

Études économiques de l'OCDE : Suisse 2011



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2011-fr

ISBN 978-92-64-09433-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09434-5 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Belgique
ISSN 1995-3410 (imprimé)
ISSN 1999-0472 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © Shutterstock/Fulcanelli.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
La reprise économique est globalement équilibrée, mais les perspectives s'annoncent plus incertaines	11
La forte appréciation du franc suisse menace le secteur des exportations	13
Le risque de formation d'une bulle immobilière commence à susciter des préoccupations.	15
La politique monétaire doit conserver une orientation expansionniste	15
La politique budgétaire doit rester prudente	16
Les ménages devraient être moins incités à exercer l'effet de levier de leur patrimoine	16
Des modifications de la structure fiscale pourraient consolider l'activité potentielle.	17
Les questions de fiscalité transnationale doivent trouver une réponse.	19
La réforme des règles applicables aux grandes banques à vocation internationale est impérative pour limiter les risques financiers.	20
Les normes prudentielles doivent intégrer de fait des considérations macroprudentielles	23
Une réforme du cadre réglementaire applicable aux banques de moindre importance présentes sur le marché intérieur du crédit concourrait à réduire encore les risques encourus	24
Pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il faut adopter des mesures plus efficaces eu égard à leur coût	25
Le prix implicite du carbone dans les transports routiers est bas.	26
Le rapport coût-efficacité de la panoplie de mesures appliquée dans le secteur résidentiel pourrait être amélioré.	27
Il sera utile de rattacher le système d'échange de quotas d'émission de la Suisse à celui de l'UE, mais il faudra prendre des mesures pour assurer la transition vers le nouveau système	28
Annexe A1. Progrès des réformes structurelles	30
Chapitre 1. Réduire les distorsions dues au système fiscal	37
Principales caractéristiques du système fiscal suisse.	38
Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance	40
Réduction des distorsions affectant les décisions financières des ménages.	48
Atténuer certains effets négatifs de la décentralisation et de la concurrence fiscale sur l'efficacité et l'équité	51
Notes.	56
Bibliographie	57

Chapitre 2. La réduction des risques dans le système financier	59
Les grandes institutions financières suisses requièrent une législation appropriée pour limiter les risques financiers systémiques	60
Réglementation des institutions financières de taille plus modeste	73
Vers l'élaboration d'un nouveau cadre macroprudentiel	78
Notes	84
Bibliographie	84
Chapitre 3. Réduire les émissions de gaz à effet de serre pour un coût raisonnable .	87
Réduction des émissions de gaz à effet de serre : relever de nouveaux défis	88
Il est possible d'aller plus loin pour un coût modeste dans les transports routiers . . .	92
Le rapport coût-efficacité de la panoplie de mesures appliquée dans le secteur résidentiel pourrait être amélioré	97
Il y aurait lieu d'améliorer les incitations à réduire les émissions dans l'industrie et l'agriculture	101
Notes	109
Bibliographie	110
Encadrés	
1. Trois recommandations essentielles pour améliorer le système fiscal	20
2. Trois recommandations essentielles en vue de réduire les risques dans le système financier	24
3. Trois recommandations essentielles pour réduire les émissions de gaz à effet de serre	29
1.1. Pouvoirs de fixation de l'impôt	39
1.2. Cotisations d'assurance maladie et soutien aux ménages à faibles revenus . .	45
1.3. Recommandations en vue d'améliorer le système fiscal	55
2.1. Principales recommandations de renforcement de la réglementation financière	83
3.1. Mesures en vigueur dans le secteur des transports routiers ayant une incidence sur les objectifs de la politique climatique	94
3.2. Politique de lutte contre le changement climatique de la Suisse dans le secteur résidentiel	99
3.3. Politique de lutte contre le changement climatique de la Suisse dans l'industrie	102
3.4. Principales recommandations d'action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière efficace et économe	107
Tableaux	
1. Projections économiques à court terme	13
2. Total des actifs bancaires en pourcentage du PIB	21
1.1. Structure des recettes fiscales	41
1.2. Impôts sur le patrimoine	44
2.1. Structure du système financier	60
2.2. Notation des dépôts en monnaie locale par type de banque, 2011	74
2.3. Répartition des ratios de couverture des caisses de pension suisses (mai 2010)	76
3.1. Modélisation des prix du CO ₂ dans le scénario 2020	92
3.2. Estimation des coûts externes des transports en 2005	93

Graphiques

1. Croissance réelle du PIB et de ses principales composantes.	11
2. Indicateurs macroéconomiques	12
3. La balance courante et ses principales composantes.	14
4. Actifs et passifs des ménages dans les pays de l'OCDE à revenu élevé, 2009 ..	17
5. Émissions totales de GES par habitant et contributions en pourcentage des différents secteurs aux émissions de GES	25
1.1. Recettes fiscales et contributions obligatoires en Suisse par comparaison avec les recettes fiscales des pays voisins	38
1.2. Dépenses par niveau d'administration.	39
1.3. Ratio des recettes de TVA	42
1.4. Coin total des contributions et coin fiscal total sur le revenu du travail par grandes catégories de familles et niveaux de salaire dans différents pays ...	45
1.5. Indicateur du coin fiscal dans l'impôt sur le revenu applicable au second apporteur par rapport à celui du principal apporteur de revenus	46
1.6. Charge de l'impôt sur les sociétés dans les différents cantons suisses en comparaison internationale	52
1.7. Distribution des revenus et taux d'imposition selon les cantons, 2007.	54
2.1. Actifs totaux et actifs pondérés des risques des grandes banques suisses ...	61
2.2. Ratio de fonds propres de base (T1) des grandes banques suisses.	65
2.3. Le nouveau régime de fonds propres des IFIS	66
2.4. Ratio de levier et ratio de fonds propres de grandes banques internationales ...	69
2.5. Composition géographique du portefeuille d'actifs des deux grandes banques suisses	71
2.6. Prêts immobiliers sur le marché national, en fonction du type de banque ...	74
2.7. Ratio de couverture des caisses de pension en Suisse.	76
2.8. Cadre d'action	80
2.9. Taux d'intérêt des prêts hypothécaires, 1996-2011.	81
2.10. Évolution des prix réels du logement en Suisse	82
3.1. Émissions de GES dans quelques pays, 1990 et 2009	88
3.2. Structure des émissions de GES, 2009.	89
3.3. Émissions de GES dues à la combustion d'énergie, au fil du temps.	90
3.4. Impôts de consommation sur les carburants dans une sélection de pays, 2010. .	95
3.5. Émissions de GES par habitant dans le secteur résidentiel dans différents pays, 1990-2009.	97
3.6. Principales sources d'énergie utilisées pour le chauffage résidentiel	98
3.7. Intensité énergétique de l'industrie manufacturière	102
3.8. Évolution des émissions de gaz à effet de serre autres que le CO ₂ en Suisse. .	106

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Suisse ont été évaluées par le Comité le 25 octobre 2011. Le projet a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 18 novembre 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Andrés Fuentes et Anita Wölfl sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Patrizio Sicari. Cette Étude a également bénéficié de la collaboration du consultant extérieur Dirk Schoenmaker.

L'Étude précédente de la Suisse a été publiée en décembre 2009.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA SUISSE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	41.3	Villes principales (milliers d'habitants, 31/12/2010)	
Terres cultivées, prairies et pâturage (milliers de km ²)	15.2	Zurich	372.9
Forêts (milliers de km ²)	12.7	Bâle	163.2
		Genève	187.5
		Berne	124.4

LA POPULATION

Population (milliers, 31/12/2010)	7 870	Population active civile occupée (milliers, 2010)	4 588
Habitants par km ² (2010)	191	Secteur primaire (%)	3.4
Accroissement naturel net (milliers, 2010)	17.6	Secteur secondaire (%)	22.8
Nombre de travailleurs étrangers (milliers, 2010)	1 249	Secteur tertiaire (%)	73.8

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, prix courants (2010)		Formation brute de capital fixe, prix courants (2010)	
Milliards de CHF	550.6	% de PIB	20.9
Par tête (USD)	67 802	Par tête (USD)	14 014

L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB, 2010)	11.5	Composition du Parlement	Conseil national	Conseil des États
Administrations publiques (% du PIB, 2010)		Groupe de l'Union démocratique du centre	54	5
Dépenses	34.2	Groupe socialiste	46	11
Recettes	34.8	Groupe libéral-radical	30	11
Dette brute (2009)	42.5	PDC\PEV\PVL	32	13
		Groupe des Verts	27	2
		Groupe PBD	9	1
		Dernières élections : 23 octobre 2011		
		Prochaines élections : octobre 2015		

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB, 2010)	53.6	Importations de biens et services (% du PIB, 2010)	42.2
Exportations de marchandises (milliards de CHF, 2010)	193.5	Importations de marchandises (milliards de CHF, 2010)	174.0
Répartition par région (% du total, 2010)		Répartition par région (% du total, 2010)	
Pays industrialisés	75.0	Pays industrialisés	86.5
Pays de l'UE (27 pays)	58.5	Pays de l'UE (27 pays)	79.1
Pays de l'OPEP	3.5	Pays de l'OPEP	1.1
Répartition par groupe (% du total, 2010)		Répartition par groupe (% du total, 2010)	
Matières premières et produits semi-finis	19.8	Matières premières et produits semi-finis	24.4
Biens d'équipement	26.1	Biens d'équipement	24.1
Biens de consommation	51.1	Biens de consommation	43.8
Énergie	3.0	Énergie	7.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : Franc suisse		Unités monétaires par USD, moyenne journalière	
		Année 2010	1.0416
		Octobre 2010	0.8975

Résumé

En dépit de la forte appréciation du franc suisse, le pays connaît une reprise globalement équilibrée. L'inquiétude des marchés financiers face à la dette souveraine de plusieurs pays à entraîné une appréciation record de la monnaie suisse. Si le recul de la compétitivité des prix a été partiellement compensé par une forte demande mondiale de biens et de services suisses, les exportations ont récemment amorcé un repli. La Banque nationale suisse (BNS) a fixé un taux plafond à sa devise pour enrayer l'appréciation du franc suisse vis-à-vis de l'euro. Le maintien des taux d'intérêt à bas niveau peut certes être une solution temporaire, reste que la faiblesse exceptionnelle des taux n'a pas manqué de provoquer un gonflement du crédit hypothécaire et du prix des logements. Pour éviter la formation de déséquilibres, il conviendrait de mettre en place de nouveaux outils macroprudentiels.

Des réformes fiscales pourraient dissuader de faire jouer l'effet de levier sur le patrimoine et pourrait accroître la croissance potentielle. La pression fiscale en Suisse est faible par rapport à d'autres pays, ce qui s'explique pour l'essentiel par l'importance des cotisations obligatoires non fiscales aux systèmes de santé et de retraite gérés par des institutions privées. Une modification de la structure fiscale consistant à réduire la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au profit d'une taxation des biens et des services, par l'élargissement de l'assiette et le relèvement du taux normal de la TVA, aurait des effets favorables à la croissance. Une telle réforme est tout à fait possible car l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente une part inhabituellement élevée des recettes fiscales, à l'inverse des taxes sur les biens et services. Cette réforme pourrait aller de pair avec l'adoption d'autres mesures visant à atténuer les pertes de revenu réel des ménages économiquement faibles. Les dispositions avantageuses qui permettent de déduire les versements d'intérêts du revenu imposable des personnes physiques devraient être limitées car elles incitent les ménages à faire jouer l'effet de levier et redistribuent le revenu vers les ménages les plus riches.

La mise en œuvre de la réforme prévue de la réglementation des deux principales banques réduira les risques financiers. Le levier d'endettement des deux grandes banques reste très élevé, ce qui accentue les risques potentiels pour le contribuable et pour l'économie. Le Parlement a approuvé une nouvelle législation qui marquera une réelle avancée dans la gestion des risques. La réforme durcit considérablement les exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques et porte le ratio de levier financier aux alentours de 5 %. Les deux grandes banques seront tenues de mettre au point des plans d'urgence pour garantir le maintien des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité. Les procédures de liquidation ordonnée exigeront une coordination internationale. Dans pareil contexte, un relèvement supplémentaire des exigences de fonds propres avec une contribution plus grande de fonds propres de la plus haute qualité apporterait beaucoup à la stabilité financière sans grand coût pour l'économie. La BNS devrait être investie de l'autorité d'imposer des normes macroprudentielles au secteur bancaire afin de freiner une expansion excessive du crédit.

Des politiques d'un meilleur coût-efficacité s'imposent si l'on veut atteindre les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. *Les émissions de gaz à effet de serre sont relativement faibles en Suisse, mais il sera peut-être difficile d'atteindre les objectifs de réduction des émissions en maintenant les stratégies climatiques actuelles. Il serait possible d'accroître l'efficacité de la panoplie de mesures appliquées dans trois domaines. L'introduction d'un prix du carbone pour les carburants utilisés dans les transports pourrait faire diminuer les émissions de CO₂ dans les transports routiers, le secteur en Suisse à plus fort potentiel de réduction des émissions, pour un faible coût. De nouvelles améliorations du droit de bail et la révision de la taxe sur les énergies fossiles pourraient inciter les propriétaires de logements à investir dans des rénovations génératrices d'économies d'énergie. La Suisse gagnerait à raccorder son système d'échange de permis d'émissions au dispositif de l'UE, et une amélioration des incitations à réduire les émissions dans le secteur industriel est nécessaire.*

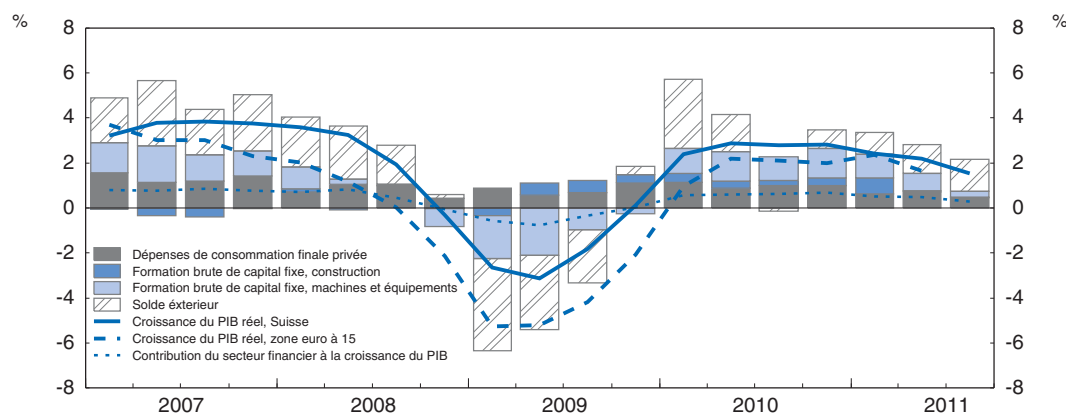
Évaluation et recommandations

La reprise économique est globalement équilibrée, mais les perspectives s'annoncent plus incertaines

La Suisse s'est sortie relativement tôt d'une récession qui a été moins profonde que dans la zone euro. La reprise s'est poursuivie au premier semestre de 2011, à un rythme moins soutenu toutefois (graphique 1). L'investissement a stimulé la demande intérieure, en particulier dans le secteur de la construction. La production de services financiers s'est redressée, quoique moins vite que lors des précédentes phases d'expansion. La croissance notable de l'emploi a continué de faire reculer le chômage tout en absorbant un afflux massif de travailleurs étrangers (graphique 2, partie A). Si l'écart de production est maintenant minime, l'inflation des prix à la consommation demeure faible du fait que l'appréciation du cours de change a abaissé le prix des importations, de matières premières et de pétrole notamment.

Graphique 1. Croissance réelle du PIB et de ses principales composantes

Taux de croissance en glissement annuel et contributions respectives des différentes composantes

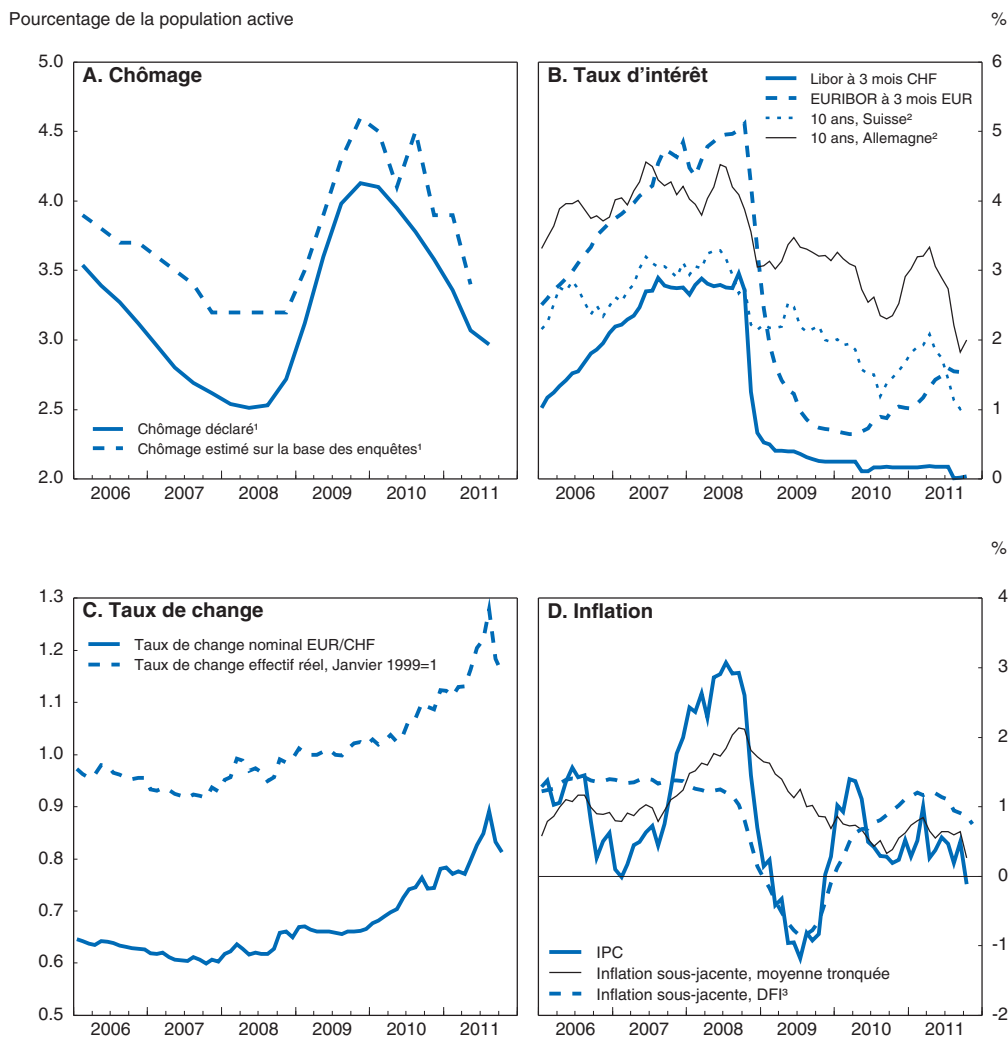


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 90 ; secrétariat d'État à l'Économie (SECO).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561690>

Si les perspectives à court terme restent très incertaines, du fait notamment de la crise de la dette dans la zone euro, les indicateurs économiques augurent une période de stagnation économique sur le court terme, en particulier dans le secteur manufacturier, compte tenu de la décélération de l'activité des partenaires commerciaux, notamment de l'Allemagne, et de l'appréciation du franc suisse. L'année 2012 pourrait voir s'affaiblir la croissance du PIB, avec un creusement de l'écart de production, et le chômage devrait redémarrer (tableau 1). L'inflation sera probablement faible si le franc suisse se maintient à

Graphique 2. Indicateurs macroéconomiques



1. Après correction des variations saisonnières.

2. Obligations souveraines.

3. L'inflation mesurée par l'analyse factorielle dynamique (DFI) calcule la tendance de l'inflation à partir d'un grand nombre de variables macroéconomiques, nominales et réelles, ce qui permet de prévoir les évolutions du taux effectif de l'inflation.

Source : OCDE, Bases de données des Principaux indicateurs économiques et des Perspectives économiques de l'OCDE n° 90 ; BNS, Bulletin mensuel de statistiques économiques, novembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561709>

de tels sommets historiques vis-à-vis des principales monnaies. Toutefois, selon les estimations de l'OCDE, la croissance potentielle n'a pas diminué en conséquence de la crise, et s'établit aux alentours de 2 %. Un afflux important et continu de travailleurs étrangers y a concouru. Alors que l'écart de productivité globale par rapport aux pays les plus performants de l'OCDE a cessé de se creuser ces dernières années, il reste cependant substantiel et symptomatique de la piètre performance de certains secteurs non ouverts à la concurrence internationale. En dépit des progrès accomplis depuis les 15 dernières années, la réforme de la réglementation des marchés de produits, et notamment des

Tableau 1. **Projections économiques à court terme**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Prix courants milliards CHF	Variations en pourcentage, en volume (prix de 2000)				
PIB aux prix du marché	545.0	-1.9	2.7	1.8	0.8	1.9
Consommation privée	308.7	1.4	1.7	1.1	1.3	1.3
Consommation publique	59.3	3.3	0.8	1.3	1.5	1.6
Formation brute de capital fixe	115.2	-4.9	7.5	4.2	2.9	4.2
Demande intérieure finale	483.2	0.1	2.9	1.9	1.7	2.0
Constitution de stocks ¹	0.2	0.4	-1.2	-1.2	0.2	0.0
Demande intérieure totale	483.4	0.6	1.5	0.6	1.9	2.1
Exportations de biens et de services	307.3	-8.6	8.4	3.9	0.4	5.7
Importations de biens et de services	245.6	-5.5	7.3	2.0	2.7	7.0
Exportations nettes ¹	61.7	-2.4	1.3	1.3	-0.9	0.0
<i>Postes pour mémoire</i>						
Déflateur du PIB		0.2	0.1	0.8	0.2	0.3
Indice des prix à la consommation		-0.5	0.7	0.4	0.0	0.3
Déflateur de la consommation privée		-0.5	0.7	0.6	0.2	0.3
Taux de chômage		4.3	4.5	4.0	4.3	4.0
Solde financier des administrations publiques ²		1.0	0.6	0.8	0.5	0.6
Dette publique (% du PIB) ²		43.7	42.6	42.0	41.2	40.7
Solde courant ²		11.4	15.6	13.4	12.6	12.8

Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaîne officiels, il existe donc un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Pour de plus amples détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE : Sources et méthodes* (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 90.

marchés de services, pourrait encore progresser, y compris dans les industries de réseau, comme le signalaient de précédentes éditions des *Études économiques* et d'*Objectif croissance*.

