliser librement pour louer un logement de leur choix. Cela permettrait d'éviter la plupart des effets négatifs de la politique du logement «abordable» mentionnés ci-dessus. Comme les subventions ne sont plus liées à un bien particu-

lier, les ménages subventionnés peuvent choisir un logement qui répond à leurs besoins et à leurs souhaits. Cela minimise l'écart entre la demande de logements et la consommation réelle de logements. Les résidents peuvent également changer d'appartement sans avoir à craindre d'y perdre massivement.

«J'ai tellement appris de mes erreurs que j'envisage d'en faire d'autres.»

Anonyme

La promotion de logements «abordables» génère des coûts qui, bien que difficilement identifiables, sont très réels et substantiels. C'est ce qui ressort notamment de l'expérience des pays qui ont voulu planifier sans avoir recours au marché foncier. La mise à disposition d'une surface habitable à un prix inférieur à celui du marché se traduit par de longues files d'attente de locataires potentiels. De telles interventions entraînent également une baisse générale de la qualité de vie des citoyens parce qu'elles éliminent tout mécanisme de rétroaction. Elles conduisent à une redistribution peu transparente et souvent injuste. C'est probablement la leçon la plus importante que l'on puisse tirer de l'initiative populaire décrite dans ce chapitre: les logements se prêtent mal à être vecteur de la politique sociale.

Encadré 9

Un scénario improbable?

Le scénario proposé n'est pas impensable: il s'est même déjà produit dans le passé, quoique sur une courte période. En 1919, dans la ville de Zurich, la part du secteur privé dans la construction n'était que de 14%. En d'autres termes, 86% des nouveaux appartements construits cette année-là étaient le résultat de l'initiative d'investisseurs étatiques et de collectivités à but non lucratif. Auparavant, les villes suisses avaient connu une forte croissance (la population zurichoise avait quintuplé au XIX^e siècle). La demande d'appartements en ville était alors déjà très forte –mais pouvait encore être entièrement satisfaite par des investisseurs privés. Après la Première Guerre mondiale cependant, les villes ont vécu une phase de pénurie aiguë de logements. Fin 1919, par exemple, seuls 28 appartements étaient vacants en ville de Zurich, ce qui correspond à un taux d'inoccupation de 0,05%. C'était pour beaucoup la preuve finale que «le marché du logement est trop important pour être laissé au marché».

En fait, le lien entre la pénurie et l'activité de construction n'était pas une coïncidence, mais le lien de causalité était exactement inversé. La pénurie de logements était «faite maison», ou, pour être plus précis, «faite au Palais fédéral»: l'activité de construction privée devint le dommage collatéral d'une politique de prix que le gouvernement avait décidé par une loi d'urgence pendant la Première Guerre mondiale. A l'époque, il s'agissait de lutter contre l'inflation de guerre. Mais tandis que, malgré le gel des prix, les prix à la consommation augmentaient de 200% entre 1914 et 1921, les loyers n'augmentaient que de 20% au cours de la même période. Ainsi, le prix relatif du logement chuta de 40%, ce qui stimula fortement la demande. Les prix de la construction n'ayant pas pu être maîtrisés,

il n'y avait pratiquement pas d'investisseurs privés pour satisfaire cette demande supplémentaire. C'est ainsi que l'Etat décida de combler une brèche qu'il avait lui-même créée. Les communes, en particulier, s'engagèrent dans d'importants programmes de logement. La commune de Zurich transféra une partie importante de la surface constructible aux coopératives de construction. Ce n'est que dans les années 1930, lorsque le budget de la ville glissa dans le rouge et que certaines coopératives de construction connurent des difficultés financières, que l'expérience fut abandonnée. Provisoirement.

Et si...

... la concurrence fiscale intercantonale était abolie ?

Mario Bonato, Lukas Rühli

Souvent perçue d'un œil critique à l'étranger, la concurrence intercantonale reste un atout pour la Suisse dans le domaine fiscal. Son abolition affaiblirait la périphérie et causerait des dommages durables à la compétitivité du pays.

Scénario

Le peuple et les cantons ont parlé: les impôts ne seront plus perçus par les cantons, mais par la Confédération. Cette modification de la Constitution a été précédée par des années d'appels à l'harmonisation fiscale et par de vives plaintes selon lesquelles la concurrence fiscale entre les cantons était ruineuse et non solidaire. Malgré l'augmentation des recettes fiscales dans les cantons, cette idée a trouvé une majorité et a aboli la souveraineté fiscale des cantons. Un taux d'imposition uniforme s'applique désormais dans toute la Suisse. Toutes les recettes fiscales sont perçues par la Confédération, réunies dans un même fonds et redistribuées aux cantons selon un barème. Bien que les cantons continuent à financer les dépenses, ils ne peuvent avoir une influence sur les recettes que de manière indirecte, en modifiant le barème – un système similaire à l'approche allemande avec l'impôt dit communautaire.

L'idée d'efficacité s'est perdue

Ce sont les petits cantons ruraux qui ressentent le plus rapidement les effets du régime fiscal unifié. Les faibles taux d'imposition – en particulier pour les entreprises – sont presque leur seul levier pour compenser leur manque naturel d'attractivité économique (Kirchgässner 2008). En raison de la centralisation et de l'harmonisation fiscale, les régions périphériques perdent une grande partie de leur attrait, ce qui nuit au maintien d'une implantation décentralisée en Suisse, pourtant souhaitée par le monde politique. On observe par conséquent une forte migration vers l'étranger, en particulier pour les groupes à revenu élevé de la population.

La situation est différente dans les cantons urbains. Ils ont des avantages «naturels» qui résultent de leur forte densité de population et de l'interaction entre de nombreuses entreprises, dans une société avec une forte division du travail. Jusqu'à présent, ils ont pu bénéficier de cette

«prime à la centralité» ou «rente d'agglomération» par le biais de taux d'imposition plus élevés : les sujets fiscaux des régions urbaines ne réagissent pas de manière aussi sensible à la charge fiscale que dans les régions périphériques. Avec le taux d'imposition uniforme, la charge fiscale dans les centres urbains a diminué. Cela rend les villes plus attractives et se traduit par des loyers plus élevés, car de plus en plus de personnes souhaitent s'installer dans les centres.

Alors que les villes deviennent plus attrayantes, la Confédération est rapidement aux prises avec une baisse des recettes fiscales. Les cantons à faible taux d'imposition avaient attiré des capitaux internationaux, qui étaient régulièrement imposés au niveau fédéral. L'harmonisation de la fiscalité a brutalement ralenti cette tendance et l'a même inversée : quelques années seulement après le vote, de nombreuses entreprises partent. Parmi les 4000 entreprises qui se sont installées en Suisse entre 2007 et 2017 (VDK 2018), une grande partie s'exile. Les calculs sont basés sur un substrat fiscal de 58 milliards apporté par les sociétés qui se sont implantées en Suisse en partie pour des raisons fiscales (Tørsløv 2018). Les seuls effets de la disparition de ce substrat fiscal constituent déjà un défi de taille pour les budgets publics. Sans un programme fédéral d'austérité rigoureux, l'époque des excédents constants de recettes sera définitivement révolue.

La migration des régions rurales vers les villes et le déficit croissant du budget fédéral sont les conséquences immédiates et directes du vote populaire. Ce sont des conséquences attendues par les opposants à la centralisation fiscale, qui ont déjà été mises en avant lors de la campagne de vote. La dégradation de la gestion des finances cantonales est plus surprenante et plus subtile. Les incitations à une politique financière saine et responsable dans les cantons sont en effet affaiblies par le transfert de la souveraineté fiscale. Nücken l'avait déjà prouvé en 2013 : les cantons se préoccupent moins des recettes provenant des paiements de transfert fédéraux que des recettes fiscales autogénérées. En fait, on constate une croissance rapide des dépenses dans tous les cantons. Le principe d'équivalence fiscale, c'est-à-dire le lien entre les recettes fiscales et les dépenses, appartient dorénavant au passé.

L'adieu du fédéralisme de la concurrence

Lorsque plusieurs cherchent à atteindre un but similaire, cela induit de la concurrence. Friedrich von Hayek décrit cette dernière comme un «processus de découverte» qui permet de faire jaillir des connaissances et des possibilités de gagner en efficience qui seraient restées enfouies sinon. La concurrence fiscale peut être comprise comme un processus évolutif dans lequel la solution la plus efficace prévaut – c'est le principe tant vanté du fédéralisme comme laboratoire d'idées. Cela minimise également le

risque de défaillance de l'ensemble du système, parce que les conséquences négatives d'une décision politique sont limitées au canton concerné. Grâce à la comparaison intercantonale, une «mauvaise» décision est plus facile à identifier et son application à grande échelle peut être évitée.

«Une amende est une taxe pour avoir fait quelque chose de mal. Une taxe est une amende pour avoir fait quelque chose de juste.»

Anonyme

Tout cela n'est plus possible, ou ne l'est que dans une mesure très limitée. L'empiètement flagrant sur l'une des compétences fondamentales des cantons, la souveraineté fiscale, est une étape décisive dans l'abandon insidieux du fédéralisme par la Suisse. Ces tendances à la centralisation étaient observables depuis un certain temps, entraînant des conséquences profondes. Les défis locaux spécifiques sont difficiles à surmonter, car de nombreux problèmes régionaux ou locaux sont traités à l'échelle nationale. Les spécificités locales et la recherche de solutions au niveau cantonal doivent maintenant céder la place aux orientations centralisatrices du gouvernement fédéral. Les incitations malencontreuses et les problèmes sont ainsi immédiatement perceptibles dans toute la Suisse.

On le souligne depuis longtemps : dans un fédéralisme fiscal cohérent, les décideurs politiques doivent mettre en place des structures efficaces s'ils ne veulent pas risquer le départ de leurs contribuables ou de perdre des voix sur le plan électoral (Schips 2008). Le fédéralisme crée la transparence à petite échelle, permettant de comparer l'efficacité des différentes autorités et, le cas échéant, d'en tenir compte lors des votations. Grâce à la démocratie directe, les électeurs des cantons ont également des possibilités d'influencer les décisions. Cela évite qu'ils n'en soient réduits à «voter avec leurs pieds», c'est-à-dire à changer de canton par mécontentement (Nücken 2013). Dans une Suisse centralisée, qui empêche les différences cantonales ou qui les «harmonise» par des arrêtés fédéraux, «voter avec ses pieds» est désormais dénué de sens. En effet, la charge fiscale ne diffère plus d'un canton à l'autre. Le cadre juridique et les libertés cantonales convergent encore plus rapidement en raison des tendances à la centralisation. Les mécontents n'ont donc plus d'autre option que l'exil vers l'étranger, ce qui porte un coup supplémentaire au bien-être général de la Suisse.

Recommandations

La Suisse, malgré ses caractéristiques cantonales marquées, a jusqu'à présent réussi à réunir les minorités économiques, linguistiques, confessionnelles et culturelles pour former une nation fondée sur la volonté politique («Willensnation»). Cette

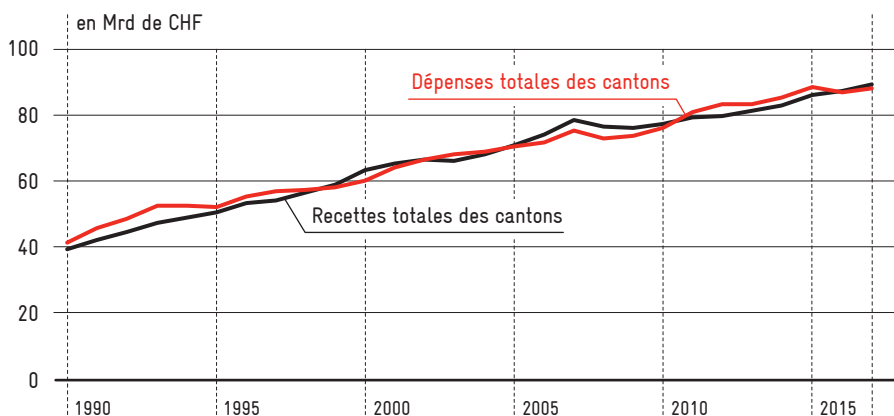
cohésion est mise sous pression par le développement du centralisme. Depuis trop longtemps, les questions sociales, politiques et économiques sont traitées de la même manière à Berne. L'exemple de la Catalogne, de l'Irlande du Nord ou du Pays basque montre les colorations radicales que ce mécontentement face aux décisions centralisées peut prendre – des tentatives de séparation aux actes terroristes. En Suisse, jouer avec la paix sociale ne vaut pas la peine.

Le système finement équilibré du fédéralisme permet la coexistence pacifique des sociétés les plus diverses et une organisation efficace des différentes tâches de l'Etat.

La fin de la concurrence fiscale par le transfert de souveraineté fiscale porterait durablement préjudice à la Suisse et nuirait considérablement à sa compétitivité. Les bonnes conditions-cadre de l'économie, qui reposent notamment sur la concurrence permanente entre les cantons, se détérioreraient considérablement, la cohésion politique d'une Suisse relativement hétérogène serait mise à rude épreuve, et il faudrait craindre une diminution de la proximité avec les citoyens, une augmentation de l'improductivité bureaucratique, et une augmentation de la charge fiscale. Avec cette étape supplémentaire vers la centralisation, la Suisse perdrait à long terme

Figure 17_ Doublement des budgets cantonaux sur les 20 dernières années

Il n'y a pas d'écart entre les recettes et les dépenses des cantons. L'augmentation incontrôlée des deux chiffres réfute toute crainte que la concurrence fiscale entre les cantons ne conduise à un nivellement par le bas.



Source: Eidgenössische Finanzverwaltung (2019)

...la concurrence fiscale intercantonale était abolie ?

une part considérable de ses caractéristiques uniques et positives. D'exception (le fameux «Sonderfall»), elle deviendrait un cas banal.

Il est clair qu'il faut préserver la souveraineté fiscale des cantons. L'évolution insidieuse vers le centralisme qu'on peut déjà observer aujourd'hui doit être stoppée. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) de 2008 a tenté de dissocier différents flux financiers entre la Confédération et les cantons. L'interconnexion et le mélange des compétences fédérales et cantonales ainsi que de leur financement est une aberration fédéraliste et, avec la RPT, ce mélange n'a été qu'insuffisamment ralenti.