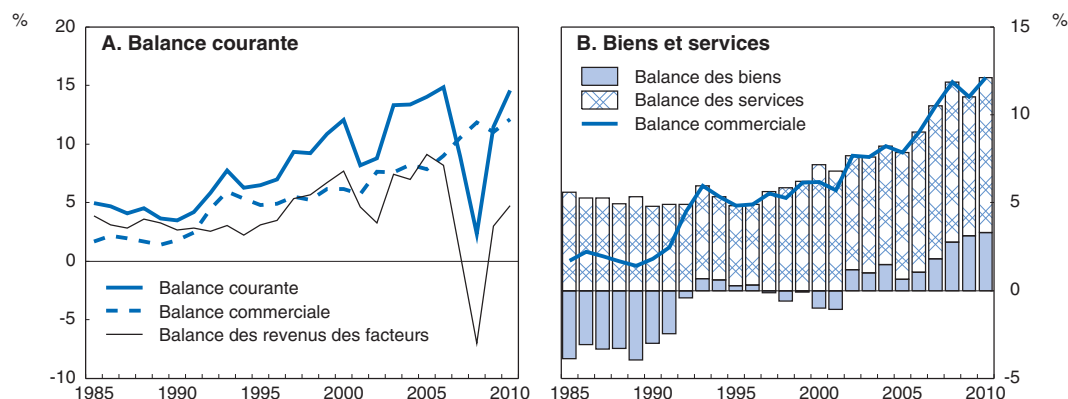
La forte appréciation du franc suisse menace le secteur des exportations

Le taux de change réel pondéré par le commerce extérieur a connu une hausse qui l'a porté à des sommets, le franc suisse ayant bénéficié d'un afflux de capitaux sous l'effet des turbulences qui ont secoué certains marchés obligataires de la zone euro (graphique 2, partie C). Le rythme de l'appréciation de la monnaie s'est accéléré en 2011 et le taux de change effectif réel, calculé par la Banque des règlements internationaux, était en août près de 40 % supérieur à sa moyenne à long terme. Compte tenu de la part des exportations dans le PIB, qui est de 50 %, la probable surévaluation du taux de change par rapport à sa valeur fondamentale et la rapidité de l'appréciation pénalisent tout particulièrement les secteurs producteurs de biens et de services échangeables. L'excédent de la balance courante a regagné en 2010 le niveau observé avant la crise (graphique 3), ce qui n'est toutefois pas incompatible avec un taux de change surévalué. La balance courante de la Suisse est largement excédentaire, ce qui est dû en grande partie à des facteurs structurels sans lien avec le taux de change réel. Le redressement sur les marchés internationaux de capitaux a dopé les revenus d'investissement, notamment les bénéfices des filiales à l'étranger des grands établissements suisses de banque et d'assurance, de même que les recettes tirées des exportations de services financiers. Les exportations de services marchands liés au commerce des marchandises, y compris de matières premières,

connaissent depuis quelques années une expansion considérable. Ces exportations de services sont peu sensibles aux mouvements des changes. La détérioration de la compétitivité des prix des exportations de biens a été plus que compensée par la forte demande mondiale de biens et services suisses, en particulier des économies émergentes d'Asie de l'Est avec lesquelles, d'après les estimations de l'OCDE, la Suisse a davantage de liens commerciaux que la plupart des économies européennes de l'OCDE. Les exportations vers les économies asiatiques émergentes ont contribué à hauteur de plus d'un tiers à la croissance globale des exportations helvétiques depuis 2009. La spécialisation des exportations sur les biens et les services à fort coefficient de recherche et protégés par des brevets (tels que les produits pharmaceutiques) ainsi que sur certains segments du marché du luxe a pu contribuer à cette forte croissance de la demande.

Graphique 3. La balance courante et ses principales composantes

En pourcentage du PIB



Source : BNS, Bulletin mensuel des statistiques économiques, novembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561728>

Durant l'été 2011, l'appréciation du cours de change a connu une accélération sans précédent, le taux CHF-EUR étant passé de 1.23 CHF pour un euro début juillet à moins d'1.05 CHF pour un euro en août 2011, avant de se stabiliser aux alentours de 1.2 après l'infléchissement de la politique monétaire (voir ci-après). Les retombées négatives de l'appréciation du taux de change réel se font sentir avec un décalage substantiel. D'après les enquêtes réalisées, la plupart des entreprises se sont adaptées en réduisant leurs marges, sans donc diminuer leur volume de production. Les exportations ont toutefois commencé à régresser. Les petites et moyennes entreprises exportatrices sont particulièrement vulnérables car elles dépendent dans une plus large mesure que les grandes entreprises de consommations intermédiaires facturées en franc suisse. Compte tenu de l'ampleur des coûts irrécupérables associés à l'investissement dans l'appareil productif et le capital humain des entreprises, une forte appréciation du cours de change, même temporaire, peut avoir des retombées permanentes sur la production des entreprises concernées, susceptibles d'entraîner d'importantes pertes de bien-être.

Le risque de formation d'une bulle immobilière commence à susciter des préoccupations

L'activité sur les secteurs axés sur le marché intérieur a bénéficié de taux d'intérêt à court et long termes inhabituellement bas (graphique 2, partie B), signe en particulier de la confiance des investisseurs financiers dans l'économie suisse. La faiblesse des taux d'intérêt a stimulé le crédit hypothécaire intérieur, qui connaissait déjà une croissance vigoureuse depuis plusieurs années. La croissance de la demande intérieure a réagi avec modération à ces évolutions, en partie du fait de l'inélasticité de l'investissement immobilier à l'évolution des prix. La hausse des prix des logements semble s'être accélérée, or la forte activité sur le marché du crédit hypothécaire accroît les risques financiers pour les banques et les ménages endettés, risques qui seraient encore aggravés si les taux d'intérêt remontaient sensiblement. D'après l'appréciation officielle de la Banque nationale suisse, les prix de l'immobilier n'ont jusqu'ici dépassé leur valorisation fondamentale que dans quelques secteurs localisés, même si la persistance de la hausse des prix pourrait être le signe avant-coureur d'une bulle immobilière. De fait, tant l'exceptionnelle faiblesse des taux d'intérêt que la robustesse de la croissance du revenu créent des conditions propices à la formation de bulles des prix des actifs. Les risques financiers associés à l'apparition d'une bulle des prix des logements pourraient être exacerbés par l'endettement brut des ménages, qui compte parmi les plus élevés de la zone OCDE, même si le patrimoine financier des ménages est déjà non négligeable, compte tenu de l'ampleur du volet capitalisé du système de pensions. Une bulle immobilière sur le marché suisse du logement pourrait aggraver les risques auxquels sont exposées les petites banques plus axées sur le marché intérieur. Ce qui viendrait s'ajouter aux risques que peut entraîner la taille des deux grandes banques à vocation internationale.

La politique monétaire doit conserver une orientation expansionniste

Les mesures de l'inflation sous-jacente sont restées situées entre zéro et 1 %. Compte tenu de la récente et massive appréciation du cours de change, et de la dégradation des perspectives économiques mondiales, l'écart de production devrait s'élargir, avec pour effet de maintenir à bas niveau les tensions inflationnistes. D'après les prévisions d'inflation conditionnelle de la BNS, qui part de l'hypothèse d'un taux directeur de 0 %, l'inflation restera voisine de zéro, voire négative, jusqu'en 2013 pour s'établir à 1 % en 2014. La politique de relance monétaire devra conserver son orientation expansionniste pendant quelque temps, à moins que le scénario sur lequel reposent les prévisions d'inflation ne se modifie, à la faveur par exemple d'une inversion de l'évolution du taux de change. Comme les taux d'intérêt pourraient rester inhabituellement bas et les liquidités abondantes, il est important que des mesures macroprudentielles soient prises en parallèle pour éviter une expansion excessive du crédit hypothécaire (voir ci-après).

Pour enrayer une appréciation rapide et massive du franc suisse au cours de l'été 2011, à laquelle ont probablement contribué les investisseurs en quête de valeur refuge, la BNS a abaissé le 3 août 2011 de 0.75 à 0.25 % la limite supérieure de la fourchette d'objectif de son taux directeur – le LIBOR à trois mois pour le franc suisse. La BNS a également procédé à une expansion sans précédent de la liquidité, par des opérations de pension et d'échange de devises afin de faire baisser le franc suisse. Le 6 septembre, la BNS a instauré un cours plancher de 1.20 CHF pour un euro et annoncé qu'elle était prête à acheter des devises en quantité illimitée pour faire prévaloir ce cours plancher. La BNS a justifié sa décision en expliquant que la surévaluation du franc suisse constituait une grave menace pour

l'économie suisse et que, si elle n'avait pas fixé ce cours plancher, le risque d'évolutions déflationnistes n'aurait pas été à exclure, ce qui aurait pu avoir pour conséquence un double recul de l'activité et des prix, l'un renforçant l'autre. D'après les prévisions d'inflation que la BNS a publiées en septembre, même avec un taux de change supérieur à 1.20 CHF/EUR, une période d'inflation négative sera inévitable en 2012. La BNS devra mettre en balance les avantages et les risques potentiels de cette intervention. Vu la rapidité et l'ampleur de l'appréciation du franc suisse, l'intervention de la BNS était conforme à sa mission de maintien de la stabilité des prix. Récemment, un certain nombre d'autres pays ont également pris des mesures unilatérales, allant de l'intervention sur les marchés des changes à des mesures visant à peser sur les entrées de capitaux. Si toutes ces mesures ont été adoptées pour servir des objectifs de politique intérieure légitimes, la généralisation de telles pratiques pourrait avoir des retombées défavorables sur les échanges et sur l'affection internationale des capitaux.

La politique budgétaire doit rester prudente

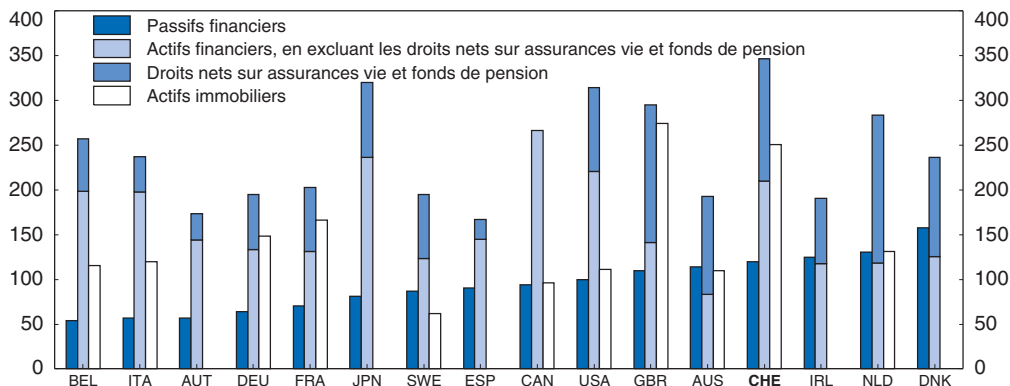
La prudence de la politique budgétaire, une récession relativement modérée lors de la crise économique et financière mondiale et une reprise rapide ont préservé l'excédent du solde des administrations publiques en 2010. La politique budgétaire fédérale reste en accord avec la règle du frein à l'endettement selon laquelle les budgets doivent être équilibrés sur la durée d'un cycle. La croissance économique relativement robuste jusqu'ici, soutenue par la demande intérieure, peut induire une surestimation de la croissance des recettes structurelles. Toutefois, compte tenu de la détérioration des perspectives économiques, il devrait être permis de faire jouer les stabilisateurs automatiques même au risque d'une modeste dégradation de la situation budgétaire.

Les ménages devraient être moins incités à exercer l'effet de levier de leur patrimoine

Le patrimoine net et le patrimoine net financier sont élevés, ce qui s'explique en partie par les actifs détenus dans des fonds de pension, mais l'endettement brut des ménages suisses est également élevé (graphique 4). Le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques incite les ménages à faire jouer l'effet de levier. Tous les versements d'intérêts des ménages sur leurs emprunts sont déductibles de l'impôt, dans la limite d'un plafond défini comme la somme des revenus du capital et un montant additionnel de 50 000 CHF par an (soit l'équivalent de deux tiers du revenu moyen disponible). Les incitations à appliquer un effet de levier sont encore renforcées par les avantages fiscaux dont bénéficie le rendement d'une part importante de la fortune des ménages, dont les plus-values en capital sur les portefeuilles d'actions et sur les actifs détenus dans les caisses de pension. Quoique limitées, les données disponibles laissent penser que la taxation de la valeur locative imputée sur les logements occupés par leur propriétaire génère peu de recettes, en partie parce qu'il est difficile d'ajuster les valeurs locatives en fonction de l'évolution du marché. D'après les données fiscales existantes, les recettes tirées de l'imposition des revenus locatifs imputés sont négatives car le montant des dépenses déduites par les contribuables semble dépasser le montant des loyers imputés. Enfin, sous certaines conditions, le retrait anticipé de l'épargne détenue dans le cadre de caisses de pension n'est soumis à l'impôt qu'à hauteur de 1/5 du taux plein, et les sommes retirées peuvent être utilisées au remboursement d'emprunts hypothécaires.

Graphique 4. **Actifs et passifs des ménages dans les pays de l'OCDE à revenu élevé, 2009¹**

En pourcentage du PIB



1. Données non consolidées sauf pour l'Australie, pour laquelle seules les données consolidées sont disponibles.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561747>

En incitant ainsi les ménages à s'endetter, les dispositions fiscales actuelles seraient susceptibles d'aggraver tout nouvel épisode d'instabilité financière. Elles pourraient aussi avoir des effets collatéraux sur la redistribution, dans la mesure où la déductibilité des paiements d'intérêts bénéficie pour l'essentiel aux contribuables fortunés et fausse les décisions financières des ménages, ce qui donne lieu à des pertes sèches du fait du coût de l'intermédiation financière excessive déployée au seul motif de réduire autant que possible les impôts à verser. Il conviendrait de supprimer progressivement la possibilité de déduire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques les intérêts versés par les ménages, mais de la maintenir lorsque les intérêts sont versés au titre d'emprunts hypothécaires sur des logements loués. Lorsque la déductibilité fiscale des versements d'intérêts aura été supprimée (et seulement à ce moment-là), l'imposition de la valeur locative imputée des logements occupés par leurs propriétaires devrait être également abandonnée, dans un souci de cohérence de l'imposition des coûts et des bénéfices liés à l'occupation d'un logement par son propriétaire. Une telle formule permettrait de réduire le coût administratif et le coût de la discipline fiscale. Les retraits anticipés des actifs détenus dans des caisses de pension devraient être imposés en totalité. Autant de mesures qui auraient pour effet d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pourraient ainsi permettre d'abaisser la fiscalité du travail, et de renforcer ainsi les incitations à travailler.

Des modifications de la structure fiscale pourraient consolider l'activité potentielle

En Suisse, le système fiscal privilégie largement l'impôt sur le revenu des ménages, ce qui est plus préjudiciable à l'activité qu'un impôt sur la consommation. Les taxes sur la consommation de biens et de services, sous forme de TVA ou d'écotaxes, y est comparativement faible. La fiscalité immobilière ne contribue que modestement aux recettes fiscales. La croissance gagnerait à un déplacement de la charge fiscale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au profit de la taxation des biens et des services. Plusieurs biens et services font aujourd'hui l'objet d'exonérations de la TVA, ce qui crée

d'importantes distorsions pour l'activité, en particulier sur les marchés en amont de la chaîne de production. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les services bancaires ne sont pas assujettis à la TVA et les pouvoirs publics étudient actuellement la possibilité de supprimer la taxe sur les transactions en valeurs mobilières. L'assiette de la TVA devrait être élargie, notamment par l'élimination des exonérations. Il devrait également être envisagé de relever le taux normal de la TVA, qui est de 8 %. Des options en vue d'appliquer la TVA sur les services financiers devraient être étudiées afin d'harmoniser le régime fiscal de ce secteur avec celui d'autres secteurs. Un alourdissement de la fiscalité environnementale est par ailleurs nécessaire pour s'attaquer aux effets externes, à l'échelle tant mondiale que locale (voir ci-après). L'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait être réduit. Pareille évolution de la fiscalité aurait probablement pour effet de redistribuer le revenu réel disponible des ménages des faibles revenus vers les hauts revenus, dans la mesure notamment où les ménages économiquement faibles ne paient quasiment aucun impôt fédéral sur une large part de leur revenu. Toutefois, les ménages suisses versent des cotisations forfaitaires à titre individuel au régime obligatoire d'assurance santé. Ces cotisations sont également payées par les ménages à faible revenu, même si le gouvernement fédéral et les cantons recourent à des transferts pour alléger la charge que représentent ces cotisations pour les ménages concernés. Ces transferts sont réduits au fur et à mesure que les revenus augmentent, induisant une augmentation du taux d'imposition marginal effectif. Ces transferts pourraient être réduits plus progressivement au fur et à mesure de l'augmentation des revenus. Cette solution aurait l'avantage d'atténuer les effets préjudiciables d'une augmentation de la TVA sur les petits revenus. En outre, la plupart des femmes qui travaillent occupent un emploi à temps partiel, ce qui s'explique notamment par le coût de la garde des enfants, qui freine l'activité féminine à temps plein. Il pourrait être souhaitable de subventionner plus généreusement et plus efficacement l'offre de services d'accueil des jeunes enfants, comme le préconisaient les précédentes *Études économiques*. Le financement des services d'accueil devrait être accru et prendre la forme d'un système national de coupons pour le paiement des services dans des structures agréées. Ces subventions cibleraient les ménages à revenus modestes. Des subventions plus généreuses pour les enfants de milieux socio-économiques défavorisés permettraient d'optimiser les avantages éducatifs des structures d'accueil des jeunes enfants.

Le pouvoir de fixation des taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques est une compétence dont sont investis les trois niveaux d'administration (fédéral, cantonal et municipal). Si la concurrence fiscale entre cantons et communes semble avoir contribué à une plus grande efficacité dans la fourniture des services publics, la concurrence qui s'exerce entre les cantons et entre les communes concernant les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a des effets dommageables. Les taux d'imposition des faibles revenus sont relativement élevés dans les cantons pauvres car la mobilité des ménages riches, qui donnent la préférence aux cantons où la pression fiscale est la moins lourde, rétrécit la base d'imposition des cantons pauvres. Donner plus de poids à la fiscalité immobilière afin de donner aux communes des moyens de générer des recettes permettrait de déplacer la charge fiscale de l'impôt sur le revenu personnel vers l'imposition des biens immobiliers, ce qui est moins préjudiciable à l'activité économique. Cette réorientation pourrait limiter certaines des conséquences dommageables de la concurrence fiscale liées aux effets de sélection qu'induit la dispersion des taux de l'impôt sur le revenu personnel entre les cantons et les communes, puisqu'elle donnerait aux

autorités locales les moyens d'une fiscalité assise sur une matière imposable relativement immobile. La fiscalité immobilière peut aussi s'avérer un moyen particulièrement bien adapté de financer les communes en raison de la stabilité des recettes et de la correspondance relativement étroite de ces recettes tant avec les besoins de dépenses qu'avec la fourniture de services publics locaux, qui est capitalisée dans les prix de l'immobilier. Il faudrait accroître les possibilités qu'ont les autorités locales de tirer une plus large part de leurs recettes de la fiscalité de l'immobilier. L'immobilier est soumis à l'impôt général sur le patrimoine net. Quelques cantons appliquent en outre des taxes spécifiques sur l'immobilier. Les recettes tirées de ces taxes sont plafonnées par la constitution à hauteur des dépenses consacrées au développement des infrastructures publiques dans les zones résidentielles. Ce plafonnement devrait être aboli. Les cantons devraient envisager de transférer pleine compétence aux communes en matière de fiscalité des biens immobiliers. Les surtaxes perçues par les communes sur l'impôt sur le revenu devraient être limitées à l'échelon national.

Les questions de fiscalité transnationale doivent trouver une réponse

Les cantons recourent à un système d'imposition forfaitaire pour inciter les étrangers disposant de hauts revenus à s'installer en Suisse. Ces personnes peuvent demander à bénéficier de cet impôt forfaitaire à condition de n'exercer aucune activité économique en Suisse. L'administration fédérale calcule le montant des obligations fiscales en appliquant le taux de l'impôt sur le revenu personnel sur un montant égal à cinq fois le loyer versé ou de la valeur locative imputée de la résidence en Suisse. La matière imposable d'autres économies de l'OCDE peut s'en trouver réduite. Le régime de l'impôt forfaitaire appliqué aux particuliers n'exerçant aucune activité économique en Suisse devrait être supprimé et les personnes concernées être assujetties à l'impôt au taux de droit commun sur le revenu personnel et le patrimoine. Une telle mesure serait également cohérente avec la suppression, plus généralement, de l'imposition de la valeur locative imputée.

La Suisse a progressé en matière de coopération internationale dans la lutte contre la fraude fiscale : elle vient par exemple de procéder à une révision de ses conventions fiscales avec certains pays partenaires afin d'intégrer pleinement la norme de l'OCDE concernant l'échange de renseignements entre administrations fiscales. Pourtant, l'examen par les pairs de la Suisse conduit par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a recensé des domaines qui gagneraient à être encore améliorés en Suisse. Notamment, la Suisse devrait prendre les mesures qui s'imposent pour mettre en place les mécanismes requis afin d'être en mesure d'identifier dans tous les cas les titulaires d'actions au porteur. Elle devrait également veiller à ce que les obligations relatives à l'identification des contribuables concernés ou des détenteurs des renseignements dans les conventions de double imposition révisées ainsi que leur interprétation soient en conformité avec la norme relative à l'échange efficace de renseignements. La Suisse a déjà déposé des projets de loi pour apporter une réponse à plusieurs recommandations formulées dans l'examen par les pairs, en particulier celles qui portaient sur les prescriptions en matière d'identification évoquées plus haut.