Les représentants des différents niveaux de gouvernement devraient cesser d'évaluer la répartition des tâches d'un point de vue comptable et s'orienter systématiquement vers les critères de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Cela peut entraîner des charges supplémentaires pour les cantons, mais il n'y a rien de mal à cela. Au contraire: plus de dépenses cantonales – combinées éventuellement à des augmentations d'impôts du côté cantonal et donc à des réductions d'impôts du côté fédéral – est synonyme d'expansion de la souveraineté fiscale cantonale, ou décentralisée. Dans un certain nombre de domaines, il faudrait donc chercher à dissocier la responsabilité des tâches et du financement pour la remettre aux cantons (Rühli et Rother 2017). Toutefois, cela nécessite une RPT2.

Encadré 10

Nivellement par le bas

La concurrence fiscale est souvent critiquée parce qu'elle favoriserait un prétendu «nivellement par le bas». Cette thèse affirme que la concurrence fiscale contraint à réduire les impôts de manière ruineuse. En raison de la perte considérable de recettes qui en découle, l'Etat est contraint de réduire ses attributions essentielles – ou de s'endetter massivement – afin de maintenir le service public. Aucun de ces deux effets ne se retrouve dans les chiffres relatifs aux finances publiques: depuis plus de 25 ans, les recettes et les dépenses cumulées des cantons augmentent régulièrement et ne montrent pas de déficit structurel (voir figure 17). Au contraire, la concurrence fiscale et la décentralisation fiscale semblent avoir un effet restrictif sur la dette publique (Nücken 2013).

Et si...

... les réserves de devises de la Banque nationale suisse étaient confiées à un fonds souverain ?

Jennifer Anthamatten, Fabian Schnell

Ces dernières années, la Banque nationale suisse (BNS) a constitué d'énormes réserves de devises. Cela a suscité beaucoup de convoitise. Cependant, les titres du bilan de la BNS ne sont pas simplement mis en jachère, ils sont le résultat d'une politique monétaire en situation de crise. Les transférer dans un fonds souverain mettrait en danger la stabilité du franc suisse.

Scénario

Le caractère sacré de la BNS a disparu : environ 400 milliards de francs sont transférés des réserves de devises de la banque nationale à un fonds souverain juridiquement indépendant – dans les livres de la BNS, il ne reste plus qu'une dette envers le nouveau fonds souverain. De longues discussions ont précédé la décision de créer un tel fonds. Et même après cela, les débats politiques continuent de faire rage. Après tout, des milliards sont en jeu.

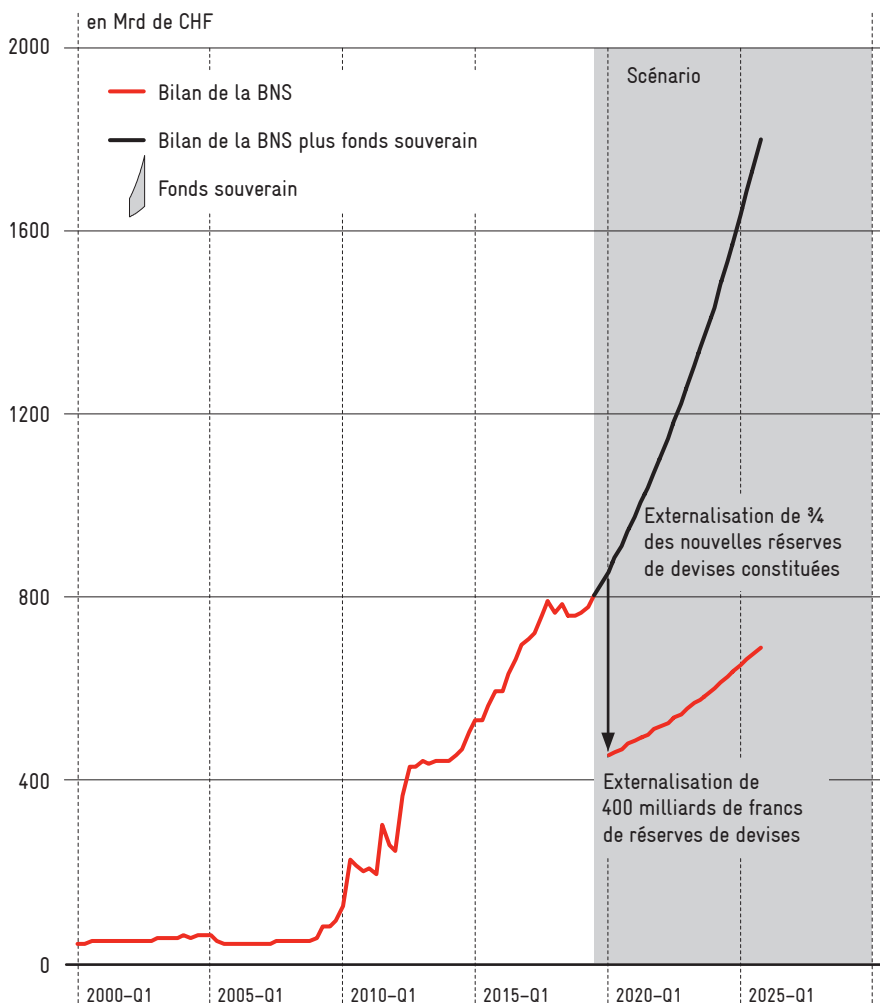
La première année, le fonds souverain génère un rendement respectable d'un peu plus de 2 %, soit environ 8 milliards de francs, dont la moitié est reversée au budget général de la Confédération et l'autre moitié aux cantons. L'importance des sommes en jeu crée de plus en plus d'exigences quant à l'utilisation des montants à redistribuer. Alors que certains voudraient injecter de l'argent dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) pour

résoudre les problèmes démographiques, d'autres exigent que les fonds soient versés directement dans le portefeuille des citoyens, sous la forme d'une réduction des primes d'assurance-maladie, comme pour la redistribution de la taxe CO₂. Des appels sont également lancés en faveur d'une augmentation des dépenses d'infrastructure et du budget de formation.

Il n'y a pas de limites politiques à la créativité dans l'utilisation des fonds. En revanche, des limites apparaissent dans le processus décisionnel : il est extrêmement difficile de former des majorités pour l'utilisation des fonds. Chaque camp politique veut réserver une part aussi grande que possible du gâteau pour ses propres intérêts. Comme c'est souvent le cas, le résultat final est un compromis qui laisse tout le monde plus ou moins insatisfait. L'exigence d'une distribution directe aux citoyens n'a aucune chance, mais l'AVS parvient, deux ans seulement après le lancement du fonds souverain, à obtenir une cotisation de

Figure 18_ Un fonds souverain ne résoud pas le problème

Depuis la crise financière, le bilan de la Banque nationale suisse (BNS) a considérablement augmenté. L'introduction d'un fonds souverain signifierait simplement que la croissance du bilan serait répartie entre deux institutions.



Hypothèse pour le scénario : le bilan de la BNS continue d'évoluer avec un taux de croissance moyen du Q1 2000 au Q2 2019.

Source : SNB (2019), propres calculs

... les réserves de devises de la Banque nationale suisse étaient confiées à un fonds souverain ?

solidarité annuelle. En contrepartie, le versement à la Confédération est annulé et les cantons perçoivent désormais 60 % des bénéfices.

Les décisions d'investissement politiques réduisent les rendements

Tandis que l'utilisation des montants redistribués continue de susciter de vives discussions, la BNS continue d'accumuler de nouvelles réserves en devises. Elles sont nécessaires pour contrecarrer la tendance à la hausse persistante sur le franc suisse (voir figure 18). Comme le stipule la loi, les trois quarts des réserves de change supplémentaires sont automatiquement versés dans le fonds souverain. En cinq ans seulement, le volume d'investissement du fonds souverain atteindra environ un billion de francs.⁴⁷

Pour chaque milliard supplémentaire dans le fonds souverain, les luttes pour la redistribution s'intensifient, tout comme les appels à une influence directe sur les décisions d'investissement. Après tout, les ressources disponibles sont énormes et l'affectation stratégique des réserves de change, qui doivent être entièrement constituées à l'étranger, est décidée en fonction des agendas politiques. Selon la couleur politique, il ne s'agit plus d'une question de rendement, mais plutôt d'investir des milliards, par exemple dans

des projets climatiques ou des projets d'infrastructures stratégiques.

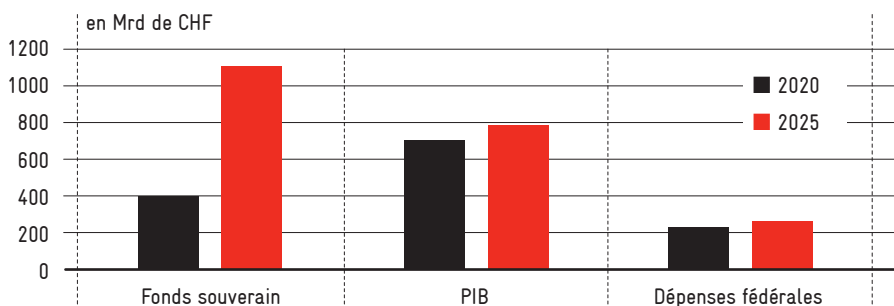
Cette politisation va à l'encontre de l'objectif initial qui est d'investir les fonds de la manière la plus rentable possible dans un avenir lointain. Le fonds souverain est rapidement doté d'un comité d'investissement composé des quatre partis du Conseil fédéral, qui élabore chaque année des lignes directrices pour les décisions d'investissement et les soumet à l'approbation du Parlement. Le président de la direction générale de la Banque nationale assiste aux réunions du comité d'investissement – mais uniquement à titre consultatif. En conséquence, les décisions d'investissement ne sont plus fondées sur des principes économiques, mais sont de plus en plus orientées vers des objectifs politiques. Etant donné que les sommes disponibles excèdent largement le budget fédéral habituel (voir figure 19), le lobbying à Berne prend de nouvelles formes.

Tout cela ne reste pas sans conséquences. Année après année, un rendement nettement inférieur doit être annoncé. Les médias s'en donnent à cœur joie, et les manchettes se multiplient d'autant plus que des milliards doivent être passés par pertes et profits en raison d'erreurs flagrantes commises par le comité d'investissement. Divers économistes sont de plus en plus irrités par la gestion

47 Pour la suite du chapitre, il importe peu que le fonds souverain soit initialement doté de ressources plus ou moins importantes. C'est plutôt la rupture avec l'indépendance de la BNS et la pression politico-économique pour maximiser les ressources du fonds dans le temps qui sont cruciales.

Figure 19_ Un fonds souverain pourrait prendre des dimensions énormes

Si la situation inhabituelle de la politique monétaire devait persister, un fonds souverain pourrait rapidement prendre de l'importance. Fin 2025, son volume aurait déjà considérablement excédé le produit intérieur brut suisse et représenterait un multiple des dépenses du gouvernement.



Hypothèse pour le scénario: le PIB, les dépenses fédérales (Confédération, cantons, communes) et le bilan de la BNS continuent d'évoluer avec le taux moyen de 2000 à 2018 (PIB), 2016 (dépenses fédérales) et du deuxième trimestre 2019 (BNS).

Source: Seco (2019), EFV (2019), KOF (2019), propres calculs

négligente des anciennes réserves monétaires.

La Banque nationale suisse perd sa crédibilité

Pour la première fois depuis longtemps, le franc suisse a subi une pression à la baisse, perdant ainsi de son attrait. Les investisseurs ne voient plus la Suisse comme le refuge sûr qu'elle avait la réputation d'être. L'appréciation du franc qui a été combattue jusqu'à récemment appartiendra bientôt au passé. Un renversement de la politique monétaire serait désormais nécessaire, en particulier pour rétablir la confiance perdue dans le franc suisse.

Une clause du texte de loi prévoit que, dans un tel cas, la direction du fonds souverain doit trouver une solution simple en commun accord avec la BNS. Toutefois, en cas d'urgence, cette procédure s'avère inadaptee. Les réserves de change du fonds souverain étant immobilisées dans des placements à long terme, il n'est pas si facile de les réduire rapidement afin de soutenir le franc suisse. La BNS ne reçoit qu'un petit montant supplémentaire pour soutenir le taux de change du franc suisse – sa capacité d'action est clairement limitée. Elle doit donc recourir à d'autres moyens: les taux d'intérêt sont en train d'augmenter de manière drastique – avec pour effet indési-

... les réserves de devises de la Banque nationale suisse étaient confiées à un fonds souverain ?

nable le ralentissement prononcé de l'économie suisse.

Ces évolutions s'observent également sur les marchés internationaux de change. La perte de crédibilité de la politique monétaire suisse en raison de la lutte acharnée entre la BNS et le fonds souverain mène le franc suisse dans une spirale descendante (voir encadré 11). Toutefois, pour des raisons politiques, il n'y a pas d'augmentation supplémentaire des taux d'intérêt, qui donnerait un signal clair de l'indépendance de la politique monétaire et de la volonté de soutenir la monnaie.

Encadré 11

Les conséquences d'une ingérence dans la politique monétaire: l'exemple de la Turquie

L'indépendance et la crédibilité qui en résulte sont des conditions préalables à la capacité d'action d'une banque centrale. L'exemple de la Turquie montre que le manque d'indépendance invite à la spéculation. Là-bas, le gouvernement remet sans cesse en question l'indépendance de la banque centrale et appelle à la poursuite d'une politique monétaire expansionniste pour stimuler l'économie. Cependant, elle a de facto l'effet contraire. La pression politique pour ne pas relever les taux d'intérêt fait douter davantage les investisseurs de la crédibilité d'une banque centrale et les incite à spéculer sur les devises.

En Turquie, cela s'est déjà manifesté à plusieurs reprises par des pertes drastiques dans la valeur de la lire. Ce fut également le cas à l'été 2018, lorsque la valeur de la lire turque a diminué de moitié par

rapport au dollar américain en l'espace de deux semaines, après que la Banque nationale turque eut décidé de ne pas augmenter les taux d'intérêt malgré une inflation historiquement élevée – peu avant, le président turc avait annoncé qu'il allait lui-même s'assurer que les taux resteraient bas.

Une perte d'attractivité durable du franc suisse

Alors que le secteur des exportations, en particulier, se réjouit dans un premier temps de l'impulsion donnée par la faiblesse du franc, les craintes d'une volatilité accrue prennent rapidement le dessus. Il y a bientôt un consensus, au-delà des clivages politiques, sur le fait que les distorsions monétaires représentent un défi beaucoup plus grand pour la Suisse que la tendance à la hausse temporaire du franc ne l'a jamais été. Par exemple, la place financière est confrontée à la perte d'attractivité du franc suisse; son rôle de première place mondiale de la gestion d'actifs perd en importance. Les importations sont également de plus en plus chères. En conséquence, les coûts de production des entreprises dépendantes des intrants étrangers augmentent, et même les produits fabriqués en Suisse deviennent plus chers. Pour les consommateurs, cela réduit non seulement le pouvoir d'achat à l'étranger, mais aussi au niveau domestique.

Tout le monde sait qu'il faut agir dès à présent. Dans le cadre d'une mesure d'urgence, les politiciens décident de retransférer tous les titres du fonds souverain à la BNS. L'objectif premier est de soutenir le

franc suisse avec effet immédiat. Cependant, les gardiens de la monnaie se débattent avec le fait que de nombreux investissements ont été effectués dans des classes d'actifs choisies sur des critères politiques, dont certaines sont liées au long terme. Bien que le plus grand nombre possible de placements soient liquidés, cela ne suffit pas à stabiliser le taux de change du franc suisse et à rétablir sa crédibilité. En conséquence, le franc suisse est désormais considéré comme une monnaie faible et la BNS comme une institution politisée.

Recommandations

Un fonds souverain pour la Suisse peut sembler attrayant à première vue, mais à long terme, il ne peut tenir ses promesses. Au contraire, il met en péril la stabilité macroéconomique de la Suisse ainsi que celle du franc suisse.

La mise en œuvre par l'externalisation des réserves de change n'est en aucun cas comparable aux quelques exemples réussis

à l'étranger, tels que ceux de la Norvège ou de Singapour. La Suisse manque d'une véritable source de revenus. L'origine des fonds est clairement définie en Norvège et à Singapour : la Norvège tire ses revenus du pétrole, tandis que le fonds de Singapour est alimenté par des excédents budgétaires (pour être précis, il faut souligner que les réserves de la banque centrale non indépendante de Singapour sont également gérées par l'Etat). Dans les deux cas, les fonds souverains sont donc basés sur la génération de valeur réelle, qui peut être investie ou consommée directement. En Suisse, par contre, un fonds souverain serait basé sur la «vente de la confiance», qui peut être rompue à tout moment.⁴⁸

L'idée d'un fonds souverain financé par les réserves de change de la BNS doit être clairement rejetée. Pour que la Suisse puisse se protéger d'une telle évolution et des conséquences économiques qui en découlent, des mesures préventives liées à l'indépendance de la BNS sont une solution évidente. En principe, la BNS doit être

48 Il faut faire la distinction entre un fonds souverain basé sur les devises de la BNS et un fonds souverain qui, motivé par un environnement caractérisé par des taux d'intérêt exceptionnellement bas, serait financé par de nouveaux emprunts auprès de la Confédération. Il s'agirait dans ce cas d'un fonds doté de ressources «réelles». Sur le plan politique, cette variante serait intéressante parce que, contrairement à l'approche fondée sur les réserves de BNS, le fonds pourrait aussi investir en Suisse. Néanmoins, d'un point de vue libéral, il est assez clair qu'au lieu d'accumuler des fonds avec la Confédération, il vaudrait mieux réduire les impôts. Après tout, ce n'est pas à l'Etat de prendre en charge les décisions d'investissement de ses citoyens. Dans une petite économie comme la Suisse, une politique industrielle active est vouée à l'échec. Il y a aussi l'idée d'investir dans l'infrastructure publique avec le fonds. Toutefois, même dans le cas de taux bas favorables à l'endettement, l'argent doit finir par être remboursé. Bien entendu, une bonne infrastructure augmente le potentiel fiscal, ce qui peut l'emporter sur les coûts. Mais c'est précisément ce rapport coûts-avantages qui doit toujours être au premier plan lorsqu'il s'agit de dépenses. Un fonds souverain serait probablement compris comme un blanc-seing pour les «rêves d'infrastructure» (Schnell et Vannoni 2015) détachés de la politique fiscale.

protégée – non seulement à l'égard d'un fonds souverain, mais aussi contre d'autres influences politiques affectant son indépendance. Un exemple en est la discussion autour des lignes directrices sur les investissements durables (ESG).

dite, afin d'éviter que les problèmes liés à un fonds souverain ne ressurgissent de manière détournée dans la politique monétaire.

«Je peux résister à tout, sauf à la tentation.»

Oscar Wilde, écrivain irlando-américain

Aujourd'hui, l'indépendance de la BNS est garantie par la Constitution fédérale (art. 99 de la Constitution fédérale) et est précisée dans la loi sur la Banque nationale (art. 5 et 6 LBN). L'introduction d'un fonds souverain nécessiterait donc un ajustement de la base juridique. En fonction du modèle choisi, une modification constitutionnelle serait également nécessaire, notamment si le principe de l'indépendance de la Banque nationale et la répartition de ses bénéfices (art. 99, al. 2 et 4 de la Constitution) devaient être affectés.

Renforcer l'indépendance de la BNS permettrait de consolider les obstacles aux efforts politiques visant à créer un fonds souverain. Certes, les politiciens doivent être associés à la sélection du Conseil de banque et au mandat de la BNS, mais pas à la réalisation concrète des objectifs. L'un des moyens de renforcer ce principe est d'élargir le texte juridique en question. Il convient d'indiquer clairement que toute influence politique sur les décisions de politique de placement de la BNS est inter-

Et si...

... le travail domestique était subventionné ?

Marco Salvi

La participation des femmes dans le monde du travail est en constante augmentation. Malgré cela, le travail domestique et la garde des enfants sont encore inégalement répartis. Et les nombreuses mesures visant à changer cette situation ne parviennent toujours pas à atteindre leurs objectifs.

Scénario

Inspirés par la grève des femmes de 2019, encouragés par l'adoption de l'initiative pour des soins infirmiers forts» en 2021, les milieux de la politique familiale qui exigeaient une meilleure reconnaissance du travail familial ont gagné du terrain. «Pourquoi ne pas valoriser davantage le travail domestique et familial et le rémunérer pour améliorer la situation des femmes?», demandent-ils. Pourquoi ne pas renforcer la sphère familiale et la sphère privée après qu'elle a été éclipsée pendant des décennies par la sphère extérieure du marché (du travail)? Les femmes et hommes au foyer ne méritaient-ils pas aussi la reconnaissance, la sécurité et le respect que l'on témoigne aux salariés?

Une proposition du groupe de réflexion «La préoccupation de tous» fait bientôt fureur: les non actifs devaient recevoir un «salaire forfaitaire» pour femmes et hommes au foyer comme compensation

de l'Etat pour les travaux ménagers et familiaux. Cependant, de sérieux doutes sont rapidement apparus quant à la faisabilité de cette idée bien intentionnée mais finalement inaboutie: il n'est en principe pas possible de vérifier si les ménages effectuent réellement du travail domestique, et si oui combien. Une partie de la subvention se retrouverait rapidement sur le marché, que ce soit sous la forme de dépenses plus élevées pour les restaurants, le personnel de nettoyage ou l'entretien externalisé du jardin. En fin de compte, une partie plus ou moins importante des travaux ménagers serait remplacée par davantage d'activités marchandes et par plus de temps libre – soit le parfait contraire des intentions des initiateurs.

Renforcer la sphère familiale

En guise de contre-projet au salaire forfaitaire, le Conseil fédéral a proposé un paquet de mesures qui est passé rapidement par le processus de consultation et par

l'Assemblée fédérale et qui est a été désormais mis en place. Le paquet intitulé «Mesures en faveur de l'égalité des chances» (projet de loi «Mefég») comprend les mesures suivantes :

01_ Revenu universel pour enfants

L'idée du revenu universel (ou de base) pour enfants part de l'observation que la plupart des parents préfèrent s'occuper eux-mêmes du gros des tâches parentales, bien que celles-ci puissent être sous-traitées au moins en partie. Le risque de substitution de l'activité familiale avec celle marchande, évoqué précédemment pour le salaire forfaitaire, est donc bien moindre. Le travail éducatif prend beaucoup de temps, surtout lorsque les enfants sont jeunes. En 2017, les femmes ayant des enfants de moins de six ans effectuait 36 heures de plus par semaine de travail familial que les femmes vivant en couple sans enfants. Pour les hommes, c'était 17 heures de plus (BFS 2017b).

Une compensation financière a donc été introduite pour le travail familial non rémunéré, sous condition que des enfants de moins de 14 ans vivent dans le ménage. Le revenu de base est de 500 francs par mois et par enfant et remplace les anciennes allocations familiales. Elle soulage en quelque sorte les ménages de la «contrainte du travail rémunéré» chronophage à laquelle les parents étaient confrontés jadis. Le revenu de base est financé par un pourcentage des cotisations sala-

riaux. Les besoins financiers ont déjà atteint 20 milliards de francs par an. Par rapport aux allocations familiales, les contributions salariales ont triplé, passant d'une moyenne de 2 % à 7 % du total du salaire.

02_ Déduction fiscale pour les enfants pris en charge par leurs parents

Etant donné que le revenu universel pour enfants est versé indépendamment du revenu du ménage, mais qu'il est financé par un pourcentage des cotisations salariales, la progression effective de l'impôt est devenue nettement plus rapide. En guise de compensation, le camp bourgeois a exigé une augmentation de la déduction fiscale pour les enfants si l'enfant est pris en charge par ses parents. Une déduction allant jusqu'à 25 000 francs par enfant – ce qui correspond à la déduction maximale pour frais de garde d'un tiers – soulage dorénavant les ménages à revenu unique qui, contrairement aux ménages à double revenu, n'avaient eu jusque-là que des possibilités limitées de déduction fiscale (pas de déduction pour double revenu, pas de frais professionnels pour le second revenu, pas d'épargne défiscalisée par le biais de la prévoyance professionnelle).

03_ Congé parental

L'objectif initial de la politique d'égalité était de renforcer la position des femmes sur le marché du travail et de créer ainsi opportunités et chances supplémentaires pour celles qui avaient été

longtemps confinées dans la sphère familiale. L'assurance maternité fait partie de ce programme en ce sens qu'elle permet aux femmes qui travaillent d'avoir un enfant sans avoir à quitter leur emploi. Avec le renouveau d'intérêt des politiques pour la répartition des tâches domestiques et familiales, les appels en faveur d'un congé parental prolongé à la manière de l'Europe du Nord se sont faits de plus en plus pressants. Le modèle suisse prévoit un congé payé de 80 % pour une période maximale de 480 jours. Il peut être pris simultanément par les mères et les pères. À la fin du congé, les parents ont le droit de reprendre leur emploi précédent avec la même charge de travail. Le congé parental peut être pris à temps partiel et à la carte, mais les mères doivent prendre un congé à plein temps pendant les premiers mois suivant la naissance. Selon les estimations de Salvi (2015), il en coûtera au moins quatre milliards de francs, soit environ six fois plus que le coût de l'assurance maternité.

04_ Réduction du temps de travail

La mesure la plus controversée du paquet a été la réduction du temps de travail normal à 35 heures. Avec une semaine de 42 heures, il était presque obligatoire pour les couples avec enfants de travailler à temps partiel ou d'externaliser les travaux ménagers à des tiers – à condition que les ressources financières de la famille le per-

mettent ou qu'ils puissent compter sur un soutien suffisant de la part de leurs amis ou parents. L'objectif de la semaine de 35 heures est de permettre aux femmes et aux hommes d'effectuer des tâches domestiques et familiales supplémentaires en plus de leur emploi rémunéré.

Toutes ces mesures visaient à améliorer financièrement le travail familial. L'objectif était de créer des incitations à reprendre le travail familial et à ne plus le déléguer au marché. Cet ensemble de mesures a reçu un large soutien de la part de tous les partis de l'Assemblée fédérale, pressés de clore des décennies de discrimination à l'égard des femmes.

Retour à la division traditionnelle des rôles

Quelques années après l'introduction du paquet de mesures, cependant, la désillusion est grande. L'évaluation approfondie commandée par le CCM (Le contrôle, c'est mieux), l'autorité d'évaluation chargée du suivi, n'est pas encore disponible. Toutefois, les principales tendances se dessinent clairement. Elles confirment les craintes exprimées dès le départ par des économistes indépendants.

Le revenu universel pour enfants n'a donné lieu qu'à des ajustements mineurs du comportement de la part des bénéficiaires, le coût du travail (le salaire réel) étant resté inchangé. Il en a résulté une hausse du revenu disponible des parents, ce qui a entraîné une légère réduction de

leur offre de travail. Au contraire, l'augmentation des cotisations salariales pour financer le revenu de base ont clairement réduit l'attrait du travail rémunéré pour les ménages sans enfants. Les femmes qui ont un bon niveau d'éducation, plus que toute autre personne, restent maintenant à l'écart du marché du travail. En effet, en raison de cette progression, les ménages à double revenu contribuent de façon disproportionnée au revenu de base pour enfants. L'activité économique a quelque peu ralenti ce qui a également eu un impact sur les recettes fiscales. Les problèmes déjà existants dans le financement de la prévoyance vieillesse ont été exacerbés par la baisse générale des revenus.

La réduction du temps de travail hebdomadaire de sept heures n'a pas pu être réalisée sans des baisses salariales correspondantes. Une augmentation de 17 % des salaires réels aurait été totalement illusoire : les entreprises auraient en quelque sorte dû supporter tous les coûts de la réduction du temps de travail. L'augmentation des coûts salariaux n'aurait été possible que par une augmentation du prix des biens et services offerts et par un report des coûts sur les consommateurs. Cela aurait entraîné une augmentation des prix, ce qui serait revenu à faire baisser les salaires. Ceux qui n'auraient pas été en mesure d'ajuster les prix (par exemple en raison de la concurrence sur les marchés d'exportation) auraient dû faire des économies – par exemple en remplaçant une partie du personnel plus coûteux par des ma-

chines et des technologies comparativement moins chères – ou bien alors mettre la clé sous le paillason. Il aurait été profitable pour de nombreuses entreprises de délocaliser leur production à l'étranger, ce qui aurait eu d'importantes conséquences sur l'emploi local. Dans l'ensemble, la réduction du temps de travail a effectivement contribué à améliorer quelque peu la conciliation entre la vie professionnelle et familiale des employées à plein temps, mais seulement au prix de pertes salariales importantes. Même avant la réduction du temps de travail hebdomadaire, la majorité des personnes ayant un emploi travaillaient déjà à temps partiel – pour elles, la situation n'a pas beaucoup changé.