Encadré 1. **Trois recommandations essentielles pour améliorer le système fiscal**

- Pour limiter les incitations à l'endettement, la déductibilité de l'impôt sur le revenu personnel des versements d'intérêts des ménages devrait être supprimée (sauf intérêts versés au titre d'emprunts hypothécaires pour un logement offert à la location).
- Pour consolider la croissance, la charge fiscale devrait être déplacée des revenus du travail vers des formes d'impôt qui génèrent moins de distorsions telles que les taxes sur la consommation. Il conviendrait à cette fin de réduire l'impôt sur le revenu personnel et d'élargir l'assiette de la TVA, parallèlement à une augmentation du taux normal de la TVA.
- Pour améliorer encore la croissance potentielle et éviter les conséquences dommageables de la concurrence fiscale, il conviendrait de supprimer la limitation de la compétence des collectivités locales en matière de fiscalité immobilière, et autoriser une hausse des recettes tirées de la fiscalité immobilière afin de remplacer partiellement les recettes provenant de l'impôt sur le revenu personnel à l'échelon local.

La réforme des règles applicables aux grandes banques à vocation internationale est impérative pour limiter les risques financiers

Alors que les deux principales banques (les « 2 Majors ») ont allégé leurs bilans, les ramenant d'un total cumulé de près de sept fois le PIB en 2007 à 426 %, ces derniers restent exceptionnellement élevés par comparaison avec les autres pays (tableau 2). L'exposition directe de ces deux banques dans les pays touchés par la crise de la dette dans la zone euro est faible, mais leur levier d'endettement demeure néanmoins très élevé, d'où un risque potentiel pour le contribuable tout comme pour l'économie en cas de nouvelles pertes. La réglementation en vigueur permettait aux 2 Majors de maintenir un niveau de fonds propres capables d'absorber des pertes inférieures à 2 % du total de leurs actifs en moyenne à fin 2010, même dans le contexte de turbulences financières mondiales persistantes, même si le ratio de capitaux propres par rapport aux actifs pondérés en fonction des risques y est supérieur à ce qu'il est dans nombre de banques à vocation internationale. La crise a révélé que les difficultés financières d'une grande banque pouvaient avoir des conséquences susceptibles d'être gravissimes pour l'économie et très coûteuses pour le contribuable.

Le gouvernement a présenté un projet de loi contenant des propositions visant à rendre moins nécessaire le recours à des opérations de sauvetage public à grande échelle, sur la base des recommandations d'une commission d'experts. Le projet de loi a été approuvé par le parlement en septembre 2011, à quelques modifications mineures près. Cette nouvelle législation prévoit un durcissement des exigences de fonds propres, dont le ratio devra être porté à 19 % des actifs pondérés en fonction des risques dans les 2 Majors, et un ratio de levier financier aux alentours de 5 %. Une fois approuvées, ces mesures seront toutefois mises en œuvre sur une période de transition de plusieurs années, conformément au processus de Bâle III. La faible capacité d'absorption des pertes des deux grandes banques impose des mesures correctrices d'urgence, surtout dans le contexte actuel d'instabilité financière. Les instances réglementaires devraient exiger des deux grandes banques sur le court terme qu'elles maintiennent un volant supérieur de capitaux propres susceptibles d'absorber les pertes par rapport au total de leurs actifs.

Tableau 2. **Total des actifs bancaires en pourcentage du PIB**

		2007	2010
Zone euro	Établissements de crédit	317	338
	Institutions monétaires financières	330	350
Suisse	Ensemble des banques	669	505
	2 principales banques ¹	693	426
Royaume-Uni	Institutions monétaires financières	486	542
	2 principales banques ¹	117	165
Danemark	Banques	232	240
	2 principales banques ¹	261	259
Pays-Bas	Institutions monétaires financières	379	382
	2 principales banques ¹	274	268
Irlande	Établissement de crédit	706	759
	2 principales banques ¹	194	203

1. Les données comprennent les actifs des filiales à l'étranger.

Source : BNS ; BCE ; banques centrales nationales ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 90 ; Eurostat et Bankscope.

Les niveaux de fonds propres prévus dans la nouvelle législation renvoient à une exigence minimale, à un volant de sécurité supplémentaire que les banques devront progressivement se constituer en période faste, ainsi qu'à une composante progressive variable en fonction de la taille du bilan de la banque et de sa part de marché sur le marché intérieur du crédit. Cette dernière composante, en particulier, est bien adaptée pour réduire l'aléa moral et les risques connexes parmi les grandes banques, et freiner les incitations que peuvent avoir les banques à grossir afin de bénéficier de la garantie implicite des pouvoirs publics. Près de la moitié des capitaux propres obligatoires peuvent être constitués d'emprunts à seuil de conversion obligatoire (CoCo, voir ci-après), le reste devant se composer d'actions ordinaires et assimilées des fonds propres de première catégorie. Ces fonds propres, la valorisation des actifs et la pondération des risques répondent à des définitions conformes aux normes de Bâle III.

Le train de réformes marque des avancées notables en matière de réduction des risques financiers. Un ratio de levier financier d'environ 5 % pour les 2 *Majors* reste toutefois modeste face aux risques qu'induirait des pertes d'un ordre de grandeur équivalent ou supérieur. Si l'essentiel des actifs des deux grandes banques sont des actifs extérieurs, ils comptent pour près de 30 % du crédit intérieur. D'après de récentes études théoriques et empiriques, le durcissement des exigences de fonds propres n'entraîne pas un coût social considérable en termes de réduction de l'offre de crédit, alors qu'il présente de nombreux avantages non seulement pour la stabilité financière mais aussi pour la qualité des prêts, étant donné qu'il limite l'aléa moral induit par la garantie implicite de l'État. Il est d'autant plus nécessaire d'imposer des normes de fonds propres beaucoup plus sévères qu'il n'existe pas de mécanisme de résolution ouvrant la voie à une action internationale concertée grâce à laquelle pourrait être évitée une opération de sauvetage d'une banque défaillante par les pouvoirs publics (voir également plus loin). Il est déterminant que les exigences de fonds propres proposées pour les 2 *Majors*, au moins, soient pleinement appliquées. Un ratio de levier plus strict devrait par ailleurs être mis en place.

La réforme prévoit d'imposer aux banques de mettre au point des procédures minimales pour faire face à des situations de crise, afin de leur permettre de poursuivre leurs activités d'importance systémique tout en mettant fin à d'autres, lorsque leur niveau de capitaux propres descend en dessous d'un seuil critique. La nature exacte des

procédures à mettre en œuvre reste encore à déterminer. Le train de réformes prévoit que les banques qui améliorent leur capacité à être liquidée de façon ordonnée en allant au-delà des normes minimales requises afin de maintenir les fonctions d'importance systémique puissent voir assouplies les exigences de fonds propres qui leur sont imposées. Les activités d'importance systémique qui devront être protégées doivent encore être définies, mais elles seront en tout état de cause liées aux seuls marchés de capitaux intérieurs. Compte tenu de la portée mondiale des activités des 2 *Majors* et des liens du point de vue financier et en termes de réputation qui existent entre les différentes entités des groupes bancaires, des plans de résolution crédibles exigeront une approche internationale concertée au niveau des groupes. Il importe que l'assouplissement des normes obligatoires de fonds propres ne soit accordé qu'à la condition exprès que des mécanismes crédibles de résolution concertée à l'échelon international au niveau des groupes soient présentés par les 2 *Majors* et que ces mécanismes soient examinés par des collèges de contrôleurs dans le cadre de dispositifs multilatéraux de surveillance, comme le prévoit l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Les emprunts à seuil de conversion obligatoire peuvent contribuer pour près de moitié aux nouvelles normes de fonds propres. Leur conversion en capital versé sera déclenchée lorsque la valeur comptable des actions ordinaires en proportion des actifs pondérés des risques prévue par la réglementation descend en dessous d'un seuil prédéfini. De surcroît, ces emprunts à seuil de conversion obligatoire comportent une clause de non-viabilité qui peut être invoquée par la FINMA si cette dernière juge qu'il y a menace d'insolvabilité. Reste le risque que les valeurs comptables prévues par la réglementation ne reflètent la véritable situation financière des banques qu'au terme d'un laps de temps parfois considérable, en particulier si la plupart des actifs, comme les prêts, ne sont pas soumis aux règles de la valorisation au prix du marché. La pondération des risques, qui est déterminée en fonction de modèles propres aux banques, s'est révélée par le passé inadéquate, tandis que la tolérance des autorités de surveillance à la sous-capitalisation n'a pas favorisé l'adoption de mesures correctives. De surcroît, la direction des banques disposant d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les valeurs comptables, qu'elle peut utiliser au profit des actionnaires historiques, peut être encline à éviter de recourir au mécanisme de conversion. C'est pourquoi il importe que les valeurs comptables des banques concernées, notamment dans les analyses de risque réalisées par leurs soins, fassent l'objet d'une évaluation indépendante. Si l'évaluation propre à apprécier la non-viabilité constitue une autre garantie contre une conversion tardive, c'est une décision discrétionnaire de la FINMA, et le risque potentiel de laxisme réglementaire ne peut pas être totalement écarté. D'un autre côté, la fixation de seuils de déclenchement fondés sur la seule valeur de marché des 2 *Majors* risque d'alimenter un mouvement de spéculation à la baisse des valeurs de marché à la valeur de seuil, ce qui pourrait avoir un effet déstabilisateur sur le marché. Les seuils de déclenchement comptable des emprunts à seuil de conversion obligatoire devraient être complétés par des indicateurs de marché : lorsque le cours de l'action de l'une (ou des deux) *Majors* qui émet les emprunts à seuil de conversion obligatoire chute sensiblement, les autorités devraient exercer une surveillance étroite de la banque et, s'il y a lieu, faire jouer la clause de non-viabilité qui déclenche le mécanisme de conversion.

La réforme établit deux seuils distincts de déclenchement de la conversion en actions ordinaires des emprunts à seuil de conversion obligatoire. Les deux tiers des emprunts convertibles que peuvent émettre les 2 *Majors* pour se conformer aux exigences de fonds propres peuvent être soumis à un seuil de déclenchement de 5 % des actifs pondérés des

risques, qui passe à 7 % pour le tiers restant. Le premier seuil de déclenchement est fixé à un niveau légèrement supérieur aux normes minimales de fonds propres que les banques seront tenues de détenir en permanence, soit 4½ pour cent des actifs pondérés des risques. Les conséquences d'une conversion tardive seraient plus graves pour les emprunts à seuil de conversion obligatoire relevant du seuil inférieur, ce qui rend d'autant plus nécessaire pour les banques de se doter d'un niveau élevé de fonds propres de première catégorie tenus en actions ordinaires et assimilées.

Les autorités de surveillance doivent veiller à ce que le système financier suisse soit préparé à un scénario où les 2 *Majors* déclencheraient simultanément la conversion de leurs emprunts de ce type. En particulier, la concentration des souscripteurs des emprunts à seuil de conversion obligatoire au sein de quelques établissements financiers suisses représenterait un danger pour le système financier helvétique. Il serait utile à cet égard de limiter l'exposition aux 2 *Majors* de l'ensemble des intermédiaires financiers suisses. De telles limitations existent déjà pour les banques. Les bilans des deux principaux groupes d'assurance suisses équivalent à plus de 100 % du PIB. Une exposition substantielle aux 2 *Majors* pourrait aggraver les risques financiers propres à ces deux grandes banques. S'agissant des compagnies d'assurance, des dispositions spécifiques relatives à la concentration des risques vis-à-vis des 2 *Majors* devraient être envisagées.

Les normes prudentielles doivent intégrer de fait des considérations macroprudentielles

Pour renforcer la réglementation macroprudentielle, les pouvoirs publics, la FINMA et la BNS ont travaillé en 2010 et 2011 en plus étroite coordination, notamment par l'échange régulier d'informations et une action concertée de prévention des crises. La FINMA et la BNS peuvent définir ensemble des projets d'intérêt commun pour lesquels elles se consultent, sans qu'elles aient en général obligation de le faire. La crise financière actuelle a montré que la surveillance des banques doit prendre explicitement en compte les évolutions des systèmes financiers nationaux et internationaux pour que les risques puissent être dûment évalués. Les autorités examinent diverses options en vue de renforcer la surveillance macroprudentielle et le gouvernement a annoncé l'introduction d'outils macroprudentiels applicables au marché hypothécaire. Eu égard à ses compétences macroéconomiques et à la mission dont elle est investie, qui est de concourir à la stabilité du système financier, il serait souhaitable que la BNS tienne un rôle de premier plan pour garantir que la réglementation prudentielle prenne en compte les risques systémiques et les évolutions macroéconomiques. La BNS pourrait par exemple être mandatée pour proposer des mesures visant à intégrer les risques systémiques dans la réglementation. La FINMA serait tenue soit de s'y conformer soit de s'expliquer, tout en conservant ses prérogatives ultimes en matière de réglementation.

Ni la FINMA ni la BNS n'ont compétence pour rendre obligatoire la mise en place de volants de sécurité cycliques dans l'ensemble des banques ou prendre des mesures temporaires pour éviter un gonflement excessif du crédit, sur le marché hypothécaire par exemple. L'application des règles de Bâle III instaurera d'un volant de sécurité contracyclique à partir de 2016, ce qui risque d'être trop tard pour une action préventive sur le marché hypothécaire intérieur. Les autorités suisses envisagent donc l'éventuelle mise en œuvre d'un tel volant de sécurité dès 2012. La BNS devrait être investie des prérogatives l'autorisant à introduire des instruments macroprudentiels. Il pourrait s'agir par exemple d'introduire des volants de fonds propres contracycliques, variables dans le temps, ou

d'adopter des mesures destinées à contenir une expansion excessive du crédit, telles qu'une limitation de la quotité des prêts ou des taux d'endettement.

Compte tenu notamment de la faiblesse persistante des taux d'intérêt, il est nécessaire de renforcer la surveillance systémique du crédit hypothécaire. C'est là un aspect essentiel pour un pays qui abrite un grand centre financier international. Il n'existe par exemple aucune statistique sur les quotités moyennes des prêts ou leur distribution de fréquences dans les nouveaux emprunts. La législation actuelle ne confère pas à la BNS suffisamment de pouvoirs pour que celle-ci exige des banques commerciales qu'elles fournissent l'ensemble des informations requises, par exemple afin d'assurer que les données des banques puissent être présentées sous une forme agrégée. Certains indicateurs laissent penser que la hausse des prix des logements s'est accélérée récemment, et il semble à certains signes que les prix dépassent leurs valeurs fondamentales dans certaines parties du pays. Le caractère lacunaire des données dont on dispose nuit à la surveillance de l'évolution des risques financiers. La BNS devrait se voir dotée des moyens de collecter toutes les données nécessaires à une surveillance efficace du marché hypothécaire suisse. Les autorités examinent actuellement comment améliorer la disponibilité des données afin de renforcer la surveillance macroprudentielle.

Une réforme du cadre réglementaire applicable aux banques de moindre importance présentes sur le marché intérieur du crédit concourrait à réduire encore les risques encourus

Les banques cantonales, dont les cantons sont généralement les principaux actionnaires, ont été particulièrement actives dernièrement sur le marché hypothécaire. Si, à titre individuel, leurs bilans sont relativement modestes, ce sont en tant que groupe des acteurs importants sur le marché intérieur du crédit. Les garanties des cantons sur une grande partie des banques cantonales, qui diminue le coût des ressources qu'elles collectent, peut les aider à gagner des parts de marché dans le contexte actuel de marges d'intérêt en baisse, et les amener à prendre des risques excessifs. La dépendance des banques cantonales à l'égard des recettes générées par les prêts immobiliers et leur concentration sur leur marché local respectif, dont certains ont été en surchauffe, ne font qu'accroître ces risques. Il faudrait donc supprimer la garantie publique dont bénéficient les banques cantonales.

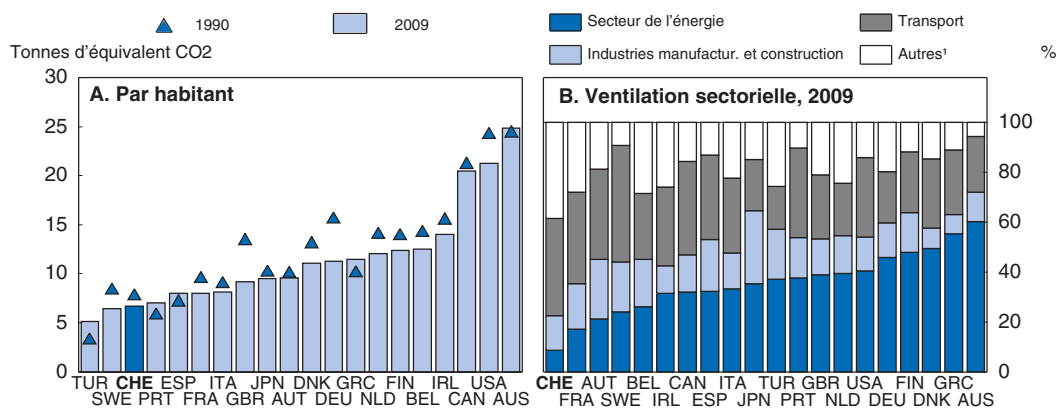
Encadré 2. Trois recommandations essentielles en vue de réduire les risques dans le système financier

- Un ratio de levier plus strict, supérieur au taux prévu d'environ 5 %, devrait être appliqué. Les actions ordinaires et assimilées dans les fonds propres de première catégorie devraient représenter une plus large part des exigences de fonds propres.
- Des mécanismes de résolution crédibles et coordonnés à l'échelle internationale au niveau du groupe devraient être en place pour les 2 Majors avant qu'un quelconque assouplissement des exigences de fonds propres ne soit accordé.
- Pour éviter la formation de déséquilibres, il faudrait mettre en place des instruments macroprudentiels tels que des mesures visant à ralentir l'expansion du crédit. La BNS devrait être dotée des moyens de collecter toutes les données nécessaires à la surveillance du marché hypothécaire.

Pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il faut adopter des mesures plus efficaces eu égard à leur coût

En regard d'autres pays, la Suisse se caractérise par un niveau d'émissions de gaz à effet de serre (GES) relativement bas, ce qui s'explique par le fait qu'elle recourt en grande partie à des sources d'énergie renouvelable qui n'en produisent pas beaucoup et que l'industrie lourde joue un rôle négligeable dans sa structure économique (graphique 5, partie A). Ces émissions sont à peu près stables depuis 1990 (graphique 5, partie A), leur diminution dans les secteurs résidentiel et industriel ayant été compensée par une hausse dans celui des transports. D'après les estimations, la Suisse pourrait ne pas respecter l'engagement qu'elle avait pris à Kyoto pour 2012, qui consistait à abaisser de 8 % en moyenne ses émissions de GES sur la période 2008-2012 par rapport à 1990. Toutefois, des mesures en vue de tenir cet engagement sont en préparation. Pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2020, à savoir un retour à 20 % en dessous du niveau de 1990, des mesures plus efficaces par rapport à leur coût seront nécessaires, de façon à réduire autant que possible les pertes de bien-être et le recul de l'activité qui pourraient se produire sinon. C'est un aspect qui est particulièrement important pour la Suisse dans la mesure où les coûts marginaux estimés de la réduction des émissions y sont relativement élevés.

Graphique 5. Émissions totales de GES par habitant et contributions en pourcentage des différents secteurs aux émissions de GES



1. La catégorie « autres » comprend les émissions imputables à la combustion d'énergie dans les secteurs commercial/institutionnel et résidentiel, et dans l'agriculture, la sylviculture et les activités halieutiques.

Source : Base de données de la CCNUCC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561766>

Il faudrait, pour améliorer le rapport coût-efficacité de la panoplie de mesures appliquée à l'heure actuelle, remédier à trois problèmes généraux. *Premièrement*, l'application du même prix implicite au carbone quels que soient les secteurs permettrait de gagner en efficacité. *Deuxièmement*, la priorité accordée aux mesures « quasi volontaires » qui relèguent au second rang le recours à des instruments plus efficaces fondés sur la tarification, comme la fiscalité ou les échanges de permis d'émissions, risque de ne pas produire les incitations souhaitées en faveur d'une réduction des émissions et, en outre, de limiter l'acceptabilité politique d'un prix du carbone applicable à toutes les émissions de GES. *Troisièmement*, le fait que les recettes tirées des taxes et prélèvements sont souvent préaffectées à des projets précis peut nuire à leur efficacité et entraîner un gaspillage de ressources.

Le prix implicite du carbone dans les transports routiers est bas

Le transport routier est le secteur qui émet le plus de CO₂ en Suisse (graphique 5, partie B) et les émissions de ce gaz imputable à l'usage de la route augmentent sans cesse, sous l'effet notamment de la progression des transports de voyageurs. Les émissions de CO₂ sont plus élevées en cas de congestion, car la consommation de carburant est deux à trois fois plus importante dans une circulation en accordéon que dans un trafic fluide. La congestion a été multipliée par huit en l'espace de 15 ans, pour atteindre 15 000 heures de temps perdu en 2010. Remédier aux problèmes qui résultent de l'augmentation des transports routiers, en particulier des encombrements, serait bénéfique à plusieurs titres, dans la mesure où ils sont à l'origine d'autres coûts externes considérables à la charge de la collectivité.