Des femmes plus dépendantes de leur mari

L'économie et les consommateurs ne sont pas les seuls à se plaindre des conséquences négatives du projet de loi « Mefég ». Ces mesures coûteuses ont paradoxalement des effets contre-productifs sur l'égalité. Même si les pères et les mères ont la possibilité de se répartir également le congé parental entre eux et même si des incitations ont été créées pour accroître la participation des pères, une grande partie (80 %) du congé parental est encore prise par les mères – un phénomène qui avait déjà été observé dans les pays scandinaves (OECD 2019). La déduction des frais de garde d'enfants a eu des effets négatifs sur l'emploi féminin, au même titre que l'augmentation des allocations familiales en

Allemagne dans les années 1990. Elle a induit une réduction de l'emploi des mères et n'a guère eu d'influence sur le comportement des hommes en matière d'emploi (Hener 2016).

En conséquence, la répartition traditionnelle des rôles a été renforcée. Beaucoup de femmes ont tourné le dos au marché du travail pour se concentrer davantage sur le travail domestique. Le marché du travail est plus que jamais entre les mains des hommes ; la représentation des femmes aux postes de direction est en baisse. Les objectifs de parités salariales ne pouvant être atteints que si les deux genres participent dans une mesure similaire au marché du travail, les différences salariales entre hommes et femmes se creusent à nouveau (Salvi 2015, Salvi et Müller 2019).

Avec une participation moindre au marché du travail, les femmes sont plus dépendantes financièrement de leurs partenaires, ce qui affaiblit leur position de négociation au sein du ménage. En cas de divorce, le risque de pauvreté est d'autant plus élevé. Par conséquent, on envisage de revenir sur les acquis antérieurs en matière d'égalité dans le droit du divorce, comme par exemple la suppression de la notion de faute qui facilitait une «dissolution» unilatérale du mariage. Dans l'intervalle, cependant, l'Etat doit intervenir pour régler les cas difficiles. L'augmentation de la dépendance économique des femmes à l'égard de leur partenaire s'est également accompagnée d'une augmentation de la violence domestique.

L'objection la plus importante à une appréciation financière accrue du travail domestique et familial vient probablement de plus en plus des femmes elles-mêmes. Elles ont rattrapé leur retard en matière de formation et veulent être plus fortement représentées sur le marché du travail. Des mesures d'égalité qui tendraient à réduire les chances des femmes sur le marché du travail sont diamétralement opposées à ces décennies de développement.

Recommandations

L'économiste américaine Barbara Bergmann, décédée en 2015, voyait essentiellement trois moyens de se rapprocher de l'égalité des genres :

- **La voie conservatrice.** La spécialisation plus forte des femmes dans le travail domestique et familial (non rémunéré) ou des hommes dans le travail rémunéré doit être rééquilibrée. Le travail domestique et familial doit être valorisé. Cela correspond au scénario décrit ci-dessus.
- **La voie progressive de gauche.** L'Etat utilise des quotas ou d'autres mesures pour s'assurer que le travail rémunéré et non rémunéré est réparti également entre les deux genres.
- **La voie libérale.** Les obstacles à l'emploi des femmes et à la substitution du travail non rémunéré par un travail rémunéré doivent être réduits.

Le troisième scénario est intéressant d'un point de vue libéral parce qu'il est le moins axé sur les résultats. La meilleure façon de

promouvoir l'égalité entre les genres serait, par exemple, de supprimer les obstacles qui s'opposent à une plus grande participation professionnelle des femmes. A cet égard, le marché du travail suisse (encore relativement libéral) est l'un des meilleurs alliés des femmes dans la recherche de l'égalité. Ce rôle doit être encore renforcé. Les quatre mesures suivantes seraient les plus efficaces :

- **Des imposition individuelle :** il y a aujourd'hui en Suisse des dizaines de milliers de femmes hautement qualifiées qui, pour des raisons fiscales, se tiennent à l'écart du marché du travail ou ne travaillent qu'à des taux très bas (Ecoplan 2019). La raison en est l'imposition conjointe du revenu des couples mariés. A cause de celle-ci et de la charge fiscale marginale, le deuxième salaire – dans la plupart des cas, il s'agit d'une femme (BFS 2018d) – est pénalisé par les impôts. Le système fiscal suisse doit devenir plus favorable aux femmes. L'imposition individuelle, qui prévoit une imposition séparée des partenaires, pourrait non seulement abolir la pénalisation du mariage, mais aussi éliminer toute pénalisation d'état civil dans les impôts et donc aussi les incitations négatives à gagner un second revenu.
- **Accueil extra-familial pour enfants :** crèches, garderies, familles de jour, restaurant scolaire – bref, les services d'accueil extra-familiaux – sont des éléments importants pour l'égalité. Il ne s'agit pas seulement de soutenir les crèches, mais aussi d'autres formes de prise en charge. Les bons de garde, par exemple, offrent une possibilité de subvention grâce à laquelle les parents peuvent avoir leur mot à dire sur la forme, la qualité et d'autres aspects de la garde des enfants (Salvi 2015). Le financement doit également être pris en compte : en raison des effets d'aubaine élevés, les subventions pour les services existants sont particulièrement faibles. Il vaut mieux soutenir de nouvelles offres.
- **Congé parental flexible :** un système de congé parental approprié, flexible et plus court permet une répartition moins liée au genre des responsabilités en matière de garde d'enfants et offre à chaque famille la possibilité d'organiser le congé parental de la manière la plus sensée pour toutes les parties concernées. Le congé parental de courte durée présente l'avantage de donner aux pères la possibilité de s'impliquer davantage dans la garde des enfants en bas âge. En outre, un désavantage pour les jeunes femmes sur le marché du travail, dû au risque de perte de revenus après la naissance de l'enfant, pourrait être diminué. Un temps d'arrêt prolongé a un effet défavorable sur l'emploi des femmes, comme déjà mentionné ci-dessus.
- **Des horaires et des modèles de travail plus flexibles :** pour que les parents puissent mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, des horaires et des modèles de travail plus flexibles devraient être encouragés chaque fois que



possible. Cela nécessite une réforme du droit du travail : au lieu d'une durée maximale de travail hebdomadaire rigide, il faudrait envisager une durée maximale de travail annuelle (Adler et Salvi 2017).

«Lettre à la
génération Y»

Chère génération Y,

Nous sommes différents. Différents de nos parents, les baby-boomers, qu'on appelle ainsi parce qu'ils sont nés en masse après la guerre. On dit de nous que nous voulons garder toutes les options ouvertes et que nous avons peur de rater quelque chose. C'est pourquoi nous sommes aussi appelés génération «Peut-être» ou Fomo – à ne pas confondre avec Yolo, qui ne décrit que notre devise de vie.⁴⁹ En sciences, nous nous sommes fait un nom en tant que génération Y ou «Millenials» dans la langue de Shakespeare (Doherty et al. 2015 ; WEF 2017) ; avec Millenials nous voulons souligner que nous avons grandi au tournant du millénaire. Nous aimons le cri «Pourquoi» (Y/Why, en anglais) car nous sommes une génération critique en quête du sens de la vie.

So, why?

La recherche sur les générations le dit : parce que la numérisation nous a rendus plus individualistes et que la mondialisation, avec ses nombreuses options, nous a rendus plus libres, mais aussi plus désorientés (Dimock 2019 ; Doherty et al. 2015).

En plus de notre acné, nous étions occupés pendant la puberté par les innovations technologiques autour de l'avènement de l'internet – qui, parfois, nous dépasse encore. La vague de la numérisation nous a atteint au milieu de notre voyage vers l'âge adulte, à peu près au même moment où notre voix s'est cassée. C'est ce qui nous distingue de ceux de la génération Z qui nous ont succédé et qui, depuis leur naissance, surfent sur la vague numérique comme les «enfants du numérique» qu'ils sont (Dimock 2019). Donc si «Snake» et les gros Nokia ne vous disent rien, alors vous appartenez plutôt aux «Z», mais si les plus jeunes vous tapent sur les nerfs avec Snapchat et vous traitent de vieux de Facebook, alors bienvenue chez les «Y».

Nous avons donc grandi dans un environnement mondialisé et au sein d'une évolution technologique rapide. La numérisation a modifié les schémas de carrière traditionnels de nos parents et l'interconnexion mondiale a transformé la

49 Pour les autres générations : Fomo signifie «Fear of missing out» (la peur de manquer quelque chose) et Yolo «You only live once» (on ne vit qu'une fois).

Suisse en pays de migration. Nous avons presque tous un ami issu de l’immigration, ou alors nous venons nous-mêmes de familles de migrants. Nous constatons que les relations commerciales établies subissent des pressions, alors que les entreprises technologiques mondiales prennent de l’importance. Les plus âgés d’entre nous ont fait leurs premiers pas dans le monde professionnel au milieu de la crise financière de 2008, nous connaissons bien les périodes de turbulences.

A qui appartient l’avenir ?

Quand une génération se termine et qu’une nouvelle commence, cela fait l’objet de discussions animées. Les frontières générationnelles doivent être considérées comme un outil d’analyse pragmatique et non comme des groupements scientifiquement exacts (Dimock 2019). En revanche, un fait est clair : aujourd’hui, la génération X et les baby-boomers, générations plus âgées donc, sont majoritaires par rapport aux générations Y et Z. Au cours des 25 prochaines années, cependant, il y aura un changement de génération, à la fin duquel non seulement les baby-boomers, mais aussi la génération X atteindront l’âge de la retraite (voir tableau).

	Génération Z	Génération Y	Génération X	Baby-boomer	Génération silencieuse
Année de naissance	1997–2012*	1981–1996	1965–1980	1946–1964	1928–1945
Age, 2018	6–21	22–37	38–53	54–72	73+
Age, 2045	33–48	49–64	65–80	81–99	100+

*L’année limite de la génération Z n’a pas encore été arrêtée.

Source: Bialik et Fry 2019, propre représentation

Et si... nous mettions enfin les solutions en œuvre ?

Selon diverses enquêtes et études, la génération Y en Suisse s’intéresse avant tout aux questions sociales et écologiques (WEF 2017; Deloitte 2018; Credit Suisse Jugendbarometer 2018). Ses principales préoccupations sont la prévoyance vieillesse, les questions d’égalité entre les genres et le changement climatique. Dans toutes ces thématiques, les personnes plus âgées hésitent à s’attaquer enfin aux problèmes.

Si la politique n'aboutit pas enfin à des réformes, notre génération tirera beaucoup moins du système de prévoyance qu'elle n'y a cotisé. Le système de retraite est chancelant, ce qui renforcera encore les luttes de répartition entre les jeunes et les moins jeunes (Grünenfelder et Müller-Jentsch 2017). Le départ à la retraite des baby-boomers augmentera le nombre de retraités, tandis que le nombre de personnes qui cotisent diminuera. Mais nous devons cesser de jouer la grand-mère contre les petits-enfants ! Il sera probablement de plus en plus difficile de corriger ce déséquilibre. S'il n'y a pas d'immigration, nous assisterons à un changement démographique encore plus rapide – un basculement de ceux qui paient actuellement des cotisations et des impôts vers des bénéficiaires nets des prestations de l'Etat. Le temps presse. Des solutions conséquentes et durables sont nécessaires. Afin de restructurer le système des retraites et d'alléger la charge pesant sur les jeunes générations, nous ne pouvons éviter des mesures telles que le relèvement et l'assouplissement de l'âge de la retraite et la baisse du taux de conversion dans le deuxième pilier. L'équité intergénérationnelle doit être plus qu'un principe, la société dans son ensemble doit la vivre (Voir le chapitre sur l'espérance de vie, p 116).

L'égalité des chances entre les genres est également une préoccupation de notre génération. Il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine, car il reste difficile de concilier famille et carrière. L'accent ne devrait pas être mis sur la reconnaissance financière du travail domestique et familial (voir le chapitre sur le travail domestique, p 166), mais plutôt sur des mesures qui permettent aux deux parents de travailler. Beaucoup d'entre nous veulent fonder une famille – mais nous voulons aussi travailler. Nous appelons donc à l'introduction d'une imposition individuelle, d'une plus grande offre de prise en charge extrafamiliale des enfants, d'un congé parental divisible et à la promotion de modèles de travail flexibles (Salvi et Müller 2019). Il est grand temps d'agir à ce niveau !

Outre le changement démographique et l'égalité des chances, la génération Y s'intéresse avant tout au changement climatique. Nous sommes loin d'avoir une politique climatique coordonnée et efficace. La sphère politique est enlisée. Il n'est donc pas étonnant que beaucoup d'entre nous descendent dans la rue avec la prochaine génération, la génération Z. Les grèves climatiques montrent que la reconnaissance des causes anthropogéniques du changement climatique n'est

plus une question pour nous et que nous voulons corriger cette défaillance du marché. Pendant trop longtemps, cette question n'a pas reçu l'importance qu'elle méritait. Mais les interdictions arbitraires n'empêcherons pas le changement climatique (voir le chapitre sur la politique climatique, p.134). Ce qu'il nous faut, ce sont des propositions concrètes et fondées de solutions qui utilisent les mécanismes du marché plutôt que de les affaiblir. Notre pays hautement développé peut et doit servir de modèle politique.

Ne pas brader notre liberté

Nous sommes convaincus que nous pouvons résoudre nos problèmes actuels sans abandonner notre liberté. Bien au contraire, celle-ci une condition nécessaire à notre avancement. Nous avons donc été un peu surpris d'apprendre qu'en février de cette année, «The Economist» avait titré: «Millennial Socialism» (The Economist 2019c). Non mais allô ?! Ainsi, notre génération serait censée soutenir une critique toujours plus forte du capitalisme et des tendances socialistes, et notre réponse aux défis de la démographie, de la numérisation et du changement climatique en serait teintée.