Le prix implicite du carbone dans les transports routiers est très bas, ce qui fait apparaître encore plus clairement le vaste potentiel de réduction des émissions dans ce secteur pour un coût global peu élevé. Les impôts de consommation appliqués au carburant ne sont pas suffisamment élevés pour inciter à réduire les émissions dues aux déplacements en voiture. D'après les estimations, les recettes tirées de la taxation des carburants pourraient même ne pas être suffisamment élevées pour couvrir d'autres coûts liés aux transports. Si l'impôt de consommation sur le gazole est élevé, celui qui frappe l'essence sans plomb, carburant majoritairement utilisé dans le cas des voitures, est modeste par rapport à la norme internationale. Qui plus est, les frais de déplacement domicile-travail sont déductibles des impôts. Enfin, bien que la redevance points lourds (RPLP) en vigueur en Suisse soit un instrument d'action efficace et souple, elle n'est appliquée qu'au transport de marchandises, qui représente moins de 10 % du volume total du transport routier. Dans le cadre des efforts que déploie la Suisse pour parer au changement climatique, le parlement a récemment adopté une législation qui durcit les normes d'émission applicables aux nouvelles voitures particulières, conformément à la réglementation de l'UE. L'étiquetage énergétique des voitures est, elle aussi, une mesure opportune, car elle contribue à sensibiliser les usagers aux coûts pour l'environnement imputables à la consommation de carburant dans les transports. Cependant, les normes d'émission et l'étiquetage énergétique ne sauraient être pleinement efficaces qu'associées de mesures fondées sur les prix.

Pour apporter une réponse plus économiquement rentable à la question des émissions de CO₂ dues au transport routier, il conviendrait d'instaurer une taxe sur le CO₂ applicable aux carburants utilisés dans les transports. Pour parfaire le dispositif, il faudrait aussi instaurer une redevance de congestion variable qui serait plus élevée dans les zones géographiques particulièrement touchées et en période de pointe. À l'inverse d'une taxe forfaitaire, la tarification de la congestion induit une utilisation efficiente de la route en redistribuant la demande de transport routier en fonction du lieu et du moment. En outre, étant donné qu'elle permettrait d'internaliser pour une bonne part les coûts externes de l'utilisation de la voiture, la taxe CO₂ sur les carburants correspondante n'aurait pas à être aussi élevée qu'il le faudrait autrement. L'instrument le plus souple et le plus efficace de tarification de la congestion consisterait en un système électronique de tarification variable s'appuyant sur les technologies de navigation par satellite. La confidentialité pourrait être assurée, même avec un tel système, sans modification du cadre institutionnel. La mise en place rapide d'une redevance de congestion pourrait permettre d'apporter à brève échéance une réponse aux émissions de CO₂ dues au transport routier. La solution de la redevance de congestion devrait ainsi s'inscrire dans un cadre plus large de tarification de la mobilité que les pouvoirs publics envisagent de mettre en place à plus long terme.

Le rapport coût-efficacité de la panoplie de mesures appliquée dans le secteur résidentiel pourrait être amélioré

En dépit de son potentiel de réduction de la consommation énergétique et des émissions de GES, la rénovation des immeubles anciens n'est semble-t-il guère encouragée. Environ 85 % du parc de logements ont plus de 30 ans et seuls 10 % ont 10 ans ou moins. En outre, chaque année, seulement 1 % des logements environ font l'objet d'une rénovation énergétique. Cet état de fait s'explique pour une part importante par le coût de l'investissement eu égard aux économies potentielles et par un déficit d'information sur les technologies existantes et les économies à en attendre. La structure du marché du logement y est également importante : les deux tiers des ménages suisses sont locataires de leur logement et la réglementation des loyers est telle que les propriétaires qui investissent dans des travaux de rénovation destinés à réduire la consommation d'énergie ne sont pas certains de pouvoir répercuter le coût de ces investissements sous la forme de hausses de loyers. Pour encourager des investissements générateurs d'économies d'énergie, une taxe sur les émissions de CO₂ dues aux combustibles fossiles utilisés pour le chauffage et les procédés industriels est entrée en vigueur en 2008, et le droit du bail a été modifié pour permettre aux propriétaires de répercuter plus facilement les coûts des investissements de rénovation énergétique sur les locataires. En 2010, les pouvoirs publics ont lancé un Programme Bâtiments qui prévoit des incitations financières en faveur de projets de rénovation des particuliers, financé à concurrence d'un tiers par les recettes tirées de la taxe sur les émissions de CO₂.

Il est possible de rendre cette panoplie de mesures plus efficace par rapport à son coût. *Premièrement*, nonobstant la modification de 2008 du droit de bail, les propriétaires n'ont pas la certitude que les travaux de rénovation dans lesquels ils ont investi seront considérés comme « de l'assainissement énergétique », ce qui leur permettrait de répercuter les coûts correspondants sous la forme d'une hausse de loyer. La définition de l'assainissement énergétique devrait se fonder sur des critères clairement énoncés, comme le gain potentiel d'efficacité énergétique découlant de l'opération. En outre, si les propriétaires ne peuvent que répercuter les coûts sur le loyer, l'intégralité du retour sur investissement étant au bénéfice du locataire, les bailleurs risquent d'être insuffisamment incités à entreprendre des investissements pour économiser de l'énergie. Si l'ampleur de l'augmentation de loyer autorisée était fonction de l'ampleur du gain d'efficacité énergétique au-delà du seul amortissement des coûts, les bailleurs seraient davantage incités à investir dans la rénovation énergétique. La communication de données sur l'efficacité énergétique des logements, si elle était obligatoire, constituerait un instrument d'information complémentaire.

Deuxièmement, l'application de la taxe sur le CO₂ dans le secteur résidentiel devrait être revue. Son taux est nettement inférieur au niveau qui, d'après les estimations, devrait être celui d'une taxe uniforme efficiente sur le CO₂, et sans doute pas assez élevé pour créer des incitations suffisantes en faveur de la rénovation énergétique. En outre, si le programme Bâtiments s'attaque à certains obstacles liés à l'information des ménages, subsiste le risque d'importantes pertes d'efficacité ne permettant que des réductions modestes des émissions en sus de celles induites par la taxe. Ce risque est d'autant plus réel que les subventions du Programme Bâtiments profitent à tous les travaux de rénovation énergétique au lieu de cibler le secteur locatif. Si la réglementation des loyers est améliorée comme indiqué plus haut et qu'une taxe sur le CO₂ plus élevée est mise en place à terme, les incitations financières en faveur des travaux de rénovation prévues par le Programme

Bâtiments feront double emploi et devraient être peu à peu supprimées. Durant la période d'arrêt progressif de ce programme, il conviendra de rendre plus restrictives les conditions d'attribution des subventions, par exemple en les modulant en fonction du gain potentiel d'efficacité énergétique.

Il sera utile de rattacher le système d'échange de quotas d'émission de la Suisse à celui de l'UE, mais il faudra prendre des mesures pour assurer la transition vers le nouveau système

En Suisse, le secteur industriel ne contribue qu'à hauteur de quelque 10 % aux émissions totales de GES (graphique 5, partie B) et a considérablement réussi à découpler ses émissions de sa production. En principe, la panoplie de mesures aujourd'hui en place pour réduire les émissions industrielles de CO₂ va dans le bon sens en ce qu'elle fait largement appel aux instruments de marché. La taxe sur le CO₂ assise sur les combustibles fossiles utilisés pour le chauffage et les procédés industriels s'applique aussi au secteur industriel. Les entreprises qui sont exemptées de la taxe sur le CO₂ pour des raisons de compétitivité peuvent participer au système suisse d'échange de quotas d'émission créé récemment et, en mars 2011, la Suisse et l'UE ont ouvert des négociations en vue d'un rattachement de leurs systèmes d'échange de quotas d'émissions. Les pouvoirs publics poursuivent avec détermination les efforts engagés en vue de rattacher le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de la Suisse à celui de l'UE, car un tel accord permettrait aux entreprises suisses d'accéder à un marché beaucoup plus grand et plus efficient, ce qui offrirait un moyen de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans de meilleures conditions d'efficacité par rapport aux coûts.

Il ne semble pas qu'aient été établis des critères précis pour définir la perte de compétitivité ou le niveau d'intensité énergétique requis pour justifier une exonération de la taxe sur le CO₂ assise sur les combustibles fossiles. Les entreprises peuvent être exemptées de la taxe sous réserve de conclure un accord avec l'autorité de réglementation en s'engageant sur une réduction des émissions négociée. Dans ces conditions, des émissions de CO₂ risquent de ne pas être prises en compte, ce qui nuit à l'efficacité de la taxe. L'impact de cette taxe sur la compétitivité des entreprises est limité, de sorte qu'il n'est guère nécessaire de leur accorder des exonérations pour des raisons de compétitivité. Les entreprises suisses devraient être obligées soit d'acquitter la taxe, soit de participer au système d'échange de quotas d'émission. Par exemple, les entreprises des secteurs visés par le SEQUE de l'UE pourraient participer au système d'échange de quotas d'émission, alors que pour les entreprises des autres secteurs, les possibilités d'exemption de la taxe devraient être progressivement supprimées. Le projet du gouvernement de dresser une liste de critères à remplir par les entreprises qui demandent à être exonérées de la taxe sur le CO₂ constitue un premier pas dans la bonne direction.

Le SEQUE suisse est un système « de niveau de référence et de crédits ». Les entreprises peuvent choisir d'y adhérer ou non et les quotas d'émission correspondant aux objectifs négociés sont attribués gratuitement aux entreprises participantes. Outre le fait que la négociation bilatérale des objectifs fausse les incitations à réduire les émissions, ce dispositif induit une antisélection, en ce sens que seules participent au système les entreprises qui auraient réduit leurs émissions de toutes façons. Par exemple, l'attribution des permis d'émission à titre gratuit est susceptible de réduire l'incitation qu'ont les entreprises à chercher à abaisser leurs émissions et donc à participer au marché des permis, car celles qui réduisent fortement leurs émissions risquent de se voir attribuer

moins de permis à l'avenir. Dans le contexte du SEQE, les objectifs d'émission devraient être fixés dans le cadre d'un plafonnement des émissions contraignant, valable pour l'industrie dans son ensemble. Cette mesure aurait non seulement pour effet d'améliorer les incitations, mais également de faire évoluer le système « de niveau de référence et de crédits » de la Suisse vers un système « de plafonnement et d'échange », changement qui devra intervenir en tout état de cause pour permettre le couplage des SEQE suisse et européen. Les quotas d'émission devraient en outre être attribués par voie d'enchères, au moins dans les limites prévues par les règles de l'UE. Des mesures allant dans ce sens sont prévues dans le projet de révision de la loi sur le CO₂.

La Fondation Centime Climatique (FCC), initiative volontaire de l'industrie pétrolière suisse, consacre le produit d'une très faible taxe additionnelle sur les combustibles importés à des projets nationaux et internationaux de réduction des émissions, notamment dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre des Nations Unies (MDP). Les projets financés dans le cadre de la FCC sont de nature à abaisser les émissions pour un coût très faible, à réduire ou du moins compenser les transferts d'émissions, et à stimuler le transfert de technologies plus propres vers les pays en développement. Il est toutefois difficile de vérifier que ces projets internationaux sont à l'origine de réductions d'émissions venant s'ajouter à celles qui seraient intervenues même si les projets n'avaient pas existé. La Suisse a une marge de manœuvre pour parvenir à une meilleure intégrité de l'environnement dans le cadre des projets internationaux de réduction des émissions. En outre, étant donné qu'elle est tenue de contribuer aux réductions d'émissions en Suisse, la Fondation Centime Climatique a une position d'acteur dominant et peut fixer le prix des quotas d'émissions à des niveaux qui paralysent la concurrence au sein du SEQE suisse. La Fondation Centime Climatique ne devrait pas être autorisée à introduire des distorsions sur le marché des échanges de quotas d'émission. Le droit à prélever le centime climatique devrait être remplacé par une taxe sur le CO₂ applicable aux carburants utilisés dans les transports, selon les recommandations énoncées plus haut.

Encadré 3. **Trois recommandations essentielles pour réduire les émissions de gaz à effet de serre**

- Pour remédier avec détermination à l'augmentation des émissions de CO₂ dues au transport routier, une taxe sur le CO₂ applicable aux carburants utilisés pour les transports devrait être instaurée. Pour parfaire ce dispositif, il faudrait parallèlement instaurer une redevance de congestion variable modulable en fonction du lieu et du moment.
- La réglementation des loyers devrait être encore améliorée pour stimuler la rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment. La définition de l'assainissement énergétique et des hausses de loyers qu'il permet d'appliquer devrait se fonder sur des critères clairement énoncés, comme les gains potentiels d'efficacité énergétique susceptibles d'être réalisés grâce à la rénovation.
- Les efforts que déploient actuellement les pouvoirs publics afin de coupler le système suisse d'échange de quotas d'émission avec celui de l'UE sont vivement encouragés. Plusieurs mesures seraient à prendre pour que la politique climatique de la Suisse dans le secteur industriel soit plus efficace par rapport à son coût pendant la phase de transition préalable au rattachement des deux systèmes.

ANNEXE A1

Progrès des réformes structurelles

Le tableau qui suit fait le point sur les mesures prises au regard des recommandations formulées dans les précédentes Études. Les recommandations nouvelles propres à la présente Étude figurent à la fin des chapitres correspondants.

Recommandations des précédentes Études	Mesures prises depuis septembre 2009
A. Concurrence	
Appliquer le principe d'interdiction à toutes les ententes injustifiées. Garantir l'indépendance de la Commission de la concurrence (ComCo) en écartant les membres qui représentent des intérêts économiques, et augmenter ses ressources.	Le Conseil fédéral va soumettre en 2012 au Parlement une révision de la Loi fédérale sur les cartels qui portera création d'une autorité de la concurrence indépendante et qui interdira certaines formes d'accords verticaux et d'ententes horizontales lorsqu'ils ne peuvent être justifiés pour des motifs d'efficacité. En matière de contrôle des fusions, le test SIEC (Significant Impediment of Effective Competition) sera introduit. La ComCo a été dotée en 2011 d'effectifs supplémentaires.
Envisager d'introduire des sanctions pénales à l'encontre des responsables d'actions anticoncurrentielles.	Des propositions de réforme en vue d'introduire des sanctions administratives et pénales à l'encontre des particuliers ont été ouvertes à la consultation publique.
Réformer la loi sur les faillites de manière à réduire le délai de prescription et à faciliter la procédure de concordat.	Une proposition de réforme de la procédure concordataire qui faciliterait la réorganisation financière des sociétés est actuellement examinée au Parlement.
Renforcer l'indépendance des régulateurs sectoriels.	Au second semestre 2012, une législation devrait entrer en vigueur en vertu de laquelle l'autorité de régulation des services postaux (PostCom) deviendra indépendante du Conseil fédéral et sera habilitée à infliger des amendes. Les autorités prévoient également de rendre le régulateur du marché de l'électricité indépendant de l'Office fédéral de l'énergie en 2012.
Privatiser les participations publiques dans des entreprises appartenant à des segments potentiellement concurrentiels des industries de réseau.	Néant.
Harmoniser les règles de passation des marchés publics entre les cantons, abaisser les valeurs de seuil pour les appels d'offres publics, améliorer la responsabilité dans la passation de marchés et procéder à une évaluation comparative des coûts des marchés publics aux niveaux inférieurs d'administration..	Une ordonnance révisée a simplifié les procédures. Les statistiques relatives aux marchés publics ont été améliorées et les coûts font actuellement l'objet d'une évaluation comparative.
Dans le secteur de l'électricité, instaurer la séparation de propriété entre la production et les opérations de transport de l'électricité, renforcer les pouvoirs du régulateur, et mettre en place des plafonds de prix et une réglementation sur l'évaluation comparative ainsi que des règles comptables réglementaires pour la détermination des prix d'accès au réseau.	Le renforcement de la séparation des activités de transport de l'électricité des autres activités de l'opérateur Swissgrid ainsi qu'une réglementation <i>ex ante</i> sur l'évaluation comparative des prix d'accès au réseau sont envisagés.
Dans le secteur des télécommunications, supprimer les restrictions de l'accès à la boucle locale.	Une réglementation <i>ex ante</i> est en cours d'examen au Parlement.

Recommandations des précédentes Études	Mesures prises depuis septembre 2009
Dans le secteur des chemins de fer, rendre obligatoires les appels d'offres sur les services régionaux de transport de voyageurs, assurer un accès non discriminatoire au matériel roulant et autoriser les opérateurs concurrents à proposer des projets d'investissement. Les décisions d'investissement devraient être prises sur la base d'une évaluation coûts/avantages indépendante.	Le Parlement envisage l'introduction des appels d'offres pour les services régionaux de transport de voyageurs, sans pour autant les rendre obligatoires, ainsi que des règles concernant l'accès au matériel roulant de l'opérateur historique pour les services faisant l'objet d'appels d'offres ouverts à la concurrence. Il existe désormais une certaine coordination en ce qui concerne les projets d'investissement parmi les sociétés d'infrastructures, les sociétés de transport, et les autorités, mais pas dans le secteur du transport de marchandises.
Dans le secteur des services postaux, supprimer les règles restrictives en matière de personnel et les privilèges administratifs réservés à l'opérateur historique. Supprimer la réglementation sectorielle concernant la fixation des rémunérations et les conditions de travail.	Les discordances dans les règles et réglementations ont été supprimées, sauf en ce qui concerne les obligations de service universel.
Dans l'agriculture, supprimer les obstacles au changement structurel inhérents au droit foncier. Réduire la protection contre les importations. Mettre fin aux ententes entre producteurs. Abaisser les subventions au profit d'un soutien direct des revenus.	Les dépenses budgétaires visant à soutenir les marchés ont été encore réduites et prennent de plus en plus la forme d'un soutien direct. Les aides au secteur laitier ont été supprimées et les droits de douane sur les céréales transformées destinées à la consommation humaine ont été abaissés.

B. Marché du travail

Améliorer l'intégration des travailleurs étrangers. Harmoniser les règles sur la durée de résidence pour la naturalisation.	Une étude sur l'intégration des citoyens de l'UE a été publiée en 2011 et un examen thématique de l'OCDE est en cours. Un projet de loi visant à octroyer le statut de citoyen suisse au bout de 8 ans de résidence au lieu de 12, et à limiter le pouvoir des autorités locales à fixer la durée de la résidence est en cours d'examen au Parlement.
Réduire la durée maximale de l'indemnisation du chômage.	La durée maximale de l'indemnisation du chômage a été raccourcie pour les travailleurs qui ont cotisé peu de temps, et une règle spéciale concernant les régions en butte à des problèmes particuliers de chômage a été supprimée.
Accorder aux étudiants de pays non membres de l'UE qui obtiennent un diplôme en Suisse davantage de temps pour trouver un emploi en Suisse.	La législation en vigueur depuis janvier 2011 stipule que les ressortissants étrangers titulaires d'un diplôme d'une université suisse peuvent être admis si l'activité professionnelle qu'ils exercent présente un grand intérêt sur le plan économique ou scientifique. Ils seront admis à titre temporaire pour une période de six mois suivant la fin de leur cursus ou de leur perfectionnement en Suisse.

C. Éducation

Les autorités cantonales devraient imposer la scolarité obligatoire et gratuite dès l'âge de 4 ans, fixer des objectifs éducatifs communs pour cette étape de l'éducation et proposer un accueil des enfants sur toute la journée.	Le concordat HarmoS est entré en vigueur en août 2009. Quinze cantons (représentant 76 % de la population totale) ont ratifié le Concordat, qui impose la scolarité obligatoire dès l'âge de 4 ans, des objectifs éducatifs communs et l'obligation de proposer un accueil toute la journée.
Instaurer un dispositif national de chèques-éducation associé à un système national d'agrément des installations Pour soutenir l'offre de services d'accueil des enfants de moins de 4 ans.	La Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales a publié des recommandations relatives à des normes de référence en matière de qualité. La Confédération subventionne des projets innovants, comme un système de chèques-éducation à l'échelon des cantons et à l'échelon local.
Renforcer la capacité des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants pour aider les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers. Favoriser l'accès de la population étrangère à ces services.	La prise en charge des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers jusqu'à 6 ans est actuellement intégrée au système d'enseignement public.
Examiner régulièrement les répercussions des différences en termes de politiques, de dépenses et de ressources éducatives des cantons de manière à recenser les pratiques cantonales exemplaires. Évaluer régulièrement les résultats scolaires, comme le prévoit le concordat HarmoS.	Des normes nationales pour les résultats de l'enseignement dispensé dans le cadre de la scolarité obligatoire dans les disciplines essentielles ont été adoptées en juin 2011 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.
Renforcer la responsabilité des établissements scolaires au regard des résultats de leurs élèves. Organiser pour cela à intervalles réguliers des épreuves externes tout au long de la scolarité et dans toutes les écoles, et comparer les résultats aux objectifs de compétence récemment définis.	Une évaluation régulière de la réalisation des normes prescrites dans l'éducation nationale (voir plus haut) est prévue dans le cadre du système national de suivi. Les évaluations seront fondées sur un échantillon restreint de classes.