Bien sûr, le monde dans lequel nous vivons n'est pas le même que celui dans lequel nos parents ont grandi. Heureusement, il est globalement meilleur. Mais il est bon que nous nous soucions du climat et de l'environnement. Nous pouvons donner plus de poids à la responsabilité individuelle qu'à l'intervention de l'Etat, même si – ou précisément parce que – nous avons d'autres valeurs et préoccupations que les générations précédentes (WEF 2017). De nombreux membres de la génération Y sont conscients de leur liberté et s'engagent en même temps en faveur de la durabilité. Nous avons voyagé à l'étranger en raison de libertés presque illimitées, et pourtant la production locale et durable nous tient à cœur.

Dans le «libéralisme Y», il est peut-être plus clair que par le passé qu'il ne peut y avoir de liberté sans responsabilité – cela inclut aussi la responsabilité envers les autres. Notre marché du travail libéral, par exemple, ne fonctionne que si les employeurs et les employés prennent leurs responsabilités au sérieux. La responsabilité ne peut être simplement déléguée à d'autres ou même à l'Etat.

Nous, membres de la génération Y, avons déjà connu de nombreux abus de confiance – par exemple le sauvetage des banques par le gouvernement, ou la défaillance du marché en matière de politique climatique et de transport, dont les coûts effectifs n'ont pas encore été internalisés. Nous ne devrions plus tolérer l'irresponsabilité des générations plus âgées envers les jeunes générations : quiconque prêche le libéralisme doit aussi l'incarner. Des exigences légales et des interdictions de plus en plus détaillées ne sont pas une solution pour nous. Mais pour maintenir la confiance dans notre système fondé sur la liberté et la responsabilité, il faut reconnaître les échecs et relever enfin les nombreux défis brûlants de notre époque.

Cela signifie que nous devrions voter davantage. Nous devons nous prendre en main, car les plus de 50 ans votent plus souvent que nous (DSJ 2018). Mais ceux qui nous critiquent oublient que nous, la génération Y, avons grandi dans un monde complexe et en constante évolution. Les générations précédentes auraient peut-être été complètement dépassées. Nous, par contre, nous sommes habitués au changement depuis l'enfance, ce qui est une bonne condition préalable pour y faire face.

La devise du moment n'est donc plus de remettre à plus tard les corrections d'évolutions indésirables. Les réformes nécessaires, notamment dans les domaines de la prévoyance, des transports et de la politique climatique, doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible et de manière pragmatique. La surréglementation n'a pas sa place, tout comme les exigences des plus extrêmes d'entre nous qui préféreraient jeter l'ensemble du système par-dessus bord. D'une part, notre prospérité n'a pu se développer que grâce à l'ordre économique et social libéral. D'autre part, ce système nous garantit la liberté individuelle de façonner notre vie. Ce n'est que dans un monde libre que chacun peut être ce qu'il veut être. Pour certains d'entre nous, le désir de liberté s'est peut-être quelque peu éloigné, car nous tenons pour acquise la situation luxueuse d'aujourd'hui. Mais cette complaisance est dangereuse. La liberté, c'est un peu comme la santé : on ne l'apprécie vraiment que lorsqu'elle n'est plus là.

Libéralement vôtre, avenirjeunesse

03

Le chant des sirènes

Et si la Suisse n'existait pas ? A l'Exposition universelle de Séville en 1992, l'artiste suisse Ben Vautier a osé. Son œuvre, «La Suisse n'existe pas», a déclenché une tempête d'indignation. Rétrospectivement, cependant, cette provocation s'est avérée productive : toute la nation s'est demandée si notre Suisse existait telle que nous l'imaginions.

Le lecteur attentif remarquera que les scénarios de ce livre tirent leur origine d'une idée tout aussi provocante : le monde ne pourrait-il pas se passer de la Suisse ?

Sur le plan géopolitique, les centres de pouvoir se déplacent de toute façon. Les innovations technologiques continuent de se répandre et un nombre croissant de personnes profiteront de toujours plus d'années vécues en bonne santé.

Toutes ces évolutions sont déjà perceptibles aujourd'hui. Elles adviendront, que la Suisse existe ou non. Ce serait toutefois une erreur de tomber dans le défaitisme. Certes, la Suisse est en pleine mutation structurelle, indépendamment de sa volonté. Mais ce n'est que si elle aborde ces changements ouvertement et sans œillères qu'elle peut les façonner à sa manière et ainsi défendre sa place sur la scène mondiale.

C'est précisément cette attitude qui fait défaut en Suisse. Notre pays refuse de prendre systématiquement en compte les bouleversements à venir, de les inscrire dans un cadre stratégique et de les façonner. Il s'enlise dans une petitesse improductive. Comme si la Suisse, en tant que centre économique mondial, plaque tournante de l'éducation et de l'innovation et rempart de la liberté, n'existait pas.

Les récits trompeurs prospèrent dans un vide stratégique

Le manque de volonté de façonner la politique suisse s'illustre dans le programme quadriennal mal conçu du Conseil fédéral. Paru sous le titre inoffensif de «programme de la législature», ce document stratégique voit son impact limité d'emblée par son auteur : de manière très explicite, il ne prétend pas être un programme gouvernemental dont les objectifs exigeront un large engagement dans

les années à venir. Le programme de la législature n'est qu'un «instrument de dialogue» entre le Conseil fédéral et le Parlement (Bundeskanzlei 2019b).

Il est néanmoins admis que «...s'il est une planification que l'on peut qualifier d'importante, c'est bien la planification de la législature» (Staatspolitische Kommission des Nationalrates 2018). Mais ce texte ne parvient pas à répondre aux questions centrales pour l'avenir du pays. Le manque de volonté d'aborder les questions stratégiques et de tirer des conclusions concrètes se reflète également dans le fait que le Parlement ne fait désormais que prendre connaissance du programme de la législature du Conseil fédéral.

Avec ce vide stratégique, il n'est guère surprenant que l'impulsion pour le développement futur de l'Etat suisse vienne moins de l'intérieur que de l'extérieur. Outre les influences étrangères, divers groupes d'intérêts tentent de façonner la Suisse selon leurs propres idées. Cette situation a ses avantages et ses inconvénients: d'un côté, il existe une société civile suisse diversifiée et active qui sait tirer parti des possibilités offertes par la démocratie directe et stimuler ainsi le discours public. De l'autre, cette politique animée par des intérêts particuliers est souvent trop ancrée dans le présent.

Ces derniers temps, des dogmes et des idéologies que l'on croyait dépassés depuis longtemps se sont répandus. Il redevient acceptable de simplifier des problèmes complexes en se concentrant sur des solutions faciles. Derrière cela se cachent souvent des récits qui déforment les faits, voire les ignorent complètement.

Ces récits ne doivent pas être sous-estimés. D'une part, ils sont à l'origine d'un grand nombre des scénarios dystopiques examinés dans cette publication. Ceux-ci s'inspirent des débats politiques actuels en Suisse. D'autre part, ces récits trompeurs empêchent de réagir, ou de réagir de façon appropriée, à certains développements inévitables. C'est la raison pour laquelle les scénarios de ce livre décrivent des mondes alternatifs qui anticipent les développements technologiques, démographiques ou mondiaux.

Ces narratifs se présentent sous différentes formes: le récit des «graves inégalités» est souvent utilisé par la gauche politique, le récit des «méchants étrangers» par la droite nationale conservatrice. Les deux extrêmes aiment aussi recourir au narratif de la «concurrence malsaine», qui devient ainsi une sorte d'élément unificateur. Ces trois visions du monde ont en commun de tirer leur force – selon la situation – des sentiments de paresse, d'envie et de peur. A court terme, ce chant des sirènes peut donner à l'individu un sentiment réconfortant de «Nous vous comprenons – contrairement à tous les autres», mais à long terme, il nuit à la société dans son ensemble. A cet égard, la tentation la plus grande est probablement l'indignation devant l'injustice de ce monde.

Le récit des graves inégalités

Actuellement, ceux qui suivent le discours public ont rapidement l'impression que les inégalités – et donc l'injustice sociale – ont atteint des proportions insoutenables et que l'écart des revenus se creuse rapidement. Selon ce récit, les riches profitent généreusement des bénéfices, tandis que le reste de la population stagne ou subit des pertes de revenus. Le coupable de cette prétendue évolution est rapidement identifié: l'économie de marché libérale.

Cette histoire n'a qu'un seul défaut: elle n'est pas conforme aux faits (Grünenfelder et al. 2019). En 1990 encore, 44 % de la population mondiale vivait dans l'extrême pauvreté – aujourd'hui, ce chiffre est inférieur à 10 %. Ces améliorations sont principalement dues à la mondialisation et au progrès technologique. Dans le groupe des économies développées, la Suisse présente une répartition des revenus remarquablement stable et équilibrée.

Au centre de ce modèle de réussite se trouve son marché du travail relativement flexible. Ainsi, les entreprises disposent d'une relativement grande marge de manœuvre pour s'adapter aux nouvelles conditions du marché. Cette flexibilité permet aussi de maintenir des taux de chômage historiquement bas. En outre, le système éducatif suisse prépare bien les jeunes à entrer dans le monde du travail et la structure fédérale de l'Etat peut idéalement prendre en compte les conditions locales.

Ironiquement, c'est précisément à cause du récit erroné d'un monde toujours plus inégal que les trois éléments grâce auxquels les inégalités sont faibles en Suisse sont en danger. Au nom de l'équité, diverses forces tentent de réduire les compétences budgétaires et fiscales des cantons et de bouleverser le système de formation. En parallèle, le marché suisse du travail est menacé par diverses interventions de l'Etat.

Ici aussi, la lutte pour plus d'égalité joue un rôle important. La meilleure illustration en est l'idée d'un revenu de base – qui inspire encore de larges cercles à s'engager dans des aventures sociopolitiques. En même temps, sous couvert de politique familiale, nous assistons à des avancées qui limiteraient massivement la flexibilité des travailleurs et des employeurs. En fin de compte, toutes ces mesures n'éradiqueront pas les inégalités supposées sur le marché du travail, bien au contraire. L'augmentation des cotisations salariales tout comme la réglementation toujours plus contraignante qui en résulteraient ne laisseraient pas le pays indemne. Des taux de chômage plus élevés et un niveau de prospérité plus faible seraient à craindre.

Le récit des méchants étrangers

Les tendances sur le marché du travail, domaine essentiel à notre prospérité, sont d'autant plus alarmantes que l'approche libérale y est également minée par le récit des «méchants étrangers». Les nationaux conservateurs et les milieux syndicaux souhaitent avant tout que la Suisse soit aussi isolée que possible du potentiel de main d'œuvre étrangère. Cette approche est dangereuse, car les esprits les plus affûtés ne se trouvent pas exclusivement sur le territoire suisse. C'était déjà le cas au début de l'histoire suisse, lorsque de nombreux entrepreneurs prospères étaient issus de l'immigration. Et c'est encore vrai aujourd'hui. Les sociétés suisses du Swiss Market Index (SMI), par exemple, ont une part de 65 % d'étrangers au niveau de leur direction (Schilling 2019). La politique migratoire suisse a donc tout intérêt à s'aligner davantage et sans bureaucratie sur la demande du marché du travail.

D'une manière générale, les relations avec le reste du monde doivent à nouveau faire l'objet d'une attention accrue. Quoique laisse entendre la légende de Guillaume Tell et son combat pour la liberté et l'autodétermination, un coup d'œil sur les archives montre que la Suisse est devenue un modèle de réussite grâce à une mise en réseau intelligente avec les autres pays. A l'époque déjà, elle a garanti sa prospérité grâce au commerce international, compensant ainsi son marché intérieur limité par une expansion à l'étranger (Grünenfelder et al. 2018). L'indépendance de la Suisse n'a jamais été absolue – si la Suisse peut être considérée comme une «île des Bienheureux», c'est uniquement parce que le pays a toujours su habilement développer son réseau international.

La Suisse n'a donc jamais mené une politique d'isolement obstinée. Cela ne servirait pas ses intérêts aujourd'hui non plus, précisément parce que le pays est régulièrement exposé à des influences exogènes. Il s'agit d'anticiper les cas où des organisations internationales ou des associations informelles de grands pays souhaiteraient influencer la politique suisse. En particulier, il faut participer aux négociations sur les règles régissant la concurrence internationale. Il serait futile d'insister sur la souveraineté absolue. Au contraire, une telle politique entraîne une perte de temps inutile. La Suisse n'a rien à gagner à nier toute forme d'influence ni à s'indigner en cas d'ingérence indue dans notre pays indépendant.

Les compromis trouvés à la dernière minute révèlent les conflits d'objectifs du système suisse: la participation de la Suisse aux marchés mondiaux va de pair avec des interdépendances économiques et politiques. Les pays étrangers ne sont ni «gentils» ni «méchants», mais représentent des intérêts qui suivent parfois la ligne de la Suisse et parfois non – il en va d'ailleurs de même pour l'image extérieure de la Suisse. Au lieu de dépenser de l'énergie pour élaborer la fable d'une île autarcique, il vaudrait mieux travailler à une conception adroite et prévoyante des relations extérieures. Cette question est plus urgente que jamais: la fragmentation croissante de la politique mondiale, le remplacement d'un système basé sur des règles par un système fondé sur le pouvoir, la transformation numérique de l'activité économique et l'évolution démographique entraînent des changements des paramètres qui garantissent la prospérité de la Suisse.

Le récit de la concurrence malsaine

Alors que le récit des graves inégalités alimente l'indignation par l'envie, le récit des méchants étrangers se sert de la peur et donc de l'isolement pour créer une identité. Dans ces deux récits, la crainte d'un échange ouvert et stimulé par la concurrence avec les autres est présente. Ces deux attitudes sont ainsi porteuses d'un troisième récit trompeur, celui de la «concurrence malsaine».

A première vue, une représentation aussi négative de la concurrence est surprenante. Après tout, grâce à ses forces dynamiques, un choix incroyable de biens et de services nous est offert. Grâce à la concurrence, nous pouvons déguster les cuisines les plus variées du monde dans d'innombrables restaurants et, le soir, à la maison, choisir parmi les films proposés par Netflix, Amazon, Google Play ou Teleclub. Nous vivons aussi la dynamique de la concurrence au quotidien, par exemple quand, grâce aux nouveaux vêtements de sport fonctionnels, nous ne transpirons pas trop et ne gelons pas en montagne –les vêtements d'aujourd'hui n'ont plus grand chose en commun avec les pulls en laine pelucheux.

Alors pourquoi soudainement cette large résistance à l'encontre de la concurrence? La réponse est simple: la concurrence est dure pour tous ceux qui y sont exposés. Elle demande un effort constant aux participants du marché. Certes, nous bénéficions tous de cette dynamique à bien des égards, mais en même temps, nous subissons tous une relation concurrentielle dans certains domaines de la vie. Il nous faut donc prouver à maintes reprises que nous offrons vraiment une valeur ajoutée à la société, ce qui est peu confortable. Il n'est donc pas étonnant que des revendications prônent une protection des effets «nuisibles» de la concurrence trouvent leurs adeptes, par exemple parmi les employés de certaines industries, les locataires de certains projets immobiliers ou même les administrations de certains cantons –oui, l'idée de la concurrence atteint aussi les sphères étatiques. Grâce à la structure fédéraliste de la Suisse, de nombreuses autorités publiques se trouvent dans une situation de concurrence les unes avec les autres. Dans tous les domaines, il faut maintenant renforcer l'idée de concurrence. Sur le plan structurel, c'est précisément la concurrence du fédéralisme qu'il convient de reconsidérer. Les tendances à la centralisation en Suisse doivent être stoppées. Sans concurrence systémique entre les cantons et entre les communes, la force

A black and white photograph showing a Swiss airplane, identifiable by the cross on its tail, flying over a vast, rugged mountain range. The mountains are covered in snow and have sharp, jagged peaks. The sky is clear and light-colored.

«J'aime la Suisse telle qu'elle est; mais
parce qu'elle est ainsi, et parce que je l'aime,
la critique, l'autocritique est nécessaire.»

Max Frisch, écrivain

nécessaire au renouvellement des structures étatiques s'amenuisera progressivement. Seule la structure fédéraliste de l'Etat peut empêcher l'uniformité, voire l'égalitarisme centraliste (Cosandey et al. 2019).

Malgré les récits trompeurs précités, l'idée de concurrence doit également être intégrée dans la politique étrangère. La compétitivité de l'économie exportatrice est le facteur incontesté de la prospérité de la Suisse. Le ratio du commerce extérieur est maintenant de 110 %. Plus les tendances antimondialistes, le nationalisme économique et le protectionnisme se propagent, plus il est important de défendre l'internationalisation de l'économie suisse, qui assure la compétitivité du pays.

La marque «Suisse» doit être préservée en tant que label de qualité pour les produits et les services grâce à une innovation technologique constante; le «Made in Switzerland» ne doit pas servir de prétexte à l'isolement et à l'exclusion. La concurrence doit donc être étendue à des secteurs additionnels au sein du marché intérieur européen, tout comme à de nouveaux marchés au-delà des frontières du vieux continent. Bien que cela rende la vie des entreprises peu performantes plus difficile, cela ouvre aussi de nouvelles perspectives de croissance pour les entreprises dynamiques, ce qui à son tour garantit des emplois locaux à long terme. Le marché intérieur est et reste trop petit pour la Suisse. Ne serait-ce que pour des raisons économiques, le pays doit rester à l'avant-garde d'un système fondé sur l'économie de marché et la mondialisation.

Toutefois, la politique étrangère seule ne suffit pas; des mesures sur le marché domestique sont également nécessaires pour renforcer les forces concurrentielles. C'est précisément sous le couvert du service public que se cachent de plus en plus d'anachronismes entrepreneuriaux, qui entravent plutôt qu'ils ne promeuvent le bien-être du pays. Ces pratiques pernicieuses doivent être combattues afin de permettre le développement de marchés plus compétitifs. Le régime économique à deux vitesses avec une économie d'exportation très efficace et une économie domestique léthargique et proche de l'Etat doit enfin être aboli. Cette dernière devient de plus en plus un poids pour les industries orientées vers l'exportation. Dans un passé proche, des intérêts particuliers au sein du marché

intérieur ont joué un rôle important dans l'obstruction à l'accès de nouveaux marchés à l'étranger – il faut aussi remettre en question les possibilités de blocage d'un secteur agricole qui représente une part toujours plus négligeable de la valeur ajoutée.

Le pays a besoin de stratégies à long terme

Les trois récits sont basés sur une compréhension transfigurée de l'histoire et une perception déformée du présent. Le fait qu'ils prospèrent si bien en ce moment est préoccupant. En fin de compte, ils mineront progressivement la stabilité du modèle suisse, qui a pourtant fait ses preuves. D'une part, ils détournent l'attention du public des changements technologique et géopolitique inexorables et, d'autre part, ils créent de nouveaux obstacles inutiles sur la voie d'un avenir prospère. Les 13 scénarios élaborés dans cette publication peuvent tous être lus à la lumière de ces récits trompeurs.

Pour que la Suisse reste durablement sur la voie d'un développement couronné de succès, il faut s'opposer de manière décisive à ces récits. Dans les pages précédentes, nous avons explicitement recommandé la meilleure façon de relever les défis. A un niveau plus élevé, le vide stratégique en Suisse doit être comblé. Le fait que le pays manque d'une stratégie claire pour l'avenir contribue à la popularité de ces récits.

En ces temps d'incertitude et d'évolution rapide, la politique suisse doit plus que jamais faire preuve de volonté pour façonner l'avenir. En plus d'identifier des problèmes et des faiblesses, il est important d'élaborer des lignes directrices pour combattre les déficits identifiés. Il s'agit aussi d'apporter une contribution objective à la formation et à la mobilisation de l'opinion publique pour que les stratégies d'action esquissées soient effectivement mises en œuvre (Tucker 1981). Si la politique ne le fait pas, le vide sera comblé par d'autres faiseurs d'opinion, comme on peut déjà le constater aujourd'hui.

Dans les pays asiatiques, la sphère politique définit ses objectifs plus d'une décennie à l'avance. Dans certaines démocraties occidentales comme la Nou-

velle-Zélande, le gouvernement formule également de manière transparente ses objectifs stratégiques jusqu'en 2030. La politique suisse devrait elle aussi développer des approches systémiques qui vont au-delà des débats politiques quotidiens afin de faciliter les discussions stratégiques. L'évolution démographique à elle seule rend nécessaire de concentrer davantage le travail politique sur les questions à long terme ; l'action politique actuelle, avec un horizon législatif de quatre ans, est beaucoup trop myope en la matière (Gutzwiler 2008).

Pour la Suisse, cela signifie donc que le discours politique et le rayon d'action doivent être élargis dans le temps. Les perspectives d'avenir et la nécessité d'agir doivent être identifiées dix à vingt ans à l'avance. Cela permet de créer une pression suffisante pour les ajustements nécessaires et d'éviter des retards inutiles. Et c'est la seule façon d'éviter qu'un jour les générations futures se posent la question : et si la Suisse se retrouvait à nouveau parmi les leaders mondiaux ?

Table des acronymes

Aceum	Accord Canada–Etats-Unis–Mexique
Aele	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance-invalidité
ALE	Accord de libre-échange
Apta	Accord commercial Asie–Pacifique
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BCE	Banque centrale européenne
BNS	Banque nationale suisse
BoJ	Bank of Japan
CCDCOE	Centre de compétence de l'Otan pour la cybersécurité
CCT	Convention collective de travail
CFC	Certificat fédéral de capacité
CO ₂	Dioxyde de carbone
COP	Conference of Parties
CCF	Chemins de fer fédéraux suisses
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DMDC	Defense Manpower Data Center
EDA	Agence européenne de défense
EEE	Espace économique européen
EITC	Earned income tax credit
EMS	Etablissement médico-social
ESG	Environnemental, social et gouvernance (investissements)

Fed	Federal Reserve (Etats-Unis)
Fomo	Fear of missing out (peur de manquer)quelque chose)
FVNO	Fixed Virtual Network Operator
G20	Groupe des 20
Gatt	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GCSP	Centre de Genève pour la politique de sécurité
GICHD	Centre de Genève pour le déminage humanitaire
Giec	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IISS	International Institute for Strategic Studies
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LBN	Loi sur la Banque nationale
LDP	Loi sur les droits politiques
Mint	Mathématiques, informatique, sciences naturelles et techniques
NdT	Note de la traductrice
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Ofcom	Office fédéral de la communication
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
ONU	Organisation des nations unies
Otan	Organisation du traité Atlantique nord
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
Pnue	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PpP	Partenariat pour la paix

RBI	Revenu de base inconditionnel
RER	Réseau express régional
RFFA	Réforme fiscale et financement de l'AVS
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
RTA-IS	Regional Trade Agreements Information System
RTS	Radio Télévision Suisse
SMI	Swiss Market Index
SSR	Société suisse de radiodiffusion et de télévision
SUV	Sport utility vehicle
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UBI	Universal basic income
UE	Union européenne
USA	Etats-Unis d'Amérique
Yolo	You only live once (on ne vit qu'une fois)
ZRH-GVA	Aéroports de Zurich et de Genève

Bibliographie

- Adler, Tibère; Salvi, Marco (2017): Quand les robots arrivent. Préparer le marché du travail à la numérisation. Zurich: Avenir Suisse.
- Ammann, Matthias; Schnell, Fabian (2019): Une démocratie directe numérique. Renforcer les droits populaires suisses. Zurich: Avenir Suisse.
- Ammann, Matthias; Schellenbauer, Patrik; Grünenfelder, Peter; Langenegger, Jennifer (2018): Les hautes écoles suisses – plus d'excellence, moins de régionalisme. Un programme de compétitivité en dix points. Zurich: Avenir Suisse.
- BABS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2015): Katastrophen und Notlagen Schweiz. Technischer Risikobericht 2015. Berne: BABS.
- BAK Basel (2013): BAK Taxation Index 2013. Bâle: BAK Basel.
- Baezner, Marie; Maduz, Linda; Prior, Tim (2018): Intelligente Schutzsysteme für die Stadt der Zukunft. In: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 235, November 2018. Zurich: CSS ETH.
- Baezner, Marie; Cordey, Sean (2019): Nationale Cybersicherheitsstrategien im Vergleich. Herausforderungen für die Schweiz Mars 2019. Zurich: CSS ETH.
- Bafu, Bundesamt für Umwelt (2017): Kenngrössen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz (1990–2015).
https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/kenn-groessen_zurentwicklungdertreibhausgasemissioneninderschweiz.pdf.download.pdf/kenngroessen_zurentwicklungdertreibhausgasemissioneninderschweiz.pdf.
 Consulté le: 16.08.2019.
- Bafu, Bundesamt für Umwelt (2019): Das Übereinkommen von Paris.
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima--internationales/das-uebereinkommen-von-paris.html>.
 Consulté le: 22.08.2019.
- Barrie, Douglas et al. (2019): Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members. Londres: The International Institute for Strategic Studies.
- Baylis, John; Smith, Steve; Owens, Patricia (2011): The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. New York: Oxford University Press.

- Bialik, Kristen; Fry, Richard (2019): Millennial life. How young adulthood today compares with prior generations. PeW Research Center.
<https://www.pewsocialtrends.org/essay/millennial-life-how-young-adulthood-today-compares-with-prior-generations/>. Consulté le : 10.04.2019.
- Becker, Rolf; Schoch, Jürg (2018): Soziale Selektivität. Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR. Berne : Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR.
- Beobachter (2018): Der Staat will das Porto nicht bezahlen. Von: Berg, Tina.
<https://www.beobachter.ch/politik/brieflich-abstimmen-der-staat-will-das-porto-nicht-bezahlen>. Consulté le : 02.04.2019.
- Bertaud, Alain (2019): Order without Design: How Markets Shape Cities. Cambridge : MIT Press.
- Bertelsmann Stiftung (2018): Globalisierungsreport 2018.
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/globalisierungsreport-2018/>. Consulté le : 22.08.2019.
- Besch, Sophie; Bond, Ian (2019): NATO at 70: Twilight years or a new dawn? In: Insight, April 2019. Londres: Centre for European Reform.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016a): Sekundarstufe II: Abschlussquote. *<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/bildungsstufen/sekii/abschlussquote-sekii.html>*. Consulté le : 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016b): Sekundarstufe II: Maturitätsquote. *<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/maturitaetsquote.html>*. Consulté le : 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016c): Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungsstufe, Ausgabenart und Verwaltungsebene. *<https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6728880/master>*. Consulté le : 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016d): Sekundarstufe II: Maturitätsquote. Maturitätsquote 2016 nach Wohnkanton. *<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/maturitaetsquote.html>*. Consulté le : 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017a): Finanzen und Kosten der Hochschulen. *<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/hochschulen.html>*. Consulté le : 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017b): Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit und Freiwilligenarbeit nach Geschlecht und Familiensituation. *<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.2922604.html>*. Consulté le : 13.09.2019.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2017c): Haus- und Familienarbeit: Durchschnittlicher Zeitaufwand in Stunden pro Woche. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/nutzung-gueter/nutzung-gueter/haus-familienarbeit.assetdetail.2922666.html>. Consulté le : 13.0.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018a): Erwerbslosenquote gemäss ILO. Situation fünf Jahre nach dem Studienabschluss (Abschlussjahr 2012). https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/eintritt-arbeitsmarkt/tertiarstufe-hochschulen/erwerbslosenquote-ilo.html#accordion_3822535761549021548011. Consulté le : 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018b): Luftemissionskonten – Mehr als 60 % des Treibhausgas-Fussabdrucks entsteht im Ausland. Neuchâtel: BFS.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Politik. Abstimmungen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html>. Consulté le : 29.06.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Politik. Abstimmungen. Stimmbeteiligung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html#56129231>. Consulté le : 29.06.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019c): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, 1861–2017. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019d): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.8226405.html>. Consulté le : 16.05.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019e): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung: Arbeitsmarktstatus nach Geschlecht, Nationalität, Altersgruppen, Familientyp. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.8086490.html>. Consulté le : 23.04.2019.
- Bloomberg (2019): Currency Markets. <https://www.bloomberg.com/topics/currency-markets>. Consulté le : 13.09.2019.
- Bisaz, Corsin; Serdült, Uwe (2017): E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. In: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 28, 531–545. Berne: Bundeskanzlei.
- Bundeskanzlei (2018): Die Schweiz 2030. [https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_bbl/b2c/start/?care=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE18&cit=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE181402EC770E351EE8A7DFAC617EE1D26D\)/.do](https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_bbl/b2c/start/?care=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE18&cit=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE181402EC770E351EE8A7DFAC617EE1D26D)/.do). Consulté le : 13.09.2019.
- Bundeskanzlei (2019a): Eidgenössische Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuerberechtigten-Initiative)». <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20101128/det553.html>. Consulté le : 01.04.2019.