Recommandations des précédentes Études	Mesures prises depuis septembre 2009
Étoffer le personnel de direction, dont les responsabilités comprennent la fixation des objectifs, l'amélioration des méthodes pédagogiques, l'évaluation et l'aide au perfectionnement des compétences pédagogiques. Dans tous les cantons, demander aux chefs d'établissement d'acquérir des compétences en matière de direction d'établissement scolaire.	Presque tous les établissements scolaires ont un chef d'établissement responsable de la gestion de l'établissement. Des normes communes relatives aux exigences de compétences de ces chefs d'établissement (formation continue) ont été adoptées par l'ensemble des cantons.
Renforcer l'autonomie des établissements scolaires concernant la définition du contenu de l'enseignement et le matériel pédagogique.	Néant.
Participation de tous les cantons au réexamen du placement des enfants dans des écoles et classes destinées aux enfants en difficulté ou handicapés, comme le prévoit le concordat.	L'accord intercantonal sur la pédagogie spécialisée est entré en vigueur. Les 12 cantons qui jusqu'ici ont ratifié le concordat souscriront à cette politique qui privilégie l'intégration des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers dans l'école ordinaire à une approche séparative. La législation fédérale appliquera ces règles aux 14 cantons restants.
Retarder l'âge de la première orientation à 13 ans dans tous les cantons et développer ensuite la mobilité entre les différentes filières scolaires.	Tous les cantons où la première orientation s'opère à 11 ou 12 ans allongeront la durée de la scolarisation obligatoire de façon à différer l'âge de la première orientation à l'âge de 13 ans.
Mener un examen global afin de déterminer si la combinaison actuelle d'enseignement professionnel et d'enseignement général pour les jeunes répond aux besoins du marché du travail.	Aucune, à l'exception d'une analyse du rendement privé et du rendement social de l'enseignement dans le rapport 2010 sur l'Éducation en Suisse.
Améliorer le système de reconnaissance des qualifications des immigrants et mettre en œuvre les plans de validation des compétences acquises par l'expérience. Améliorer encore l'offre de cours de langue à l'intention des immigrants.	La procédure de validation des compétences aussi bien formelles qu'informelles en vue d'obtenir un diplôme fédéral d'enseignement ou de formation professionnels a été définie pour plus de 30 professions. Dans l'avenir, de plus en plus de professions seront couvertes, en fonction de la demande. Les cantons développent les formations linguistiques à l'intention des immigrants grâce à des fonds de l'Office fédéral des migrations.
Dans l'enseignement supérieur, envisager une augmentation des droits de scolarité tout en généralisant un système de prêts financés sur fonds publics remboursables en fonction des revenus.	Aucune mesure n'a été prise depuis la formulation d'un accord intercantonal ayant pour objet d'harmoniser les droits de scolarité et les prêts (le « Stipendien-Konkordat ») à l'échelle nationale. Jusqu'ici, l'accord a été ratifié par six cantons sur 26.
D. Politique budgétaire	
Pour chaque domaine de dépenses, pratiquer une évaluation comparative des cantons et des communes concernant les effectifs et les salaires des fonctionnaires.	Néant.
Supprimer les droits de timbre sur les émissions d'actions et sur les mutations de biens à usage d'habitation.	Le droit de timbre sur l'émission d'obligations sera supprimé en 2012. La suppression du droit de timbre sur les émissions d'actions est à l'examen. Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne la taxation des transactions immobilières.
Introduire un faible impôt sur les plus-values à l'intention des ménages propriétaires d'actions.	Néant.
Réduire le nombre et la portée des exemptions de TVA et abaisser les taux de celle-ci.	Un projet de loi visant à élargir l'assiette de la TVA en supprimant la majorité des exemptions en vigueur et à unifier les taux de TVA est actuellement examiné.
E. Santé	
Supprimer le système de financement mixte des hôpitaux, en assignant aux compagnies d'assurances toutes les responsabilités en matière de recouvrement collectif.	Le Conseil fédéral a approuvé un rapport sur le financement unique des hôpitaux et des services ambulatoires par le régime obligatoire d'assurance maladie.
Faire payer aux patients la totalité de la différence de prix entre le produit de marque et le générique. Supprimer les mesures cantonales qui autorisent les médecins en exercice à délivrer des médicaments.	La part à la charge de l'assuré pour des produits contenant le même principe actif passe de 10 à 20 % si les prix dépassent de plus de 20 % le prix moyen des médicaments situés dans le tiers inférieur de la fourchette de prix des produits contenant le même principe actif, indépendamment du fait qu'il s'agisse du médicament princeps ou du médicament générique.
Réformer le mécanisme de compensation des risques de manière à prendre en compte des informations diagnostiques pour déterminer les paiements de compensation entre les assureurs maladie. Améliorer les incitations des assurés à s'affilier à des programmes de soins coordonnés. Laisser plus de latitude aux assureurs pour passer contrat avec les prestataires de soins.	Extension des critères à partir desquels définir les opérations du fonds de compensation des risques pour prendre en compte les journées d'hospitalisation au cours de l'année précédente. Le Parlement étudie actuellement la prise en compte de données sur les traitements reçus par les patients non hospitalisés.

Recommandations des précédentes Études	Mesures prises depuis septembre 2009
F. Programmes d'assurance vieillesse et invalidité	
Envisager d'indexer l'âge de la retraite dans le régime du premier pilier sur l'évolution de l'espérance de vie moyenne. Remédier à un déficit éventuel de viabilité par un dispositif qui ajuste à la fois les taux de cotisation, les prestations et le nombre d'années de cotisation requises.	Néant.
Mettre en place des incitations à prolonger l'activité après l'âge normal de la retraite.	Le dispositif incitatif a été amélioré dans le régime du second pilier, aucune mesure n'a été prise concernant le premier pilier.
Permettre aux caisses de pension de fixer le taux de conversion. Indexer le taux d'intérêt minimum sur un indicateur des rendements réalisés sur le marché. Revoir le degré de générosité des avantages fiscaux en faveur des régimes professionnels.	Néant.
Réduire le taux effectif marginal d'imposition des revenus du travail pour les bénéficiaires d'une assurance-invalidité. Contrôler régulièrement leur aptitude au travail pendant les premières années de prestations, et par la suite de façon aléatoire.	Une proposition du gouvernement vise à réduire les désincitations à la reprise du travail. Les bénéficiaires font l'objet d'un suivi pour déterminer leur aptitude à reprendre le travail.
G. Régulation des intermédiaires financiers	
Faire reposer les normes prudentielles applicables aux institutions financières sur leurs risques systémiques ainsi que sur leurs risques microprudentiels.	Les ratios d'adéquation des fonds propres des banques (à l'exception des 2 Majors) ont été redéfinis sous Bâle II. Ils sont fondés sur les critères suivants : somme des bilans, actifs sous gestion, dépôts privilégiés et fonds propres nécessaires. En ce qui concerne les ratios de fonds propres, un objectif de fonds propres et un seuil d'intervention ont été fixés.
Veiller à ce que les ratios d'adéquation des fonds propres imposés aux 2 Majors restent parmi les plus rigoureux de ceux des grandes banques internationales.	Une législation durcissant les normes d'adéquation des fonds propres au-delà des normes internationales a été approuvée par le Parlement (voir chapitre 2).
Mettre en place des mécanismes fondés sur des règles imposant des matelas de fonds propres cycliques reposant sur des indicateurs du cycle du marché et des risques.	Un volant de sécurité contracyclique sera introduit dans le cadre de la mise en œuvre des règles de Bâle III. Un projet d'ordonnance, qui prévoit la possibilité d'activer un tel volant de sécurité avant l'échéance de Bâle III, a été soumis à consultation publique.
Relever le ratio de levier financier des fonds propres à la valeur comptable des actifs des 2 Majors à 4 % au moins pour le niveau consolidé. Prendre en compte les crédits intérieurs dans les actifs utilisés pour calculer ce ratio.	Une législation prévoyant un ratio de levier financier obligatoire plus strict a été approuvée par le Parlement (voir chapitre 2).
Envisager de mesurer l'exposition agrégée des différents assureurs vis-à-vis d'une ou plusieurs banques, en particulier des 2 Majors, et veiller à ce que les compagnies d'assurance aient des limites convenables d'exposition.	Aucune. L'exposition à une contrepartie de l'ensemble des groupes/conglomérats d'assurance fait l'objet d'un suivi permanent et l'exposition à des catégories particulières d'actifs ou de contreparties est limitée.
Accorder une plus grande place à la surveillance macroprudentielle et l'étendre à toutes les grandes composantes du système financier.	La FINMA et la BNS ont renforcé leurs méthodes de suivi régulier et d'évaluation des risques. Les obligations de communication imposées aux compagnies d'assurance ont été durcies. La FINMA a commencé l'évaluation sur une base semestrielle de six facteurs macroéconomiques clés. La coopération entre la FINMA et la BNS en matière de stabilité financière a été améliorée. Le Département fédéral des finances (DFF), la FINMA et la BNS ont signé un protocole d'accord tripartite (voir chapitre 2). Les caisses de pension restent en dehors du champ de compétence de la FINMA.
La BNS devrait piloter, avec la FINMA, l'élaboration des normes macroprudentielles et faire connaître publiquement ses positions.	En avril 2011, le Département fédéral des Finances (DFF) a mis en place un groupe de travail conjoint, composé de représentants de haut rang du DFF, de la FINMA et de la BNS afin de dresser un état des lieux de la surveillance macroprudentielle en Suisse, sous l'angle notamment de la gouvernance de la mise en œuvre des mesures macroprudentielles.
Donner à la FINMA compétence pour imposer des sanctions administratives en cas de violations graves de ses réglementations.	Néant.
Faire en sorte que la dotation en personnel de la FINMA et ses autres ressources correspondent aux responsabilités de cette instance.	La FINMA a recruté des spécialistes confirmés issus du secteur privé pour pourvoir certains des postes clés, et a ouvert des possibilités d'évolution de carrière pour les personnels spécialisés afin de rendre l'autorité plus attractive en tant qu'employeur.

Recommandations des précédentes Études	Mesures prises depuis septembre 2009
Soumettre les principales compagnies d'assurance à un régime de surveillance étroite analogue à celui qui est appliqué aux <i>2 Majors</i> .	Dans la nouvelle organisation de la surveillance de la FINMA, les grandes compagnies d'assurance figurent dans une catégorie à moindre risque que les <i>2 Majors</i> et sont soumises à un régime de surveillance adapté.
Envisager une rotation périodique des vérificateurs externes chargés d'institutions financières particulières, et élargir le vivier de vérificateurs externes agréés.	Selon la nouvelle logique de surveillance de la FINMA, des rotations périodiques de vérificateurs seront instaurées, en fonction de la catégorie de risque à laquelle appartiendront les banques concernées.
Renforcer la réglementation de la liquidité par la FINMA et sa surveillance par rapport aux principales institutions et les étendre par la suite sous une forme simplifiée aux autres institutions financières.	La nouvelle réglementation de la liquidité est entrée en vigueur.
Envisager l'inclusion d'un ratio de liquidité fondamentale appliqué aux actifs libellés en devises.	L'introduction du concept de ratio de financement stable net à la suite des propositions du Comité de Bâle sera examinée. Pour les autres banques, les nouvelles normes de liquidité prescrites par le Comité de Bâle seront instaurées selon le calendrier international.
Élargir les simulations de crise globale au regard des risques encourus par le système financier, notamment pour couvrir les perturbations sur la base des récentes tensions sur les marchés et comprendre des scénarios de très faible probabilité.	La FINMA prévoit d'élargir les simulations au-delà des deux grandes banques examinées actuellement pour y inclure jusqu'à une quinzaine de banques. Les exigences réglementaires en matière de simulation ont été renforcées. La solidité et l'efficacité des méthodes internes de simulation des deux grandes banques suisses font l'objet d'une évaluation régulière. Pour préserver l'indépendance de jugement, la conception et les scénarios de simulation sont mis au point conjointement par la FINMA et la BNS. Les deux institutions ont instauré un processus formel de révision en collaboration étroite avec les deux banques concernées. Une « analyse des pertes potentielles » a été introduite pour mieux déterminer la perte individuelle sous-jacente des grandes banques et leurs pertes cumulées en cas de grave détérioration de la situation des marchés. Une approche du même type est appliquée à un échantillon de banques moyennes depuis le début 2011.
Réformer la loi sur la garantie des dépôts, en y introduisant une forme de préfinancement et en révisant le plafonnement actuel des dépôts garantis en tant que de besoin pour s'aligner sur les autres pays.	Le relèvement temporaire du plafond des dépôts garantis, de 30 000 CHF à 100 000 CHF par compte a été pérennisé, de même que l'obligation faite aux banques de détenir des liquidités en Suisse pour pouvoir faire face au retrait des dépôts. La limite supérieure des versements couverts par l'assurance a été portée de 4 à 6 milliards CHF.
Éliminer les dernières dispositions préférentielles et les garanties de passif dont bénéficient les banques cantonales, et faire en sorte que leurs missions soient explicitement financées sur ressources publiques.	Néant.
Élargir le noyau dur des collègues de contrôleurs pour les <i>2 Majors</i> . Coopérer avec les homologues étrangers en vue d'élaborer des plans de réaction à des crises futures.	Un dispositif de coordination internationale est actuellement élaboré pour redresser la solvabilité des banques et mettre en place des plans de dissolution.
Continuer de mettre en œuvre dans les meilleurs délais la décision d'adopter la norme de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale.	Au mois de juillet 2011, 34 conventions avaient été modifiées pour se conformer à la norme internationale de l'OCDE sur l'entraide fiscale, dont dix sont déjà entrées en vigueur. Les autorités ont l'intention d'autoriser l'identification d'un contribuable par d'autres moyens que par son nom.

H. Logement

Supprimer les restrictions à la révision du prix du loyer à l'arrivée d'un nouveau locataire.	Aucune mesure n'est jugée nécessaire par les autorités.
Faire en sorte que les augmentations annuelles du loyer pour les locataires existants puissent au moins compenser l'inflation, quelle que soit la durée du bail. Sur des périodes plus longues, l'adaptation aux prix du marché doit être possible pour les locataires en place, tout en les protégeant contre les fortes hausses sur de courtes périodes.	Aucune mesure n'est jugée nécessaire par les autorités.
Revoir les normes de construction en vue de réduire les coûts. Harmoniser les réglementations cantonales et communales concernant les projets de construction. Ne pas imposer aux entreprises de payer, pour certaines professions, les salaires en vigueur dans le canton où le projet de construction se situe.	Un groupe de travail est en cours de création pour revoir les normes de construction, de même qu'un concordat destiné à harmoniser certaines réglementations.

Recommandations des précédentes Études	Mesures prises depuis septembre 2009
Renforcer l'application de la loi sur le marché intérieur, par exemple en permettant aux particuliers d'intenter une action en justice sur le fondement de cette loi lorsque les plans de construction utilisés dans un canton sont rejetés ailleurs, et en réduisant le champ des exemptions.	Néant.
Réduire les facteurs qui incitent les communes à sélectionner les ménages à haut revenu, par exemple en tenant compte de la demande de services sociaux dans le calcul des transferts entre collectivités publiques perçus par les communes. Inciter davantage les communes à attirer de nouveaux résidents, par exemple en augmentant la proportion des recettes générées par les impôts immobiliers dans le budget des communes.	Néant.

Chapitre 1

Réduire les distorsions dues au système fiscal

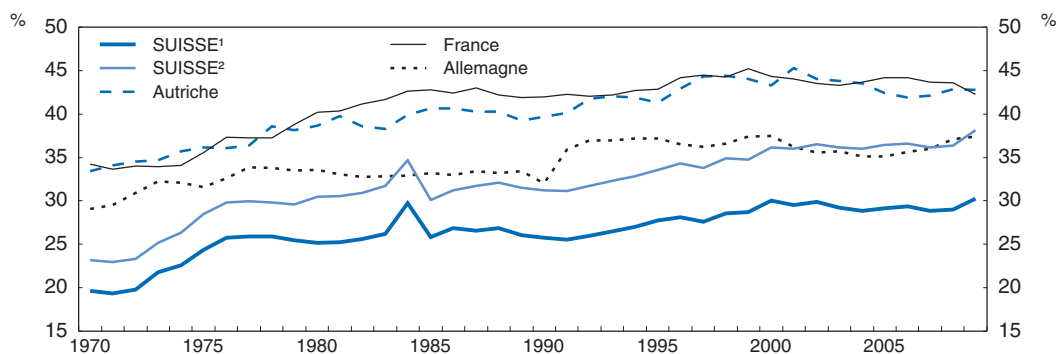
En Suisse, la pression fiscale est faible par comparaison avec les autres pays, ce qui s'explique dans une large mesure par l'importance des contributions obligatoires non fiscales aux systèmes de santé et de retraite qui sont gérés par des institutions privées. L'imposition des revenus des personnes physiques et des rémunérations du travail est relativement élevée, tandis que les impôts sur la consommation sont faibles. Il ressort explicitement d'études empiriques menées sur des économies de l'OCDE et sur la Suisse qu'une modification de la structure fiscale consistant à réduire la part des impôts sur le revenu des personnes physiques au profit de celle des impôts sur la consommation aurait pour effet de renforcer l'incitation à exercer une activité économique. La structure de l'impôt sur les sociétés pourrait être améliorée afin de supprimer les facteurs qui dissuadent les petites entreprises de se développer. Si l'on réduisait les dispositions avantageuses qui permettent de déduire les versements d'intérêts du revenu imposable des personnes physiques, les ménages seraient moins incités à exercer un effet de levier excessif sur leur patrimoine, ce qui serait bénéfique à la fois pour la stabilité financière et l'équité du système fiscal. Si la concurrence fiscale entre les autorités infranationales a renforcé la discipline fiscale, il serait possible de réduire ses effets collatéraux défavorables sur l'équité, notamment en ayant davantage recours à la fiscalité immobilière dans les communes.

Principales caractéristiques du système fiscal suisse

Le système fiscal suisse comporte trois caractéristiques principales qui le distinguent de la plupart des autres pays de l'OCDE. En premier lieu, les indicateurs de recettes fiscales et de charges fiscales sont très bas par comparaison avec les autres économies à revenus élevés. Une part anormalement importante de services et de transferts sociaux est financée à l'aide de contributions obligatoires qui ne sont pas perçues par les administrations publiques mais par des organismes privés à but non lucratif. Ces organismes fournissent une part importante des pensions de retraite et la plupart des prestations d'assurance maladie, qui sont financées dans une large mesure à l'aide des recettes fiscales dans la plupart des autres pays de l'OCDE¹. Le système de retraites par capitalisation du second pilier est géré par des représentants des employeurs et des salariés au niveau de l'entreprise. En ajoutant les recettes tirées de ces contributions obligatoires aux recettes tirées de l'impôt, la charge totale est similaire à la charge fiscale des pays européens voisins à revenu élevé et elle fait apparaître en longue période une tendance à la hausse (graphique 1.1). Des études empiriques indiquent que la taxation de la consommation et de l'immobilier ont des effets moins dommageables sur l'activité économique que l'imposition des revenus. En Suisse, la fiscalité est axée dans une large mesure sur l'imposition des revenus des personnes physiques, tandis que celle de la consommation et des biens immobiliers est faible, comme on le verra plus en détail dans la section suivante. C'est la raison pour laquelle il est tout à fait possible d'envisager en Suisse une réforme fiscale dont l'impact serait favorable à la croissance.

Graphique 1.1. **Recettes fiscales et contributions obligatoires en Suisse par comparaison avec les recettes fiscales des pays voisins**

En pourcentage du PIB



1. Recettes fiscales totales.

2. Recettes fiscales totales plus cotisations obligatoires au titre du deuxième pilier des retraites, et des assurances maladie et accidents.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2010 ; Office fédéral des assurances sociales.

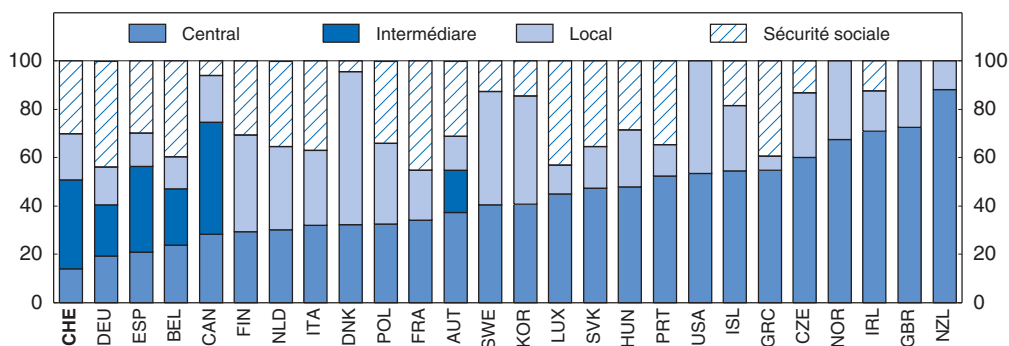
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932561253>

En second lieu, les administrations régionales et locales tiennent une place plus importante dans les finances publiques que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.2). Les cantons perçoivent la majeure partie des recettes fiscales au moyen d'impôts qu'ils fixent eux-mêmes, les transferts du gouvernement fédéral jouant un rôle mineur. Comme le montre l'encadré 1.1, les administrations infranationales disposent de vastes pouvoirs en matière de fixation des impôts, notamment ceux qui portent sur les revenus des personnes physiques et les bénéfices des sociétés, pour lesquels les cantons et la confédération déterminant les taux. La petite taille des cantons renforce l'intensité de la concurrence que génèrent leurs larges pouvoirs de fixation de l'impôt. Il peut en résulter des avantages mais aussi certaines distorsions comme on le verra ci-après. En troisième lieu, les votes populaires jouent également un rôle significatif dans la détermination de l'impôt.

Ce chapitre s'efforce tout d'abord de déterminer dans quelle mesure un transfert de la charge fiscale au profit des impôts sur la consommation et des impôts fonciers encouragerait l'activité. À cette fin, il serait possible d'instaurer une taxe sur la valeur ajoutée applicable au secteur financier, ce qui présenterait l'avantage de placer ce secteur sur un pied d'égalité avec les autres. Le chapitre recherche ensuite les moyens de réformer la fiscalité afin de réduire les dispositions qui incitent les ménages à recourir

Graphique 1.2. **Dépenses par niveau d'administration**

En pourcentage des dépenses totales des administrations publiques, 2009¹



1. À l'exclusion des transferts versés aux autres niveaux d'administration. Données de 2008 pour la Corée et la Nouvelle-Zélande. Dans les pays pour lesquels les données sur les dépenses des administrations régionales ne sont pas disponibles, elles sont incluses dans les dépenses des administrations locales.

Source : OCDE (2010), Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561272>

Encadré 1.1. **Pouvoirs de fixation de l'impôt**

La Constitution donne au **gouvernement fédéral** le droit exclusif de prélever un impôt général sur la consommation, des droits de douane, un impôt retenu à la source sur les revenus du capital, et des droits de timbre sur la négociation et l'émission de valeurs mobilières. Parmi les impôts spécifiques importants sur la consommation réservés au niveau fédéral, on peut citer les taxes sur le tabac et les carburants. La Constitution prévoit par ailleurs que les bases d'imposition des revenus des personnes physiques, de la fortune nette des ménages et des bénéfices des sociétés doivent être les mêmes à tous les niveaux d'administration. Par ailleurs, les pouvoirs de fixation de l'impôt ne sont pas limités au niveau fédéral bien qu'il n'existe pas d'impôt fédéral sur la fortune.