- Bundeskanzlei (2019b): Legislaturplanung. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/regierungsunterstuetzung/fuehrungsunterstuetzung/legislaturplanung.html>. Consulté le: 05.09.2019.
- Bundesrat (2004): Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004. Berne: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.
- Bundesrat (2012): Volksabstimmung vom 23. September 2012. Erläuterungen des Bundesrates. Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung. https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/volksabstimmung_vom23september2012.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates23092012.pdf. Consulté le: 15.05.2019.
- Bundesrat (2015): Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III. Berne: Bundesrat.
- Bundesrat (2016): Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates. Berne: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- Bundesrat (2018a): Jahresbericht 2017 des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und an der Partnerschaft für den Frieden. Berne: Generalsekretariat VBS.
- Bundesrat (2018b): Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018–2022. Berne: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- Bundesrat (2019): Schweizer Klimapolitik. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76206.html>. Consulté le: 01.09.2019.
- Buomberger, Peter; Schlegel, Tobias (2016): Die Qualität von Regulierungen verbessern. <https://www.avenir-suisse.ch/wie-kann-die-qualitaet-der-regulierung-verbessert-werden/>. Consulté le: 25.09.2019.
- Cato Institute (2018): The Human Freedom Index 2018. Washington D.C.: Cato Institute.
- CCDCOE, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (2019): NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence grows to 25 members. <https://ccdcoe.org/news/2019/Nato-cooperative-cyber-defence-centre-of-excellence-grows-to-25-members/>. Consulté le: 28.06.2019.
- ch Stiftung (2017): Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016. Effretikon: DE Druck AG.
- Cosandey, Jérôme; Bischofberger, Alois (2013): Verjüngungskur für die Altersvorsorge. Vorschläge zur Reform der zweiten Säule. Genf: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Cosandey, Jérôme; Eling, Martin; Höpflinger, François; Perrig-Chiello, Pasqualina (2014): *Generationengerechtigkeit überwinden*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Cosandey, Jérôme et al. (2019): *Le dynamisme unique de l'Arc lémanique*. Zurich: Avenir Suisse.
- Cotter, Andrew (2018): *The European Neutrals and NATO. Non-alignment, Partnership, Membership?* Londres: Palgrave Macmillan.
- Credit Suisse (2014): *Erfolgsfaktoren für Schweizer KMU*. Zurich: Credit Suisse Group AG.
- Credit Suisse (2017): *Schweizer Immobilienmarkt 2017. Mieter gesucht*. Zurich: Credit Suisse Group AG.
- Credit Suisse (2018): *Jugendbarometer 2018. Die grosse Umfrage in den USA, in Brasilien, Singapur und der Schweiz*. https://www.credit-suisse.com/about-us/de/research-berichte/studien-publikationen/jugendbarometer.html?WT.i_short-url=%2Fjugendbarometer&WT.i_target-url=%2Fabout-us%2Fde%2Fresearch-berichte%2Fstudien-publikationen%2Fjugendbarometer.html&ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F. Consulté le : 17.05.2019.
- Deloitte (2018): *2018 Deloitte Millennial Survey. Millennials disappointed in business, unprepared for Industry 4.0*. <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/innovation/contents/Millennial-Survey-2018.html>. Consulté le : 10.04.2019.
- Dennison, Susi; Franke, Ulrike Esther; Zerka, Pawel (2018): *The Nightmare of the Dark: The Security Fears that keep Europeans awake at Night*. In: *Security Scorecard 2018*. Paris: European Council on Foreign Relations.
- Department of Defense of the United States of America (2019): *DoD Personnel, Workforce Reports & Publications: Military and Civilian Personnel by Service/Agency by State/Country (Updated Quarterly)*. https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp#. Consulté le : 28.06.2019.
- Deutsche Bank Research (2019): *Global Digital Leadership*. [https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=RPS_EN-PROD\\$HIDDEN_GLOBAL_SEARCH&rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD0000000000489430](https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=RPS_EN-PROD$HIDDEN_GLOBAL_SEARCH&rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD0000000000489430). Consulté le : 10.09.2019.
- Dimock, Michael (2019): *Defining generations. Where Millennials end and Generation Z begins*. PeW Research Center. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>. Consulté le : 10.04.2019.
- Doherty, Carroll; Kiley, Jocelyn; Tyson, Alec; Jameson Bridget (2015): *The Whys and Hows of Generations Research*. PeW Research Center. <https://www.people-press.org/2015/09/03/the-whys-and-hows-of-generations-research/>. Consulté le : 12.04.2019.

- Dümmler, Patrick; Kienast, Kevin (2016): Pour une Suisse ouverte aux échanges commerciaux. Une stratégie en trois piliers pour le commerce extérieur du pays. Zurich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick; Roten, Noémie (2018): Une politique agricole d'avenir. Stratégie en dix points en faveur des consommateurs, des contribuables et des entrepreneurs agricoles. Zurich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick; Anthamatten, Jennifer (2019): Libre-échange Suisse-USA: un accord mutuellement bénéfique. Arguments pour un accord avec notre deuxième partenaire commercial. Zurich: Avenir Suisse.
- DSJ, Dachverband Schweizer Jugendparlamente (2018): Stimme ich ab, stimme ich nicht ab. Von: Odermatt, Jasmin. <https://www.dsj.ch/blog/politische-partizipation-von-jugendlichen/selektives-abstimmungsverhalten-junger-erwachsener/>. Consulté le: 14.05.2019.
- Dworkin, Anthony; Leonard, Mark (2018): Can Europe save the World Order? In: Policy Brief, No. 260. Paris: European Council on Foreign Relations.
- Eberle, Franz (2008): Zitiert in Wolter, Stefan C. Eine Maturität ist nicht gleich eine Maturität (2014). http://www.ksgr-cdgs.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/Referat_Stefan_Wolter_Gymnasien_Genf_2014.pdf. Consulté le: 08.07.2019.
- Ecoplan (2019): Auswirkungen einer Individualbesteuerung. https://www.ecoplan.ch/download/aib_sb_de.pdf. Consulté le: 12.09.2019.
- EDA, European Defence Agency (2018): Air-to-Air Refuelling. <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/air-to-air-refuelling>. Consulté le: 28.06.2019.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019): Die Schweiz in der Welt 2028. https://www.dfae.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/avis28-bericht-190619_DE.pdf. Consulté le: 26.09.2019.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2016): Schweizerische Lohnstruktur-erhebung 2016. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2017): Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2018a): Übergänge nach Abschluss der Sekundarstufe II und Integration in den Arbeitsmarkt Längsschnittanalysen im Bildungsbereich, Ausgabe 2018. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2018b): Bildungsabschlüsse. Ausgabe 2018. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2018): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016. <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html>. Consulté le : 19.08.2019.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2019): Finanzstatistik. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>. Consulté le : 08.04.2019.
- Erdöl-Vereinigung (2019): Produkte/Versorgung. <https://www.erdoel.ch/de/brennstoffe-und-waermemarkt/produkte-versorgung>. Consulté le : 28.05.2019.
- Estermann, Yvette (2017): 85 Rappen für mehr Demokratie! Motion 17.3762. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173762>. Consulté le : 05.06.2019.
- Eurasia Group (2019): Top Risks 2019. <https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-for-2019>. Consulté le : 12.07.2019.
- Europäische Kommission (2018): Besteuerung der digitalen Wirtschaft. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/digital-taxation/>. Consulté le : 15.09.2019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019): Swiss-Impex. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Consulté le : 20.08.2019.
- Fiott, Daniel; Lindstrom, Gustav (2018): Artificial Intelligence: What implications for EU security and defence? In: Brief Issue 10 / 2018. Paris: European Institute for Security Studies.
- Fischer, Peter A. (2019): SNB-Gelder für Pensionskassen sind ein billiger Wahlkampftrick. <https://www.nzz.ch/meinung/negativzinsen-der-snb-fuer-die-pensionskassen-sind-ein-alles-andere-als-billiger-wahlkampftrick-ld.1457141>. Consulté le : 22.08.2019.
- Fortune (2019): Fortune 500. <http://fortune.com/global500/>. Consulté le : 22.08.2019.
- Gaub, Florence (2019): What if...? Scanning the horizon: 12 scenarios for 2021. Chaillot Paper 150, Février 2019. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- German Marshall Fund (2019): NATO at 70: From Triumph to Tumult? In: Policy Brief Nr. 360, April 2019. Washington: German Marshall Fund.
- Gilli, Andrea (2019): Preparing for “NATO-mation”: The Atlantic Alliance toward the age of artificial intelligence. In: NDC Policy Brief, Nr. 4, Februar 2019. Rome: NATO Defense College.
- Glauser, Thomas et al. (2009): Was Wohnqualität in Zurich kostet. Zurich: Statistik Stadt Zurich.
- Grünenfelder, Peter (2013): Volksinitiativen als Impulsgeber. <https://www.nzz.ch/meinung/debatte/volksinitiativen-als-impulsgeber-1.18173381>. Consulté le : 01.08.2019.

- Grünenfelder, Peter; Müller-Jentsch, Daniel (2017): Le changement démographique devient vraiment visible. Bye bye baby-boomers! <https://www.avenir-suisse.ch/fr/le-changement-demographique-devient-vraiment-visible/>. Consulté le : 17.05.2019.
- Grünenfelder, Peter et al. (2018): Livre blanc suisse. Zurich: Avenir Suisse.
- Grünenfelder, Peter; Rother, Natanael; Rutz, Samuel; Salvi, Marco (2019): Inequality. Zurich: Avenir Suisse.
- Gutzwiller, Felix (2008): Perspektive Staat. Herausforderungen für staatliche Führungskräfte. Zurich: NZZ Libro.
- Hener, Timo (2016): Children of a (policy) revolution. https://econpapers.repec.org/article/blajeurec/v_3a14_3ay_3a2016_3ai_3a4_3ap_3a975-1005.htm. Consulté le : 13.09.2019.
- Hermann, Thaddeus (2017): Die Ökobilanz des iPhone X. <https://www.engadget.com/de/2017/10/02/die-kobilanz-des-iphone-x/>. Consulté le : 15.08.2019.
- HIIK, Heidelberg Institute for International Conflict Research (2019): Konflikt Datenbank. <https://hiik.de/daten-karten/konflikt-datenbank/>. Consulté le : 17.04.2019.
- Holden, Patrick (2008): The hour of Europe? EU Observer 15.10.2008. <https://euobserver.com/opinion/26932>. Consulté le : 28.06.2019.
- IMF, International Monetary Fund (2019): Implied PPP conversion rate: National currency per international dollar. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. Consulté le : 17.04.2019.
- Judt, Tony (2010): Postwar. A History of Europe since 1945. Londres: Vintage Books.
- KOF, Konjunkturforschungsstelle (2019): Konjunkturanalyse. Prognosebericht 2019/2020. Schweizer Wirtschaft kämpft mit schwierigen Rahmenbedingungen. <https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20500.11850/334776>. Consulté le : 19.08.2019.
- Kanton Aargau (2014): Grossratskommission befürwortet digitalen Versand der Grossratspost. https://www.ag.ch/de/weiteres/aktuelles/medienportal/medienmitteilung/medienmitteilungen/mediendetails_33465.jsp. Consulté le : 25.06.2019.
- Kirchgässner, Gebhard (2008): Theoretische Überlegungen zum Steuerwettbewerb und die Situation der Schweiz. In: Jaeger, Franz, Steuerwettbewerb. Die Schweiz im Visier der EU. Zurich: Verlag Rüegger.
- Lampart, Daniel; Schüpbach, Kristina (2018): Verteilungsbericht 2018. Die Verteilung der Löhne. Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch die Steuern und Abgaben in der Schweiz. https://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Dossier/130D_DL_KS_Verteilungsbericht.pdf. Consulté le : 18.04.2019.

- Legge, Stefan; Lukaszuk, Piotr; Föllmi, Reto (2019): Freihandelsabkommen USA–Schweiz – Empirische Auswertung und Einschätzungen. Arbeitsnotiz, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Leigh, Andrew (2010): Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms. In: The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy 10/1. Berlin: De Gruyter.
- Levada-Center (2019): Indicators. <http://www.levada.ru/en/ratings/>. Consulté le: 28.06.2019.
- Linder, Wolf; Mueller, Sean (2017): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Berne: Haupt Verlag.
- Martin, Hans-Peter; Schumann, Harald (1996): Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Hambourg: Reinbeck.
- Meister, Urs; Mandel, Michael (2014): Le soutien aux médias à l'ère du numérique. Proposition de réformes du service public. Zurich: Avenir Suisse.
- Merçay, Clémence; Burla, Layla; Widmer, Marcel (2016): Gesundheitspersonal in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Prognosen bis 2030 (Obsan Bericht 71). Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- Müller-Jentsch, Daniel (2013): Mobility Pricing: la vérité des coûts dans les transports. Incitations pour un contrôle intelligent du trafic. Zurich: Avenir Suisse.
- Munich Security Conference Foundation (2017): The Munich Security Report 2017: More European, More Connected and More Capable. Building the European Armed Forces of the Future. Munich: Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz.
- Munich Security Conference Foundation (2019): The Munich Security Report 2019: The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces? Munich: Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz.
- Myclimate (2019): Offset your flight emissions. https://co2.myclimate.org/en/flight_calculators/new. Consult le: 22.04.2019.
- Naville, Martin; Buck, Raphael; Wenger, Felix; Mischke, Jan; Klei, Alexander (2019): Switzerland Wake Up. Zurich: McKinsey & Company.
- Nordhaus, William (2015): Climate Clubs to Overcome Free-Riding. <https://issues.org/climate-clubs-to-overcome-free-riding/>. Consulté le: 22.04.2019.
- North Atlantic Treaty Organization, NATO (2019): Der Nordatlantikvertrag. https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de. Consulté le: 28.06.2019.