Encadré 1.1. Pouvoirs de fixation de l'impôt (suite)

Les cantons peuvent fixer librement leurs impôts sauf dans les cas où la Constitution attribue cette compétence au niveau fédéral. Ils doivent imposer les bases communes fixées dans la Constitution. Par conséquent, les **cantons** doivent, par exemple, fixer les impôts sur les bénéfices des sociétés et les revenus des personnes physiques ainsi que sur l'actif net des personnes physiques, bien qu'ils soient libres de déterminer leurs barèmes, sous réserve de l'obligation de ne pas appliquer des barèmes régressifs aux revenus des personnes physiques. Dix cantons fixent eux-mêmes des taxes spécifiques assises sur la valeur des biens immobiliers (impôt foncier). Dans sept cantons, ces impôts fonciers sont fixés conjointement par les cantons et les communes. Six cantons n'autorisent pas le prélèvement d'impôts fonciers (Bureau d'information fiscale, 2006). Les pouvoirs de fixation de l'impôt des **communes** sont déterminés par les cantons. Elles peuvent en général fixer les taux d'imposition des revenus des personnes physiques sous forme d'une surtaxe sur les impôts cantonaux et ne modifient pas par conséquent les structures fiscales cantonales. L'imposition des revenus des personnes physiques représente la majeure partie de leurs recettes fiscales. Les communes peuvent aussi contribuer à la fixation d'impôts sur la fortune de cette manière. Dans quatre cantons, les communes disposent d'une compétence exclusive pour fixer les impôts fonciers, dans certaines limites. Les communes fixent également certains impôts sur l'achat de biens et services spécifiques.

Le peuple peut légiférer, notamment sur les questions fiscales. Les augmentations des taux des impôts fédéraux font l'objet d'un référendum obligatoire au niveau national. Un référendum doit également être organisé si 50 000 signatures sont réunies. Six référendums sur les questions fiscales ont eu lieu entre 2004 et 2010 au niveau national. L'initiative populaire la plus récente (novembre 2010), qui avait pour objet d'harmoniser dans l'ensemble du pays les taux d'impôt sur le revenu des personnes physiques applicables aux revenus les plus élevés a été rejetée. Le dernier référendum obligatoire (septembre 2009) a approuvé une augmentation temporaire des taux de TVA, dont les recettes sont affectées au financement des prestations d'assurance invalidité. Une proposition antérieure d'augmentation permanente des taux de TVA pour le même objet avait été rejetée. Les référendums sont également très fréquents au niveau cantonal. Sur six référendums organisés dans les cantons de Zurich et de Berne depuis 2003, cinq comportaient une réduction des charges fiscales.

excessivement à l'effet de levier, ce qui pourrait renforcer les risques macroéconomiques et se traduire par une intermédiation financière coûteuse destinée à réduire au minimum les impôts à verser. Enfin, le chapitre recherche les moyens de corriger certains effets collatéraux défavorables de la concurrence fiscale sur l'efficacité et l'équité.

Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance

Une modification de la structure fiscale au profit des impôts indirects et au détriment des impôts directs réduirait les distorsions économiques

Augmenter l'imposition de la consommation au détriment de l'imposition des revenus pourrait présenter l'avantage de stimuler l'activité économique (Johansson *et al.*, 2008, étayent cet argument à partir de données concrètes portant sur des économies de la zone OCDE). Ces avantages pourraient être plus importants si la baisse porte sur les impôts sur les revenus des personnes physiques plutôt que sur les cotisations de sécurité sociale, dans

la mesure où l'impôt sur le revenu des personnes physiques exerce également un effet dissuasif sur l'activité entrepreneuriale et plus généralement sur l'investissement². D'après des estimations empiriques suisses, le bien-être s'améliorerait lorsque des recettes fiscales indirectes sont substituées à des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques alors que les résultats sont ambigus lorsque ce sont les cotisations de sécurité sociale qui sont réduites (Bodmer, 2007).

Les impôts directs représentent une part plus importante des recettes fiscales totales que dans la plupart des pays de l'OCDE (tableau 1.1). C'est le cas en particulier pour les impôts sur le revenu des personnes physiques. La part des cotisations de sécurité sociale,

Tableau 1.1. **Structure des recettes fiscales**

Pourcentage des recettes totales, 2010¹

	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Impôt sur les bénéfices des sociétés	Cotisations de sécurité sociale	Impôt sur le patrimoine	Impôt sur les biens et services
Australie	37.4	18.7	0.0	9.6	29.1
Autriche	22.5	4.6	34.5	1.3	28.0
Belgique	28.1	6.2	32.5	6.9	25.4
Canada	35.0	10.7	15.3	11.3	24.4
Chili ²	38.4	0.0	7.0	3.6	51.3
Rép. tchèque	10.3	9.8	44.7	1.3	33.4
Danemark	50.6	5.7	2.1	4.0	31.7
Estonie	16.0	4.0	38.7	1.1	39.8
Finlande	30.0	6.0	29.8	2.7	31.5
France	16.9	4.9	38.8	8.5	25.0
Allemagne	24.4	4.2	39.1	2.3	29.5
Grèce	17.0	8.1	34.6	5.6	37.1
Hongrie	17.8	3.3	30.7	3.1	42.8
Islande	35.5	4.6	11.6	6.8	35.5
Irlande	27.0	9.2	20.3	5.6	36.9
Israël	19.1	9.0	17.2	9.6	40.0
Italie	27.2	6.5	31.5	4.7	25.8
Japon	20.0	9.6	40.9	10.1	19.1
Corée	14.3	13.9	22.8	11.4	33.9
Luxembourg	21.4	14.4	29.6	7.2	27.1
Mexique ²	28.6	0.0	16.7	1.7	50.2
Pays-Bas	22.8	5.3	36.1	3.9	30.7
Nouvelle-Zélande	37.5	12.4	0.0	6.9	39.3
Norvège	23.8	22.6	22.8	2.9	28.0
Pologne	14.6	7.2	35.7	3.9	37.0
Portugal	17.9	9.1	28.8	3.8	39.6
Rép. slovaque	8.2	9.0	43.3	1.5	36.4
Slovénie	15.2	5.0	40.3	1.6	37.3
Espagne	21.7	5.5	37.7	6.1	26.7
Suède	28.0	7.6	25.0	2.4	29.5
Suisse	32.3	10.8	23.3	7.4	21.8
Turquie	14.1	7.3	24.5	4.1	47.9
Royaume-Uni	28.6	8.7	19.1	12.1	30.9
États-Unis	32.1	10.9	26.2	12.9	17.9
OCDE³	24.7	8.4	26.6	5.5	32.5

1. 2009 pour l'Australie, la Grèce, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne et l'ensemble des pays de l'OCDE.

2. Les données qui figurent dans la première colonne couvrent à la fois l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

3. Moyenne non pondérée.

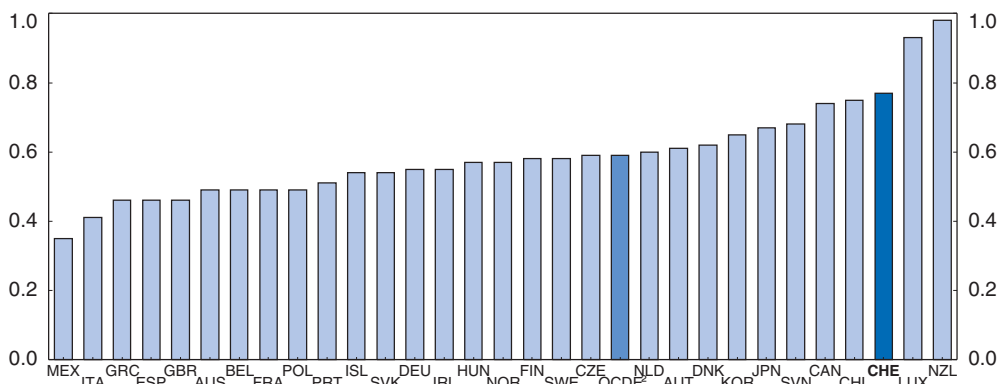
Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques 2011.

qui sont prélevées sur la masse salariale et les revenus des travailleurs indépendants, est modeste par comparaison avec les autres pays. Toutefois, les contributions obligatoires au deuxième pilier du système de retraite, qui ne sont pas incluses, génèrent des recettes correspondant à environ 5½ pour cent du PIB et sont déterminées à partir de la même base de revenus que les cotisations de sécurité sociale. Les contributions obligatoires à l'assurance maladie rapportent des recettes équivalant à environ 2½ pour cent du PIB. À plusieurs égards, les paiements obligatoires au système de retraite par capitalisation et les contributions d'assurance maladie sont bien conçus pour réduire au minimum les effets dissuasifs sur l'activité économique, mais certains de ces effets sont inévitables, en particulier dans le cas des contributions à l'assurance maladie qui ont tendance à être universelles, comme c'est le cas en Suisse (voir ci-dessous).

À l'inverse, les taxes sur la consommation de biens et services sont faibles, notamment par rapport au total des recettes fiscales et des cotisations obligatoires. Le ratio des recettes de TVA de la zone OCDE est relativement élevé par comparaison avec les autres pays (graphique 1.3), ce qui dénote une assiette large et un recouvrement efficace de l'impôt. Néanmoins, plusieurs biens et services font l'objet d'exonérations de TVA (OCDE, 2010). Les exemptions donnent lieu à des distorsions dans les prix après impôt des biens et services intermédiaires pour différentes utilisations finales, ce qui génère des pertes sèches dans l'ensemble de la chaîne de production. Comme les exemptions empêchent la déduction des versements de TVA sur les achats de biens et services intermédiaires, elles provoquent un effet de cascade, dans la mesure où l'impôt non déductible sur les intrants est incorporé dans le prix de vente appliqué au stade suivant et n'est pas récupérable par les contribuables qui se trouvent en aval de la chaîne d'approvisionnement. Leur suppression est donc particulièrement souhaitable pour des raisons d'efficacité.

Graphique 1.3. **Ratio des recettes de TVA**¹

2008



1. Le ratio des recettes de TVA (RRT) est défini comme le rapport entre les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) effectivement collectées et les recettes qui seraient théoriquement obtenues si la TVA était appliquée au taux normal à toute la consommation finale. Ce ratio donne une indication de l'efficacité du régime de TVA dans un pays par rapport à une norme standard. Il est calculé de la manière suivante : $RRT = \text{recettes de TVA} / ([\text{consommation} - \text{recettes de TVA}] \times \text{taux normal de TVA})$.
2. Moyenne non pondérée à l'exclusion d'Israël, de la Turquie et des États-Unis.

Source : OCDE (2011), *Tendances des impôts sur la consommation 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561291>

En janvier 2011, le taux normal de TVA a fait l'objet d'une augmentation minime, passant de 7.6 à 8 % pour une période de sept ans. Le taux réduit applicable aux services hôteliers a été porté de 3.6 à 3.8 % et le taux applicable aux produits de base, notamment alimentaires, de 2.4 à 2.5 %. Les recettes supplémentaires sont affectées à la couverture d'un déficit de l'assurance publique invalidité, en attendant que les réformes en cours sur l'assurance invalidité génèrent des économies suffisantes et permettent de financer les prestations d'invalidité sans ces recettes à partir de 2018. Il est possible d'augmenter encore les taux d'imposition et d'utiliser les recettes correspondantes pour abaisser les impôts sur le revenu des personnes physiques. Des mesures destinées à réduire d'une manière permanente les coûts de la discipline fiscale ont également été adoptées³. Un projet de législation instaurant un taux d'imposition unique de 6 % et abolissant la plupart des exemptions et des taux nuls a été rejeté par l'une des chambres du Parlement en 2009. Des initiatives parlementaires récentes proposent de maintenir la plupart des exemptions et d'imposer les services d'hôtellerie et de restauration à un taux plus faible. La décision concernant la réforme de la TVA est toujours en attente. Selon des estimations de Bodmer (2007), les simplifications qu'aurait permis le projet de loi qui a été rejeté auraient généré des gains compris entre 0.3 et 0.8 % du PIB, notamment grâce à la baisse, estimée à 18 %, des coûts administratifs des entreprises soumises à l'impôt. La réforme de la TVA devrait être poursuivie, notamment afin de supprimer les exemptions. L'instauration d'un taux unique qui était prévue initialement est souhaitable.

Les impôts frappant les comportements dommageables à l'environnement, notamment les taxes sur les carburants (voir chapitre 4) sont également faibles. À l'inverse, les impôts sur le patrimoine représentent une part relativement importante des recettes fiscales. Ce sont l'impôt général sur la fortune et les taxes sur les transactions en valeurs mobilières et non l'impôt foncier, qui représentent la majeure partie de ces recettes (tableau 1.2).

Réduction du coin fiscal total sur la main-d'œuvre

Le coin fiscal sur la main-d'œuvre semble faible par comparaison avec les autres pays. Toutefois, une fois que les versements obligatoires au titre des pensions du deuxième pilier et des contributions au système de soins de santé sont pris en compte, la charge totale des impôts et contributions applicables à la main-d'œuvre est plus élevée que la moyenne de l'OCDE (graphique 1.4).

Une réduction de la part de la fiscalité directe au profit de la fiscalité indirecte nécessite des mesures d'indemnisation aux ménages à revenu modeste

Le barème de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques a une structure nettement progressive, les revenus modestes étant soumis à des taux marginaux nuls ou faibles. Les impôts sur le revenu des personnes physiques perçus par les cantons sont souvent moins efficaces pour la redistribution des revenus, dans la mesure où les autorités fiscales sont incitées à réduire la progressivité des barèmes d'imposition pour attirer les titulaires de revenus élevés et où l'on observe une certaine tendance de ces titulaires de revenus élevés à résider dans des cantons à faible imposition (voir ci-après). Une réforme fiscale consistant à relever les impôts fédéraux sur la consommation et à réduire les impôts fédéraux sur les revenus des personnes physiques pourrait donc avoir pour effet d'accroître la charge fiscale qui pèse sur les titulaires de faibles revenus. L'une des options possibles pour que les ménages à revenus modestes bénéficient d'une telle réforme

Tableau 1.2. **Impôts sur le patrimoine**
Pourcentage du PIB, 2010¹

	Impôts récurrents sur la propriété immobilière	Impôts sur les transactions financières et les opérations en capital	Autres ²	Total
Royaume-Uni	3.4	0.6	0.2	4.2
France	2.5	0.6	0.6	3.6
Canada	3.0	0.2	0.3	3.5
États-Unis	3.1	0.0	0.1	3.2
Israël	2.3	0.5	0.3	3.1
Corée	0.8	1.8	0.3	2.9
Japon	2.1	0.3	0.3	2.7
Luxembourg				
Estonia	0.1	0.4	2.2	2.7
Islande	1.8	0.4	0.3	2.5
Australie	1.5	1.0	0.0	2.5
Suisse	0.1	0.5	1.6	2.2
Nouvelle-Zélande	2.1	0.0	0.1	2.2
Italie	0.6	1.1	0.3	2.0
Danemark	1.4	0.3	0.2	1.9
Espagne	0.8	0.8	0.3	1.9
OCDE³	1.1	0.4	0.3	1.8
Irlande	0.9	0.5	0.2	1.6
Pays-Bas	0.7	0.5	0.3	1.5
Belgique	0.1	1.0	0.2	1.2
Pologne	1.2	0.0	0.0	1.2
Grèce	0.2	0.8	0.2	1.2
Portugal	0.6	0.5	0.1	1.2
Norvège	0.3	0.2	0.7	1.2
Hongrie	0.3	0.3	0.6	1.2
Finlande	0.6	0.3	0.3	1.2
Suède	0.8	0.3	0.0	1.1
Turquie	0.2	0.8	0.1	1.1
Allemagne	0.5	0.2	0.1	0.8
Chili	0.5	0.2	0.1	0.8
Slovénie	0.5	0.1	0.0	0.6
Autriche	0.2	0.3	0.0	0.5
Rép. slovaque	0.2	0.2	0.0	0.4
Rép. tchèque	0.4	0.0	0.0	0.4
Estonie	0.4	0.0	0.0	0.4
Mexique	0.2	0.1	0.0	0.3

1. 2009 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et l'agrégat de l'OCDE.

2. Y compris les impôts sur la fortune et les taxes sur les transactions.

3. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques 2011.

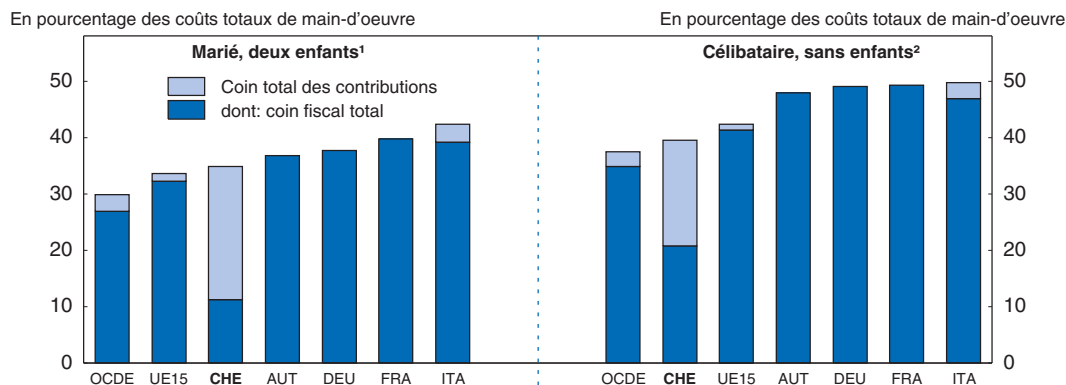
consisterait à accroître les transferts que le gouvernement fédéral verse à ces ménages, de manière à abaisser le coût de l'assurance maladie obligatoire (voir encadré 1.2) en les supprimant de manière plus progressive au fur et à mesure que leur revenu augmentera.

Les prestations redistributives de sécurité sociale pourraient être financées davantage à l'aide des recettes fiscales générales

La plupart des cotisations de sécurité sociale financent des prestations qui sont liées aux rémunérations, notamment les pensions de retraite et les indemnités d'assurance chômage. Les cotisations fondées sur les revenus du travail sont appropriées lorsque les

Graphique 1.4. **Coin total des contributions et coin fiscal total sur le revenu du travail par grandes catégories de familles et niveaux de salaire dans différents pays**

2010



1. Pour un niveau de salaire compris entre 100 % et 133 % du salaire moyen.

2. Pour un niveau de salaire égal à 100 % du salaire moyen.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2010*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932561310>

Encadré 1.2. **Cotisations d'assurance maladie et soutien aux ménages à faibles revenus**

Les cotisations d'assurance maladie sont des versements forfaitaires fixés pour chaque personne assurée. Leur niveau dépend du canton de résidence, de l'assureur et du régime de copaiement choisi (les versements forfaitaires sont également plus faibles pour les enfants que pour les adultes). Les administrations fédérales et cantonales subventionnent les cotisations versées par les ménages à faibles revenus à l'aide de transferts en espèces, et les cotisations des ménages dont les revenus sont insuffisants sont entièrement subventionnées. Les subventions appliquées à ces cotisations sont évaluées d'après un indicateur global des revenus et de la fortune*. Comme ces subventions sont retirées à mesure que le revenu s'élève, elles génèrent des effets dissuasifs qui s'apparentent à ceux de l'imposition des revenus des personnes physiques. Le retrait de ces subventions à mesure que le revenu des ménages augmente, a pour effet de relever les taux marginaux d'imposition et de les porter au-delà de 100 % dans certains cas (Balthasar et al., 2008).

* Les données de l'OCDE sur les coins applicables aux contributions obligatoires comportent des informations sur les *primes* d'assurance maladie obligatoire mais n'incluent pas les subventions destinées à réduire leur coût pour les ménages à faible revenu.

droits aux prestations sont liés à ce niveau de rémunération, car dans ce cas, ces cotisations peuvent n'être pas complètement perçues comme des impôts par les salariés. Les cotisations au deuxième pilier du système de retraite comportent un lien étroit avec le droit aux prestations. Cependant, certaines prestations de sécurité sociale redistribuent les revenus au profit des ménages modestes et sont donc moins étroitement liées à des cotisations. C'est le cas en particulier pour les droits à pension du premier pilier, qui comportent une composante redistributive marquée. En particulier, au sein d'une génération de retraités, le revenu des travailleurs dont les gains moyens ont été relativement élevés tout au long de leur vie active est redistribué au profit des travailleurs ayant eu des gains relativement faibles (OCDE, 2011a). Le financement des transferts

redistributifs au profit des ménages à faibles revenus à l'aide des recettes fiscales générales améliore l'équité horizontale, dans la mesure où il évite que la charge du financement de ces transferts ne pèse uniquement sur l'assiette des cotisations de sécurité sociale, celle-ci excluant certains types de revenus.

Le budget du gouvernement fédéral contribue, à concurrence d'une part fixée à 19,6 %, au financement des pensions de retraite et d'invalidité au moyen des recettes fiscales générales. En outre, 8 % des recettes de TVA sont affectées au financement du système de pensions. Si l'ampleur de cette redistribution est difficile à évaluer, la redistribution des revenus au titre du premier pilier du système de retraites pourrait être intégralement financée à l'aide des recettes fiscales.

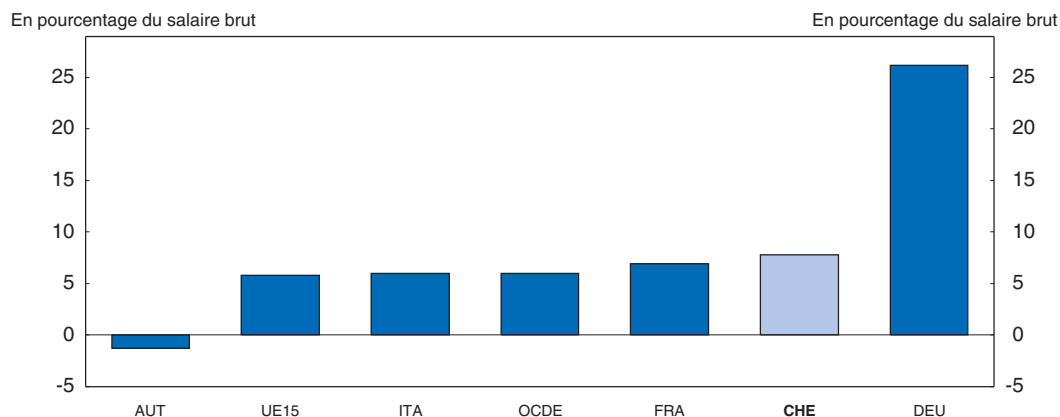
L'incitation au travail des seconds apporteurs de revenus pourrait être améliorée

L'un des aspects positifs du système de cotisations d'assurance maladie par tête est le fait qu'il contribue à atténuer les effets dissuasifs sur le travail des seconds apporteurs de revenus. Si la rémunération du principal apporteur de revenus est suffisamment élevée pour que le ménage n'ait pas droit à des subventions, les autres salariés potentiels doivent contribuer au financement de l'assurance maladie indépendamment de la question de savoir s'ils travaillent ou pas. Par conséquent, les seconds apporteurs de revenus potentiels des ménages doivent contribuer au financement de l'assurance maladie même s'ils n'exercent pas d'activité économique.

Si le système de cotisations d'assurance maladie contribue à préserver l'incitation des seconds apporteurs de revenus à accéder au marché du travail, le coin fiscal est plus important pour les seconds apporteurs de revenus que pour les principaux apporteurs (graphique 1.5). De plus, cette différence est plus importante que dans certains autres pays européens, malgré des mesures prises en 2008 pour relever les abattements à la base applicables aux ménages comportant deux apporteurs de revenus (voir *Étude économique* de 2007). La charge fiscale relativement élevée qui pèse sur les seconds apporteurs de

Graphique 1.5. Indicateur du coin fiscal dans l'impôt sur le revenu applicable au second apporteur par rapport à celui du principal apporteur de revenus¹

2010



1. Différence entre le taux d'imposition des rémunérations du principal apporteur de revenus et le taux d'imposition des rémunérations du second apporteur pour les couples mariés ayant deux enfants, à supposer que le niveau des salaires s'élève respectivement à 100 % et à 65 % de celui de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires* 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561329>

revenus s'explique par l'imposition conjointe des revenus des personnes physiques dans le barème de l'impôt fédéral et de l'impôt sur le revenu. La plupart des législations fiscales cantonales prévoient également des abattements à la base d'impôts sur le revenu pour les conjoints, même s'ils ne travaillent pas, ce qui tend à accroître la charge fiscale qui pèse sur la rémunération d'un conjoint actif par rapport à la charge du principal apporteur de revenu.

Le fait que le coin fiscal soit plus élevé pour le second apporteur de revenu que pour le premier est particulièrement dommageable pour l'activité économique, dans la mesure où les femmes réagissent aux variations du taux de salaire après impôt avec une élasticité plus forte que les hommes. De plus, les décisions prises à un niveau d'administration quant à l'imposition des ménages comportant plusieurs apporteurs de revenus, ont une incidence sur les bases d'imposition appliquées par les autres niveaux d'administration. Du fait de ces retombées, ces décisions prises à un niveau d'administration risquent de ne pas prendre pleinement en compte leurs effets sur la base d'imposition. Le fait d'imposer sur un pied d'égalité chaque salarié d'un ménage, par exemple en instaurant une évaluation séparée de l'impôt sur le revenu, présente des avantages économiques significatifs. Il serait par ailleurs souhaitable d'harmoniser les règles qui régissent l'imposition des ménages comportant plusieurs apporteurs de revenus entre les différents niveaux d'administration, et d'instaurer par conséquent à tous les niveaux une imposition distincte des différents membres du ménage.

Placer les services financiers sur un pied d'égalité avec les autres secteurs

Les transactions portant sur des actions et des obligations pour lesquelles des sociétés financières suisses jouent le rôle d'intermédiaire sont soumises à un impôt de 0.15 % pour les titres nationaux et de 0.3 % pour les titres étrangers, bien qu'un grand nombre d'exemptions s'appliquent. Les recettes de cet impôt représentent 0.3 % du PIB. Comme peu de pays appliquent des impôts sur ces transactions, il en résulte un handicap concurrentiel pour les transactions de ce type qui sont effectuées en Suisse et pour le développement des marchés de valeurs mobilières. Ces impôts font augmenter le coût du capital, en particulier pour les entreprises suisses qui ne peuvent substituer facilement des émissions à l'étranger à des émissions dans le cadre national. En revanche, ils permettent au gouvernement d'exploiter l'avantage comparatif de la Suisse dans la fourniture de services financiers afin de générer des recettes fiscales. Le gouvernement suisse examine s'il convient ou non d'abolir cette taxe sur les transactions et recherche les différentes options possibles pour compenser la perte de recettes qui en résulterait.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, les services bancaires sont exonérés de TVA⁴. L'imposition des services financiers est souhaitable pour aligner le régime fiscal des banques sur celui des autres secteurs qui sont soumis à la TVA et élargir la base d'imposition. L'assujettissement des banques à la TVA supprimerait les distorsions qui résultent de l'imposition des biens et services intermédiaires utilisés comme intrants (comme dans les autres secteurs exemptés, voir ci-dessus). Comme l'a soutenu le FMI (2010, et les références correspondantes, par exemple Huizinga, 2002), il est possible d'inclure tous les services fournis par les intermédiaires financiers dans le régime de TVA, bien qu'aucun pays ne le fasse en pratique. Il serait possible d'y parvenir en traitant toutes les entrées financières comme des ventes imposables et toutes les sorties comme déductibles de l'impôt. Le gouvernement examine actuellement s'il convient d'appliquer la TVA aux commissions perçues afin de compenser la part des pertes de recettes résultant

de l'abolition de la taxe sur les transactions (Bühler *et al.*, 2011). Toutefois, la TVA sur les commissions perçues génère à elle seule des coûts de discipline fiscale et risque de rapporter peu de recettes, car des transactions similaires peuvent être rémunérées sur la base de commissions ou de marges. Le gouvernement devrait étudier la faisabilité de l'application d'une TVA aux services financiers.

Pour compenser l'exemption des services financiers de la TVA, un impôt additionnel pourrait être appliqué à la somme des profits et salaires des intermédiaires financiers, comme l'a proposé le FMI (2010). En outre, un taux d'imposition plus élevé pourrait être appliqué aux bénéfices qui dépassent un rendement théorique des fonds propres et les niveaux de rémunération élevés devraient faire l'objet d'un taux d'imposition majoré. Comme l'a soutenu le FMI, une telle mesure pourrait peut-être contribuer à imposer plus lourdement l'élément de rente de la valeur ajoutée du secteur financier et permettrait de faire en sorte que l'impôt n'incite pas davantage les banques à préférer le financement par endettement au financement sur fonds propres. Une exemption de l'impôt sur les bénéfices dans la limite d'un rendement théorique des fonds propres inciterait également les banques à détenir davantage d'actions, qui constituent la forme d'actifs la plus fiable. Cependant, un impôt sur les bénéfices et les salaires serait difficile à concilier avec le régime de TVA qui s'applique dans d'autres secteurs et pourrait par conséquent générer des distorsions. Par exemple, l'impôt pourrait donner lieu à de nouveaux effets de cascade sur le prix des services financiers utilisés comme produits intermédiaires s'il ne peut être déduit de la TVA par les producteurs situés en aval. Le traitement des services financiers exportés serait également difficile à concilier avec le régime de TVA appliqué à d'autres secteurs. Il faut donc comparer avec soin les avantages et les inconvénients de l'instauration d'un impôt additionnel sur la somme des bénéfices et des salaires.

Réduction des distorsions affectant les décisions financières des ménages

Si le patrimoine des ménages suisses détenu sous forme financière et sous forme de logements est important, ces ménages sont aussi parmi les plus fortement endettés de la zone de l'OCDE. Bien que 61 % des ménages suisses louent leur logement, ce qui constitue une part plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la majeure partie de l'endettement est constituée de prêts hypothécaires. L'endettement du secteur des entreprises est modéré par comparaison avec les autres pays et la distinction entre l'endettement des entreprises non constituées en sociétés et celui des ménages n'est peut-être pas toujours bien tranchée. Néanmoins, les dispositions fiscales qui incitent les ménages à faire jouer l'effet de levier seraient susceptibles d'aggraver tout épisode d'instabilité financière et macroéconomique qui pourrait survenir à l'avenir, en particulier dans le contexte d'une intense activité de prêts hypothécaires. Par exemple, les conséquences d'une hausse des taux d'intérêt, d'une chute des prix des logements et du marché des actions ou d'un resserrement du crédit pourraient être amplifiées par l'important stock de dettes en cours des ménages, malgré le niveau élevé de leur actif net. Ce facteur pourrait jouer un rôle particulièrement notable dans le cas de la Suisse, qui est plus exposée aux risques financiers pour d'autres raisons, notamment l'existence d'intermédiaires financiers très importants (voir chapitre 2).

Les ménages sont incités par le système fiscal à appliquer l'effet de levier à leur patrimoine. Tous les versements d'intérêts sont déductibles de l'impôt, dans la limite d'un plafond correspondant au rendement imposable de la fortune augmenté d'un montant de 50 000 CHF par an (qui équivaut à près des deux tiers du revenu disponible moyen). Les

incitations à appliquer un effet de levier au patrimoine financier et immobilier sont renforcées par l'absence d'imposition du rendement d'une part importante de la fortune des ménages. Si les intérêts et dividendes perçus d'actifs détenus en dehors des fonds de pension sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les plus-values sur les portefeuilles d'actions des ménages ne sont généralement pas imposées. Si les plus-values sur le logement sont imposées en principe par la plupart des cantons, plusieurs dispositions limitent le montant de cette imposition. En général, les taux diminuent rapidement à mesure que la période de détention s'allonge. Des exemptions s'appliquent lorsqu'un ménage passe d'un logement à un autre. En fait, lorsqu'on s'attend à une hausse des prix des logements, ces gains en capital contribuent de manière significative au rendement attendu du logement. Les revenus des actifs détenus sous forme de logements sont en principe imposés, y compris la valeur locative imputée des logements occupés par leurs propriétaires. Toutefois, l'imposition de la valeur locative imputée apparaît inefficace : elle rapporte peu de recettes, notamment parce que les propriétaires occupants déclarent des dépenses importantes et parce qu'il est difficile d'ajuster les sommes imputées en fonction des prix réels du marché. D'après une étude effectuée pour le canton de Berne (Peters, 2009), l'abolition de l'imposition des revenus locatifs imputés aurait en réalité pour effet d'accroître les recettes fiscales. Enfin, l'impôt sur la fortune ne réduit pas les incitations à faire jouer l'effet de levier dans la mesure où il est évalué sur la base de la fortune nette des ménages.

Des avantages fiscaux sont par ailleurs applicables au rendement de l'épargne accumulée dans le cadre de plans de retraite. En particulier, l'accumulation en franchise d'impôt des intérêts dans le cadre du fonds de pension aboutit à un traitement fiscal plus favorable pour l'épargne détenue dans ces fonds que pour celle qui est détenue en dehors⁵. Sous certaines conditions, l'épargne peut être retirée avant le départ en retraite, notamment en vue de rembourser un prêt hypothécaire. Le capital retiré est soumis à l'impôt à un taux réduit, variable selon les cantons. À l'échelon fédéral, le taux s'établit à un cinquième du taux ordinaire applicable au revenu correspondant. Ces avantages fiscaux ne dépendent pas du taux d'intérêt du prêt hypothécaire et sont donc susceptibles d'encourager particulièrement l'investissement spéculatif en logements lorsque les taux d'intérêt sont faibles. En fait, les ménages retirent souvent l'épargne accumulée dans des fonds de pension avant de partir en retraite, notamment pour amortir des prêts hypothécaires⁶.

Le fait de pouvoir déduire sur une large échelle du revenu imposable les versements d'intérêts de prêts hypothécaires génère également des effets redistributifs indésirables. C'est pour les ménages disposant de revenus et de fortunes élevées que l'avantage relatif est le plus important du fait que le montant maximum des versements d'intérêts qui peuvent être déduits augmente avec les montants perçus au titre du rendement des actifs imposables. De plus, les ménages disposant de revenus et de patrimoine importants ont davantage de possibilités d'augmenter leur endettement brut. Ce sont les ménages à revenus élevés qui bénéficieraient le plus de la suppression de l'imposition des valeurs locatives imputées, dans la mesure où la propriété du logement est concentrée parmi les ménages les plus fortunés (OCDE, 2009a). Le phénomène serait toutefois limité, car les faits montrent que l'imposition des valeurs locatives imputées, diminuée des déductions, ne génèrent pas de recettes significatives. En outre, comme les avantages fiscaux au titre des emprunts hypothécaires ont tendance à se traduire par une hausse du prix des logements, notamment dans les pays où l'offre de logements est inélastique comme en Suisse, les

ménages à revenus modestes se trouvent souvent évincés du marché du logement (Caldera-Sánchez et Johansson, 2010, et OCDE, 2009a). Par ailleurs, les ménages à revenus élevés ont davantage de possibilités d'entreprendre des activités de recherche de rente ayant pour effet de réduire l'imposition de la valeur locative imputée et sont davantage incités à le faire, par exemple en se livrant à des dépenses d'amélioration de l'habitat déductibles de l'impôt. Il est probable que ces améliorations ne feraient pas augmenter la valeur locative imputée à des fins fiscales. Selon une étude datant de l'année 2000, 52 % des propriétaires de logements ayant des revenus imposables supérieurs à 150 000 FS déclaraient des revenus nets locatifs imputés négatifs alors que ce n'était le cas que pour 34 % des propriétaires de logements disposant de moins de 50 000 FS de revenus (Commission Valeur Locative, 2000).

Il n'existe pas d'arguments convaincants en faveur de l'efficacité du maintien de la déductibilité des intérêts versés par les ménages au titre de leur dette. De plus, le régime fiscal actuel donne lieu à des pertes sèches, dans la mesure où les ménages sont incités à supporter les coûts d'une intermédiation financière excessive pour bénéficier des avantages fiscaux correspondant à l'effet de levier appliqué à leur fortune. La suppression de la déductibilité fiscale des intérêts versés par les ménages présenterait par ailleurs l'avantage d'élargir la base de l'impôt sur le revenu, ce qui permettrait d'abaisser les taux. Une telle mesure contribuerait à améliorer les incitations à l'activité entrepreneuriale dans les entreprises non constituées en société (y compris les travailleurs indépendants). Elle devrait s'accompagner de la suppression de l'imposition des valeurs locatives imputées. Ces mesures contribueraient également à réduire les coûts de l'administration fiscale et de la discipline fiscale (Daepp, 2010).

Il y aurait également de bonnes raisons d'imposer les gains en capital sur les actifs financiers des ménages. Un tel impôt réduirait la différence entre les revenus du capital obtenus sous forme d'intérêts ou dividendes, qui sont intégralement imposés (en dehors des fonds de pension) d'une part, et de l'autre les plus-values, qui sont exonérées. Ces différences entraînent des distorsions dans les décisions financières. Par exemple, elles incitent les ménages à détenir des participations dans des entreprises qui mettent leurs bénéfices en réserve afin d'échapper aux impôts sur les bénéfices distribués. De telles incitations peuvent, par exemple, amener certaines entreprises à mettre leurs bénéfices en réserve et empêcher finalement le transfert de ressources des entreprises anciennes vers les nouvelles. Si les impôts sur les plus-values augmentent la charge fiscale effective qui s'applique aux revenus du capital des ménages, il est probable que l'impact de cette mesure sur les décisions d'investissement dans le cadre national sera limité, dans la mesure où la mobilité internationale du capital rend les décisions d'épargne et d'investissement largement indépendantes l'une de l'autre au niveau d'un pays. Un impôt sur les plus-values élargirait la base d'imposition du revenu des personnes physiques, ce qui pourrait contribuer à atténuer la charge des impôts et cotisations qui pèsent sur les revenus du travail dans les conditions examinées ci-dessus. Comme une part disproportionnée des plus-values revient aux ménages les plus fortunés, cette mesure irait également dans le sens de l'équité.

Les coûts du capital des petites sociétés à actionnariat restreint risquent davantage d'être affectés par une imposition des plus-values au niveau des ménages, dans la mesure où ces sociétés peuvent avoir des difficultés à accéder aux marchés internationaux d'actions. En Suisse, ces sociétés (pour lesquelles 10 % au moins du capital est concentré entre les mains d'une seule personne) bénéficient d'une imposition réduite des dividendes.

L'objectif de cette disposition est de limiter la double imposition des revenus distribués (du fait que les bénéfices sont imposés dans le cadre de l'impôt sur les sociétés tandis que les dividendes relèvent de l'impôt sur les revenus des personnes physiques). Pour maintenir la symétrie de l'imposition des plus-values et des dividendes, cette règle pourrait également s'appliquer à l'imposition des plus-values réalisées sur les actions de ces entreprises. Comme certaines de ces entreprises risquent d'avoir des difficultés d'accès aux marchés internationaux de capitaux, une telle disposition éviterait les effets défavorables de l'imposition des plus-values sur l'activité d'investissement dans le cadre national. Cependant, le régime fiscal spécifique des entreprises à actionnariat restreint risque d'être utilisé à des fins de planification fiscale.

Atténuer certains effets négatifs de la décentralisation et de la concurrence fiscale sur l'efficacité et l'équité

Les données permettant d'évaluer l'impact de la décentralisation des politiques budgétaires sur la croissance économique présentent un aspect contrasté (voir par exemple, Koethenburger et Lockwood, 2010, et les références correspondantes). Il est probable que cela dépend de la nature des responsabilités en matière d'impôts et de dépenses qui sont décentralisées ainsi que de la manière dont les dispositifs de financement sont constitués. Des données empiriques montrent que les référendums obligatoires ont réduit les dépenses publiques de 19 % pour le canton médian après prise en compte des facteurs démographiques et autres déterminants des dépenses (Feld et Matsusaka, 2003 ; Feld, 2004)⁷. Par exemple, les données indiquées dans ces travaux empiriques montrent que les référendums obligatoires s'accompagnent d'une plus grande efficacité dans l'offre de services publics ainsi que d'un plus grand bien-être subjectif d'après les déclarations des résidents (Feld et Matsusaka, 2003 et les références correspondantes)⁸.

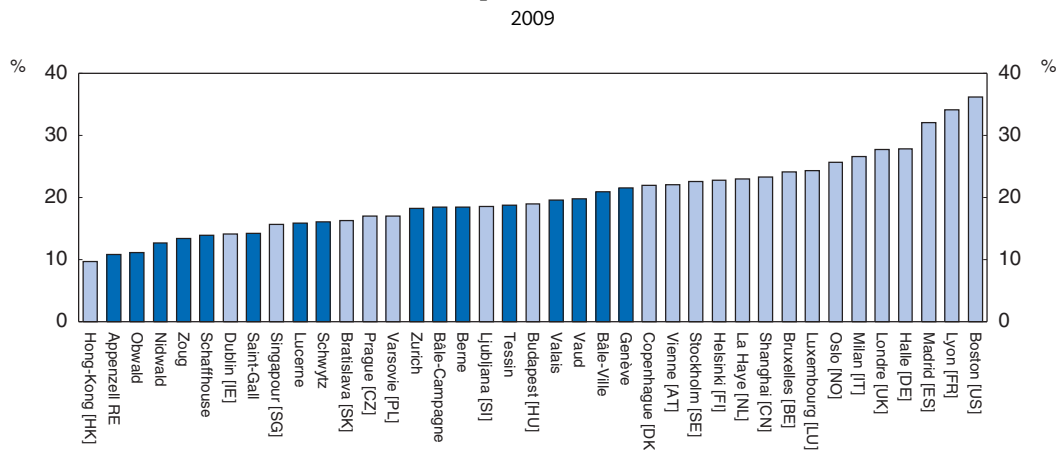
Des données montrent par ailleurs que l'autonomie fiscale peut contribuer à réduire la taille du secteur public et à accroître son efficacité, à limiter la charge fiscale et à améliorer la discipline fiscale (Feld, 2009 ; Feld, et al., 2010)⁹. Des effets d'amélioration de l'efficacité résultant de l'autonomie et de la concurrence fiscale dans le cadre du secteur public ont également été mis en évidence à la suite de recherches empiriques portant sur des données norvégiennes et allemandes (Blöchliger et Pinero Campos, 2011, et les références correspondantes). L'autonomie fiscale offre la possibilité de choisir le niveau de service public offert et d'imposition, bien qu'en pratique, ce « vote avec les pieds » semble surtout limité aux ménages jeunes, à haut niveau d'études et à revenus élevés. La décentralisation des décisions fiscales favorise par ailleurs l'évaluation comparative par les votants des performances des juridictions appartenant au même niveau d'administration, même en l'absence de « vote avec les pieds » (Blöchliger et Pinero Campos, 2011).

La décentralisation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés a favorisé des taux faibles mais génère par ailleurs certaines distorsions

Il est probable que la concurrence fiscale a contribué de manière significative à abaisser les taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en Suisse au cours des vingt-cinq dernières années. En fait, des données empiriques montrent que la réactivité des administrations infranationales aux réformes fiscales des autres administrations infranationales « l'imitation fiscale » est la plus forte dans le cas de l'impôt sur les sociétés (Blöchliger et Pinero Campos, 2011). Les recettes de l'impôt sur les sociétés tiennent une

place modeste dans les ressources fiscales cantonales. Comme le montre le graphique 1.6, des taux élevés sont enregistrés dans des cantons urbains qui sont susceptibles d'offrir des avantages non fiscaux liés à la localisation, notamment Bâle, Genève et Zurich. La concurrence fiscale peut permettre à des cantons ruraux, moins fortement développés sur le plan économique, de compenser ces handicaps par des taux d'imposition plus faibles.

Graphique 1.6. **Charge de l'impôt sur les sociétés dans les différents cantons suisses en comparaison internationale**



Source : BAK Basel Economics, Indice de fiscalité de la BAK, 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932561348>

Malgré la faiblesse des taux d'imposition par rapport aux autres pays, la part de l'impôt sur les sociétés dans les recettes fiscales est comparable, dans l'ensemble, à celle des autres économies de l'OCDE, ce qui traduit une base d'imposition large et l'attractivité de la Suisse comme lieu d'implantation. Des taux faibles de l'impôt sur les sociétés favorisent l'entrepreneuriat et l'activité économique et limitent l'incitation, pour les entreprises, à faire jouer l'effet de levier sur leur financement. En fait, contrairement à ce que l'on observe dans le cas des ménages privés, l'endettement des entreprises en Suisse est modéré par comparaison avec les autres pays.