- Nücken, Sandro (2013): Nationaler Steuerwettbewerb. Baden-Baden: Nomos.
- Nünlist, Christian; Thränert, Oliver (2018): Bulletin 2018 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik. Zurich: Center for Security Studies.
- Nünlist, Christian (2018): Der Militärpfiler der OSZE: Der FSK-Vorsitz der Schweiz. In: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 237, décembre 2018. Zurich: Center for Security Studies.
- Nye Jr., Joseph Samuel (2009): Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History. New York: Pearson Longman.
- Nye Jr., Joseph Samuel (2010): Macht im 21. Jahrhundert. Politische Strategien für ein neues Zeitalter. Munich: Siedler.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2014): At what age do university students earn their first degree? https://www.oecd-ilibrary.org/at-what-age-do-university-students-earn-their-first-degree_5jz3wlsrvjtk.pdf?itemId=%62Fcontent%62Fpaper%62F5jz3wlsrvjtk-en&mimeType=pdf. Consulté le: 08.07.2019.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2018): FDI Regulatory Restrictiveness Index. <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>. Consulté le: 15.07.2019.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): Gross domestic spending on R & D. <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>. Consulté le: 28.06.2019.
- Office of the Historian (1963): Foreign Relations of the United States, 1961–1963, Volume XIII, Western Europe and Canada. <https://history.state.gov/historical-documents/frus1961-63v13/d168>. Consulté le: 28.06.2019.
- Ourworldindata (2017): CO₂ and Greenhouse Gas Emissions. <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>. Consulté le: 13.09.2019.
- Parlamentsdienste (2018): Das Alter des durchschnittlichen Ratsmitglieds hat sich in 40 Jahren kaum verändert. Die Zahlen. <https://www.parlament.ch/blog/Pages/alterstatistiken.aspx>. Consulté le: 05.06.2019.
- Parlamentsdienste (2019): Curia Vista. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>. Consulté le: 25.09.2019.
- Pfister, Andreas (2018): Matura für alle. Wie wir das Geissenpetersyndrom überwinden. Embrach: Arisverlag.
- Post (2019): Massenversand Briefe. Für grosse Mengen. <https://www.post.ch/de/briefe-versenden/massenversand-briefe/massenversand-inland>. Consulté le: 02.07.2019.

- Pothier, Fabrice (2019): Five challenges that NATO must overcome to stay relevant. IISS Analysis, 4 avril 2019. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/04/five-challenges-for-Nato>. Consulté le : 18.04.2019.
- Rühli, Lukas (2014): Un revenu sans raison. Pourquoi le revenu de base inconditionnel ne tient pas ses promesses. Zurich : Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas ; Adler, Tibère (2015): L'initiative populaire. Réformer l'indispensable trublion de la politique suisse. Zurich : Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas ; Rother, Natanael (2017): RPT 2 – pour une revitalisation du fédéralisme suisse. Zurich : Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas (2018): CH 1995 2035. <https://www.avenir-suisse.ch/ch-1995-2035/>. Consulté le : 23.09.2019.
- Rutz, Samuel (2019): Le service postal universel à l'heure du numérique. Repenser le service public. Zurich : Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2015): Parité salariale. Le marché du travail n'est pas défaillant. Zurich : Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2018): Contrôle des investissements. Les entreprises suisses doivent-elles être protégées des rachats étrangers? Zurich : Avenir Suisse.
- Salvi, Marco ; Müller Valérie (2019): L'égalité en mouvement. A-t-on régressé ou progressé depuis la grève de 1991? Zurich : Avenir Suisse.
- SBB, Schweizerische Bundesbahnen (2018): Die SBB in Zahlen und Fakten. Berne : SBB.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2018): Kommunikations-offensive Berufsmaturität. <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-71125.html>. Consulté le : 06.05.2019.
- Schaltegger, Christoph (2001): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: Swiss Political Science Review 7. Ausgabe 1.
- Schellenbauer, Patrik ; Walser, Rudolf (2013): Wahlfreiheit und Benutzerfinanzierung in der Bildung. In: Schwarz, Gerhard und Meister, Urs (Hrsg.): Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen. (101–127). Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schilling, Guido (2019): Schillingreport 2019. <https://www.schillingreport.ch/de/schillingreport2019/>. Consulté le : 25.09.2019.
- Schips, Bernd (2008): Anmerkungen zum internationalen Steuerwettbewerb. In: Jaeger, Franz, Steuerwettbewerb. Die Schweiz im Visier der EU. Zurich : Verlag Rüegger.
- Schnell, Fabian (2017): Un contre-budget libéral. Finances fédérales à l'épreuve – 2^{ème} partie. Zurich : Avenir Suisse.

- Schnell, Fabian; Dümmler, Patrick (2019): Des baillis suisses à l'étranger. Contre une application coloniale du droit suisse. Zurich: Avenir Suisse.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU. Berne: novembre 2005.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2019): Quartalsdaten Bruttoinlandprodukt. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/bip-quartalsschaetzungen-/daten.html>. Consulté le: 18.04.2019.
- SGV, Schweizerischer Gewerbeverband (2010): Messung der Regulierungskosten für die KMU. Schlussbericht. www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2010/Events/Gewerbekongress_Lugano/Medienkonferenz/franz/10-05-28_7_Studie_KPMG-d.pdf. Consulté le: 18.06.2019.
- SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute (2018): Military expenditure by country, in local currency, 1988–2017. https://www.sipri.org/sites/default/files/2_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20in%20local%20currency.pdf. Consulté le: 17.04.2019.
- Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim (2012): Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford: Oxford University Press.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2017): Zahlungsmittelumfrage. Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz. Zurich: mai 2018.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2019): Devisenanlagen der SNB. Nach Währungen. [https://data.snb.ch/de/topics/snb#!cube/snbcurr?fromDate=2006-Q1&toDate=2018-Q4&dimSel=Do\(ICHF6\)](https://data.snb.ch/de/topics/snb#!cube/snbcurr?fromDate=2006-Q1&toDate=2018-Q4&dimSel=Do(ICHF6)). Consulté le: 18.04.2019.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2012): So viel büffeln die Parlamentarier. Von Bühr, Viviane. <https://www.srf.ch/news/schweiz/so-viel-bueffeln-die-parlamentarier>. Consulté le: 07.05.2019.
- Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2018): Parlamentarische Initiativen. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/4181.pdf>. Consulté le: 25.09.2019.
- St. Galler Regierung (2015): Perspektiven der Mittelschule. Bericht der Regierung vom 22. Dezember 2015. <https://edudoc.ch/record/121691/files/SG.pdf>. Consulté le: 03.07.2019.
- Stutz, Heidi; Bauer, Tobias; Schmutz, Susanne (2007): Erben in der Schweiz. Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen. Zurich: Rüegger Verlag.
- Swisscom (2019): Der gezielte Angriff: Cyber Security Report 2019. Worblaufen: Swisscom.

- Swissinfo (2013): Brauchen Volksinitiativen höhere Hürden? Von: Raaflaub, Christian. https://www.swissinfo.ch/ger/politik/politische-rechte_brauchen-volksinitiativen-hoehere-huerden-/37370620. Consulté le : 15.06.2019.
- Tagesanzeiger (2015): 12-Stunden-Einsatz und Lohn bar auf die Hand. Von Siegrist, Patrice. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/12-Stunden-Einsatz-und-Lohn-bar-auf-die-Hand/story/22808842>. Consulté le : 05.05.2019.
- Temel, Jennifer; Greer, Joseph; Muzikansky, Alona; Gallagher, Emily; Admane, Sonal; Jackson, Vicki; Dahlin, Constance; Blindermann, Craig; Jacobsen, Juliet; Pirl, William; Billings, Andrew; Lynch, Thomas (2010): Early Palliative Care for Patients with Metastatic Non-Small-Cell Lung Cancer. In: New England Journal of Medicine. www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa1000678. Consulté le : 07.08.2019.
- The Economist (2019a): Special Report: NATO at 70. 16.03.2019. <https://www.economist.com/special-report/2019/03/14/how-Nato-is-shaping-up-at-70>. Consulté le : 28.06.2019.
- The Economist (2019b): If America leaves NATO: Europe alone July 2024. <https://www.economist.com/the-world-if/2019/07/06/what-if-america-leaves-Nato>. Consulté le : 29.07.2019.
- The Economist (2019c): Millennial socialism. A new kind of left-wing doctrine is emerging. It is not the answer to capitalism's problems. <https://www.economist.com/leaders/2019/02/14/millennial-socialism>. Consulté le : 14.02.2019.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China (2019): China's National Defense in the New Era. Pékin: The State Council Information Office.
- Tørslov, Thomas R.; Wier, Ludvig S.; Zucman, Gabriel (2018): The Missing Profits of Nations. NBER Working Paper, No. 24701. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Tucker, Robert C. (1981): Politics as Leadership. Columbia: University of Missouri Press.
- Thürer, Daniel (2015): Europa als Erfahrung und Experiment. Zurich: Schulthess.
- VDK, Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (2018): Standortpromotion. <https://www.vdk.ch/de/aktuelles-detail/standortpromotion-2017>. Consulté le : 15.05.2019.
- Walser, Rudolf; Bischofberger, Alois (2013): Multinationales: caricature ou réalité. Zurich: Avenir Suisse.
- Wanner, Philippe (2012): Unterschiedliche Sterblichkeit: Auswirkungen auf die Sozialversicherungen. In: Soziale Sicherheit CHSS, 6. Berne. 351–356. Berne: Bundesamt für Sozialversicherungen.

- Weber, Bernhard; Wolter, Stefan C. (2005): Bildungsrendite: Ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens. In: Die Volkswirtschaft 10, 38–42. Berne: Seco.
- WEF, World Economic Forum (2018): Global Shapers Survey. Annual Survey 2017. <http://www.shaperssurvey2017.org/>. Consulté le: 10.04.2019.
- Weltbank (2019): World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/>. Consulté le: 22.08.2019.
- Will, George F. (1995): A dog in that fight? Newsweek 06.11.1995. <https://www.newsweek.com/dog-fight-183518>. Consulté le: 28.06.2019.
- WITS, World Integrated Trade Solution (2019): Bulk Data Download. <https://wits.worldbank.org/module/ALL/sub-module/ALL/reporter/ALL/year/ALL/tradeflow/ALL/pagsize/50/page/1>. Consulté le: 11.07.2019.
- Wolter, Stefan C. (2014): Eine Maturität ist nicht gleich eine Maturität. http://www.ksg-rdgs.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/Referat_Stefan_Wolter_Gymnasien_Genf_2014.pdf. Consulté le: 08.07.2019.
- Wolter, Stefan C. (2017): Der Bildungsmittelstand steigt auf. In: Die Volkswirtschaft 12, 16–19. Berne: Seco.
- WTO, World Trade Organization (2018): Proposals to reform the WTO Appellate Body. Genève: WTO.
- WTO, World Trade Organization (2019): Regional Trade Agreements. <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Consulté le: 13.09.2019.
- Zentralplus (2018): Nur wenige gehen noch an die Urne – und doch braucht's Stimmenzähler. Von Holz, Wolfgang. <https://www.zentralplus.ch/nur-wenige-gehen-noch-an-die-urne-und-doch-braucht-stimmenzaehler-824241/>. Consulté le: 05.07.2019.

Auteurs

Peter Grünenfelder, Dr. oec. HSG, directeur d'Avenir Suisse

Jürg Müller, Dr. sc. ETH, Senior Fellow et responsable de recherche «Infrastructure et marchés compétitifs» chez Avenir Suisse

Matthias Ammann, Dr. oec. HSG, Fellow chez Avenir Suisse

Jennifer Anthamatten, M.A. UZH en économie politique, Senior Researcher chez Avenir Suisse

Mario Bonato, B.A. HSG en économie politique, Researcher chez Avenir Suisse

Jérôme Cosandey, Dr. sc. ETH, directeur romand et responsable de recherche «Etat social pérenne» chez Avenir Suisse

Patrick Dümmler, Dr. sc. ETH et lic oec. publ., Senior Fellow et responsable de recherche «Suisse ouverte» chez Avenir Suisse

Julian Kamasa, MSc resp. M.A. LES en politique européenne, Researcher chez CSS (Center for Security Studies ETHZ), Researcher chez Avenir Suisse jusqu'au 31.8.2019

Pascal Lago, M.A. HSG en International Affairs and Governance, Researcher chez Avenir Suisse

Noémie Roten, M.S. LSE en Philosophy & Public Policy, Senior Researcher chez Avenir Suisse

Samuel Rutz, Dr. oec. publ., Senior Fellow et responsable Programme et recherche chez Avenir Suisse

Marco Salvi, Dr. sc. EPFL et lic. oec. publ., Senior Fellow et responsable de recherche «Chances et société» chez Avenir Suisse

Fabian Schnell, Dr. oec. HSG, Senior Fellow et responsable de recherche «Smart Government» chez Avenir Suisse

Salomè Vogt, M.A. UZH in Politikwissenschaften, responsable d'Avenir Jeunesse

Interview

André Holenstein, Prof. Dr., professeur ordinaire d'histoire suisse ancienne et d'histoire régionale comparée à l'Université de Berne

Crédit photos

P. 19: Professor Dr. André Holenstein. Akademien der Wissenschaften Schweiz, Fotografiert von Annette Boutellier.

P. 24 – 25: Becken des Rheinhafens Basel-Kleinhüningen, ca. 1955, ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Hans Gerber, Com_L04-0159-0003 / CC BY-SA 4.0

P. 32 – 33: Autobahn 1, Raststätte Deitingen Süd (SO), 1968, Betonschalenbau von Heinz Isler (1926-2009). ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Comet Photo AG (Zürich), Com_F68-13954 / CC BY-SA 4.0

P. 40 – 41: Salginatobelbrücke zwischen Schiers und Schuders, 1930, von Robert Maillart (1872 – 1940). Rama, CC BY-SA 2.0 fr, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=4794719>

P. 74 – 75: Gotthard-Basistunnel, Sedrun, 2016. Zacharie Grossen, Bild CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=53217042>.

P. 124 – 125: Fahrzeugstau auf der Gotthard-Autobahn A2 Richtung Süden bei Wassen, 2016. Keystone SDA, Alexandra Wey.

P. 174 – 175: Tram am Limmatplatz in Zürich, 2013. Keystone SDA, Gaëtan Bally.

P. 190 – 191: Boeing 747-357 Combi, HB-IGD «Basel-Stadt» der Swissair vor dem Matterhorn, 1984. ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Stiftung Luftbild Schweiz, Fernand Rausser, LBS_SR04-001160 / CC BY-SA 4.0