Certains dispositifs d'imposition des bénéfices des sociétés au niveau cantonal pourraient néanmoins être améliorés. Plusieurs cantons prélèvent des impôts progressifs dont les taux augmentent parallèlement aux bénéfices ou au rendement des fonds propres, même si certains ont abandonné les barèmes progressifs ces dernières années. Un montant important de bénéfices ne s'explique pas seulement par des rentes économiques pures mais peut être dû, par exemple, à la taille de l'entreprise. L'imposition progressive du revenu des sociétés n'incite guère les entreprises à se développer. Comme les entreprises en expansion sont susceptibles d'enregistrer des performances élevées en termes de productivité, ces effets dissuasifs risquent de frapper surtout les entreprises les plus performantes, entraînant une chute de la productivité globale qui a été modeste en Suisse par comparaison avec les pays à revenus élevés les plus performants. Des recherches empiriques montrent que, parmi les entreprises nouvelles, ce sont celles dont la croissance est la plus rapide qui représentent la part la plus importante des créations d'emplois par les petites et moyennes entreprises dans les pays développés (Wong et Autio, 2005, et les références correspondantes). Des impôts progressifs incitent par ailleurs les entreprises à se scinder en unités de plus petites dimensions. Les effets des impôts progressifs sur la

taille des entreprises ont été signalés en ce qui concerne les États des États-Unis (Goolsbee, 2004). La suppression des barèmes d'imposition progressifs permettrait de supprimer certains obstacles à l'activité entrepreneuriale.

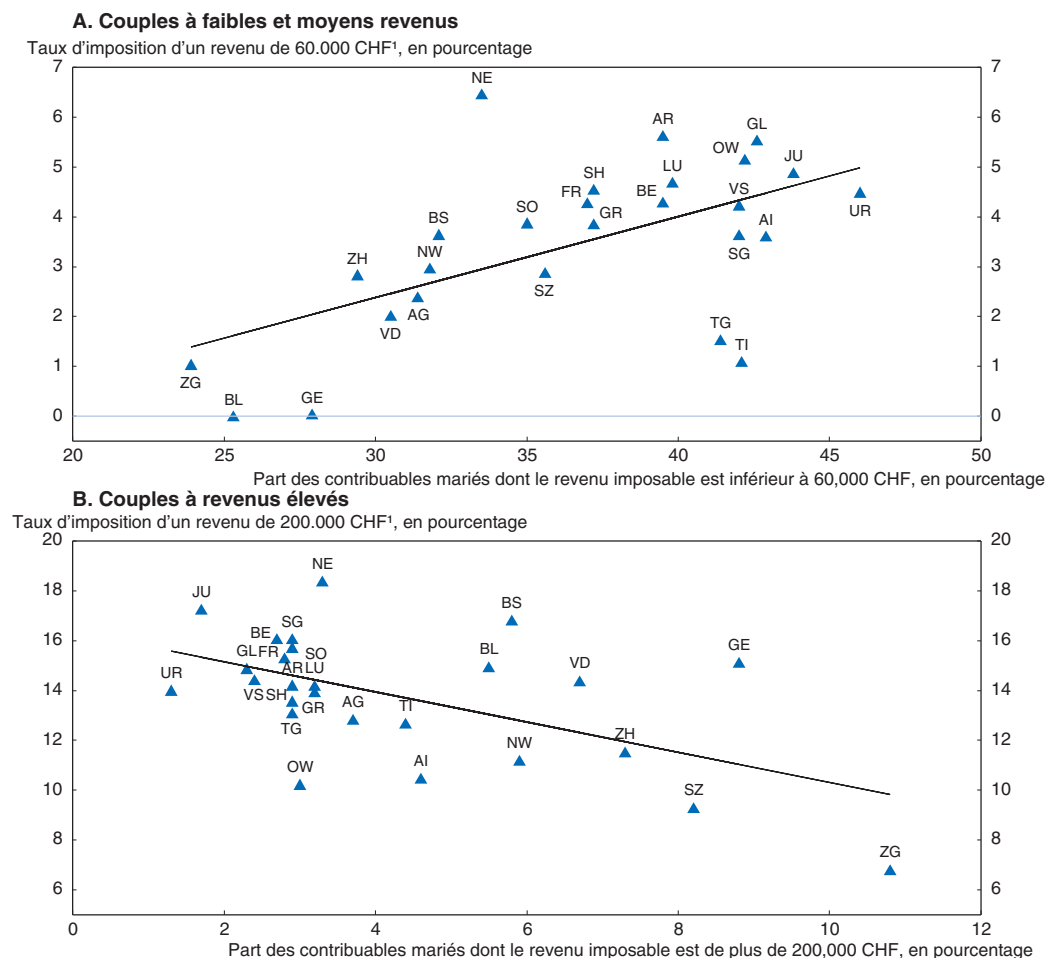
Tous les cantons appliquent également un impôt sur le capital social des entreprises. Il en résulte des obstacles à la création d'entreprises, dans la mesure où le rendement des fonds propres des entreprises nouvelles est généralement faible. Le paiement de cet impôt nuit à la liquidité des entreprises lorsque leur trésorerie est insuffisante et leur accès à l'emprunt limité. Au niveau fédéral, les impôts sur les émissions d'actions¹⁰ génèrent également des obstacles à la création d'entreprises. Bien que ces impôts dégagent peu de recettes, les distorsions qu'ils occasionnent peuvent néanmoins être considérables, dans la mesure où la création d'entreprises contribue généralement à la croissance de la productivité, notamment dans les secteurs qui développent de nouvelles technologies (voir Scarpetta *et al.*, 2008).

La concurrence en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques pose certains problèmes d'équité

Les impôts sur le revenu des personnes physiques représentent la majeure partie des recettes fiscales cantonales et communales et les taux d'imposition diffèrent fortement selon les cantons. On observe une tendance des cantons dans lesquels réside une proportion importante de ménages à revenus faibles et moyens à appliquer à ces catégories de revenus des taux d'imposition relativement élevés au niveau cantonal et municipal (graphique 1.7). Ces ménages fournissent la majeure partie des recettes fiscales dans ces cantons, de sorte que ceux-ci doivent souvent appliquer des taux d'imposition relativement élevés pour financer les services publics. La forte dispersion des parts des ménages à revenus élevés et faibles dans les différents cantons et la corrélation de ces parts avec les taux d'imposition moyens montrent que les cantons et municipalités dans lesquels la part des ménages à bas revenus est faible peuvent appliquer des taux d'imposition moindres aux revenus et à la fortune pour financer les services publics. Ces taux d'imposition attirent les ménages à revenus élevés, qui sont les plus mobiles et qui bénéficient le plus des différences d'impôt, ce qui pourrait renforcer la concentration des ménages à revenus élevés dans les juridictions à faible niveau d'imposition.

Si les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques jouent également un rôle important dans le financement des administrations infranationales dans d'autres petits pays européens (Blöchliger *et al.*, 2011), la Suisse constitue un cas à part du fait que les trois niveaux d'administration disposent de pouvoirs importants en matière de fixation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'attribution de pouvoirs de fixation de l'impôt sur le revenu aux trois niveaux d'administration renforce les externalités verticales : une juridiction qui relève son taux d'impôt sur le revenu réduit les incitations à l'activité économique, diminuant ainsi non seulement sa propre base d'imposition mais aussi celle des autres niveaux d'administration. Par conséquent les décisions concernant les taux d'imposition ne tiennent pas compte des effets négatifs qui en résultent pour les autres juridictions. Ces externalités verticales peuvent contribuer à une utilisation excessive de l'imposition des personnes physiques.

Dans la plupart des cantons, les administrations cantonales ou les municipalités peuvent également fixer les taux d'imposition applicables à la valeur des biens immobiliers, la fixation de ces taux n'étant de la compétence exclusive des municipalités que dans un petit nombre de cantons. Des textes constitutionnels limitent l'utilisation des

Graphique 1.7. **Distribution des revenus et taux d'imposition selon les cantons, 2007**

1. Taux d'imposition du revenu du travail d'un salarié marié et ayant deux enfants ; capitales ou villes principales des cantons.

Source : Office fédéral de la statistique, Administration fédérale des contributions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561367>

recettes des taxes spécifiques assises sur les biens immobiliers au financement des infrastructures publiques pour la construction de logements. Des données empiriques internationales montrent que les impôts fonciers subissent moins les effets de la concurrence fiscale (telle qu'elle se manifeste dans « l'imitation » fiscale)¹¹ que les autres impôts, en raison de l'immobilité de leur base¹². Un recours accru aux impôts fonciers pour générer des recettes permettrait de limiter certaines conséquences dommageables de la concurrence fiscale liées aux effets de sélection des taux d'impôt sur le revenu des personnes physiques, car cela permettrait aux administrations locales de taxer une base relativement immobile¹³. Une telle réforme permettrait de transférer la charge fiscale de l'imposition des revenus des personnes physiques vers l'imposition des biens immobiliers, ce qui est moins dommageable pour l'activité économique.

Le fait d'attribuer aux municipalités des pouvoirs exclusifs en matière de fixation des impôts fonciers pourrait présenter d'autres avantages. Une telle mesure pourrait

contribuer à réduire les externalités fiscales verticales, surtout si elle était combinée avec des limitations des pouvoirs dont disposent les municipalités pour relever les taux d'imposition des revenus des personnes physiques. De plus, les impôts fonciers pourraient être particulièrement adaptés au financement des municipalités en raison de la stabilité de leur rendement et d'une correspondance relativement étroite entre les recettes et les besoins de dépenses (Joumard et Kongsrud, 2003).

Un régime fiscal spécial s'applique aux résidents qui ne sont pas citoyens suisses¹⁴. Ces particuliers peuvent demander à bénéficier d'une imposition forfaitaire à condition de ne pas exercer d'activité économique en Suisse. Au niveau du gouvernement fédéral, l'impôt dû par ces ressortissants étrangers est évalué en appliquant l'impôt sur le revenu des personnes au quintuple du loyer ou de la valeur locative imputée du logement qu'ils occupent en Suisse. En outre, l'impôt dû ne doit pas être inférieur aux recettes fiscales que leur revenu de source suisse générerait s'il était soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les cantons peuvent prendre d'autres décisions concernant l'imposition de ces particuliers. Certains d'entre eux utilisent ce régime fiscal pour attirer les particuliers fortunés. Le gouvernement fédéral a proposé une législation ayant pour effet de relever la base d'imposition minimale à sept fois la valeur locative de la résidence. Bien que ce régime fiscal soit susceptible de réduire les coûts administratifs de l'application de l'impôt lorsqu'il est difficile de suivre la trace de revenus tirés d'actifs situés hors de Suisse, ce dispositif pourrait avoir des effets défavorables sur les recettes fiscales d'autres pays et il est contraire à l'équité horizontale. Les bénéficiaires se trouvent fortement dissuadés de contribuer à la production nationale.

Encadré 1.3. **Recommandations en vue d'améliorer le système fiscal**

Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance

- Élargir la base de la TVA, notamment en supprimant les exemptions et en unifiant les taux d'imposition. À moyen terme, relever les taux d'imposition. Étudier la faisabilité technique d'une application de la TVA aux services financiers. Si une TVA sur les services financiers n'est pas instaurée, envisager un impôt additionnel sur les bénéfices et la rémunération dans les services bancaires.
- Réduire les impôts sur le revenu des personnes physiques. Supprimer de façon plus progressive les transferts aux ménages à faibles revenus visant à réduire leur coût de l'assurance maladie obligatoire, au fur et à mesure que leurs revenus augmentent.
- Réduire le coin fiscal applicable aux seconds apporteurs de revenus, par exemple en instaurant une imposition distincte des revenus des conjoints. Instaurer des dispositions uniformes entre les niveaux d'administration en ce qui concerne l'imposition des différents apporteurs de revenus d'un ménage.
- Remplacer, au niveau des cantons, les impôts progressifs sur les sociétés par des impôts proportionnels et supprimer les impôts sur le capital. Supprimer les impôts sur l'émission d'actions.

Encadré 1.3. Recommandations en vue d'améliorer le système fiscal (suite)**Réduire les distorsions dans les décisions financières des ménages**

- Limiter aux intérêts de prêts hypothécaires sur le logement locatif la déductibilité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques des intérêts versés par les ménages et supprimer progressivement la déductibilité des autres intérêts versés par les ménages. Supprimer l'imposition des loyers implicites des logements occupés par leurs propriétaires.
- Supprimer les avantages fiscaux applicables au retrait anticipé des actifs de fonds de pension des deuxième et troisième piliers aux fins du remboursement des prêts hypothécaires.
- Instaurer une imposition des plus-values sur les actifs financiers des ménages.

Atténuer certains effets négatifs de la décentralisation et de la concurrence fiscale

- Accorder davantage de pouvoirs aux collectivités locales pour percevoir une part plus importante de leurs recettes au moyen de l'imposition des biens immobiliers et réduire la part de l'imposition des revenus des personnes physiques. À cette fin, abolir la législation limitant les recettes des taxes spécifiques assises sur la valeur des biens immobiliers aux dépenses liées au développement d'infrastructures publiques dans les zones résidentielles. Envisager d'attribuer intégralement aux municipalités les pouvoirs de prélèvement des impôts fonciers et envisager de limiter la capacité des collectivités locales de percevoir des impôts sur le revenu des personnes physiques.
- Supprimer le système d'imposition forfaitaire applicable aux particuliers fortunés qui n'exercent pas d'activités économiques en Suisse. Soumettre tous les résidents à l'imposition normale sur le revenu des personnes physiques.

Notes

1. Les cotisations obligatoires financent également les assurances accidents et certaines prestations au titre des enfants à charge. Il ne s'agit pas non plus d'impôts mais ces prélèvements sont relativement faibles.
2. Dans le cas de la Suisse, des cotisations de sécurité sociale sont également prélevées sur les revenus des travailleurs indépendants, de sorte qu'elles risquent de pénaliser les revenus de ces derniers. Toutefois, le niveau de ces cotisations (qui servent surtout à financer les retraites et les prestations d'assurance chômage) est lié dans une certaine mesure au niveau des prestations reçues, ce qui limite les effets dissuasifs.
3. Ces mesures comprennent l'élargissement de l'accès au régime simplifié pour les petites entreprises et la facilitation de l'accès à la déductibilité des versements de TVA sur les biens et services intermédiaires.
4. Les services d'assurance sont également exemptés de TVA. Les impôts sur les opérations spécifiques d'assurance semblent en constituer un substitut étroit et ne donnent pas lieu aux mêmes écueils que les autres impôts sur les opérations financières qui sont examinées ci-dessous. Voir Bühler et al. (2011).
5. Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, les cotisations à ces plans de retraite peuvent être déduites de l'impôt (dans des limites fixées par la loi) et les revenus accumulés dans les fonds sont exonérés d'impôts, alors que les retraites versées sont soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
6. Selon une étude non représentative citée par Zimmermann (2011), plus de 40 % des résidents de Lucerne disposant d'une épargne retraite ont utilisé leur plan de retraite pour l'acquisition de logements.

7. Des données provenant des États-Unis font également apparaître un effet modérateur des référendums sur les dépenses des administrations infranationales. Voir par exemple Matsusaka et McCarthy (2001).
8. Par exemple, les cantons qui pratiquent la démocratie directe disposent d'un système de collecte des déchets plus efficient selon une étude publiée en 1983.
9. Feld et al. (2010) montrent que, dans les cantons qui délèguent plus systématiquement les responsabilités en matière de dépenses aux municipalités, les dépenses publiques sont moindres que dans les autres cantons.
10. La taxe sur les émissions d'actions est prélevée lors de l'émission de titres de participation dans des entreprises résidentes constituées en société et dans des sociétés coopératives. Les augmentations de la valeur au pair, les versements partiels et les opérations sur des certificats d'actions sont considérées comme équivalant à une émission. Lors de la constitution ou de la recapitalisation d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée, une exemption d'un million de francs suisses s'applique aux titres de participation dont l'émission donne lieu à une redevance. Le taux d'imposition applicable à l'émission de fonds propres est généralement de 1 %.
11. Les réactions des administrations infranationales sont moindres lorsque d'autres administrations infranationales réduisent les taux des impôts fonciers que lorsque la réduction porte sur les taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou sur les revenus des personnes physiques.
12. Même à long terme, si l'on tient compte de l'effet des prix des logements sur la construction, l'élasticité-prix de l'offre de logements est faible, en particulier en Suisse (Caldera Sánchez et Johansson, 2011). Compte tenu de l'inélasticité de l'offre de logements, l'impôt foncier applicable aux logements est intégralement supporté par les propriétaires. De plus, en raison du niveau modeste des taux d'imposition, qui sont en général bien inférieurs à 1 % du prix, les variations induites par l'impôt des prix des logements sont faibles.
13. Même dans la mesure où l'offre de logements serait élastique à long terme, exerçant une pression à la hausse sur les coûts des logements, les effets de sélection se trouvent atténués du fait que la part des dépenses de logement dans les revenus des personnes physiques diminue en général à mesure que le revenu des ménages augmente.
14. Dans la législation actuelle, ce régime fiscal s'applique aussi aux citoyens suisses qui ont vécu à l'étranger et qui reviennent en Suisse. Le projet de législation envisage de mettre fin à ces dispositions.

Bibliographie

- Balthasar, A., O. Bieri, et B. Gysin (2008), « Monitoring 2007. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienvverbilligung in den Kantonen », *Experten-Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung*, Interface Politikstudien, Bundesamt für Gesundheit, Lucerne.
- Blöchliger, H. et J. Pinero Campos (2011), « Tax Competition Between Sub-Central Governments », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 872, OCDE, Paris.
- Bodmer, F. (2007), « Répercussions de la TVA et de certaines réformes de la TVA sur l'économie », *Étude demandée par l'Administration fédérale des contributions*.
- Bureau d'Information Fiscale (2006), *L'impôt foncier*, Berne.
- Caldera Sánchez, A. et Å. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 837, OCDE, Paris.
- Commission Valeur Locative (2000), « Commission Valeur Locative/Changement de Système », *Rapport à l'attention du Département fédéral des finances*, Berne.
- Daepf, M. (2010), *Vereinfachung der Einkommensteuer*, Eidgenössische Steuerverwaltung, Berne.
- Feld, L. et J. Matsusaka (2003), « Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons », *Journal of Public Economics*, vol. 87, pp. 2703-2724.
- Feld, L. (2004), « Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chance, Risiken und Ausgestaltung », expertise for the 2004 annual report of the « Kommission für Konjunkturfragen ».
- Feld, L. (2009), « Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung? » Zürich.

- Goolsbee, A. (2004), « The impact of the corporate income tax: evidence from state organizational form data », *Journal of Public Economics*, vol. 88, pp. 2283-2299.
- Fonds monétaire international (FMI, 2010), « A fair and substantial contribution by the financial sector », FMI, Washington.
- Johansson, Å, et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Journard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375, OCDE, Paris.
- Koethenbuerger, M. et B. Lockwood (2010), « Does tax competition really promote growth? », *Journal of Economic Dynamics & Control*, vol. 34, pp. 191-206.
- Matsusaka, J.G. et N.M. McCarty (2001), « Political resource allocation: benefits and costs of voter initiatives », *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 17, pp. 413-448.
- OCDE (2009a), *Étude économique de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Tendances des impôts sur la consommation 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Panorama des pensions*, OCDE, Paris.
- Wong, P.K., Y.P. Ho, E. Autio (2005), « Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth: Evidence from GEM data », *Small Business Economics*, vol. 24, pp. 335-350.
- Zimmermann, Y.S. (2011), « Financer la propriété du logement au moyen des capitaux de prévoyance : qui les sollicite et comment sont-ils utilisés ? », *La vie économique, Revue de politique économique*, vol. 5-2011, pp. 59-62.

Chapitre 2

La réduction des risques dans le système financier

En dépit d'une certaine réduction de leur voilure ces trois dernières années, la très grande taille du bilan des deux grandes banques fait planer un risque majeur sur l'économie et les finances publiques. Ces menaces sont d'autant plus grandes que la capacité d'absorption de pertes de ces deux banques est faible. La législation, approuvée par le Parlement en septembre 2011, atténuera ces risques, notamment en durcissant les exigences de fonds propres, même si le ratio de levier financier prévu, de 5 % environ, n'implique qu'une capacité modeste d'absorption des pertes. Un ratio de levier financier plus strict offrirait d'importants atouts et serait peu coûteux pour l'économie. Les emprunts à seuil de conversion obligatoire (CoCo) peuvent fournir la moitié des fonds propres exigés ; aussi est-il essentiel que leur conception assure un effet d'amortissement efficace en cas de crise systémique. La réforme envisagée exige également des banques qu'elles mettent en place leurs propres plans de résolution en cas de défaillance, mais des mécanismes crédibles de cette nature restent à inventer et nécessitent une coordination internationale. La réglementation bancaire doit envisager plus formellement les risques systémiques. Une réglementation macroprudentielle aiderait également les autorités à freiner le développement excessif des prêts hypothécaires dans un contexte de faiblesse exceptionnelle des taux d'intérêt. Les banques cantonales ont été particulièrement actives dans la multiplication de ces prêts. La suppression de la garantie implicite de l'État sur leurs dettes permettrait également de limiter les risques. Un régime de garantie des dépôts à financement partiel introduirait plus de stabilité dans le système financier suisse. Enfin, la réglementation des caisses de pension s'est vue nettement améliorée, mais d'autres mesures demeurent souhaitables.

Les grandes institutions financières suisses requièrent une législation appropriée pour limiter les risques financiers systémiques

Les deux grandes banques continuent de présenter de gros risques systémiques

Le système financier suisse est composé de tout un éventail d'établissements financiers. Deux groupes bancaires, d'une taille exceptionnelle, et trois grandes compagnies d'assurance, se situent à l'une de ses extrémités. À l'autre extrémité, on trouve une multitude de banques, compagnies d'assurance et caisses de pension, de taille beaucoup plus modeste (tableau 2.1). Comparativement aux autres banques internationales, les deux plus grands groupes bancaires suisses que sont UBS et Crédit

Tableau 2.1. **Structure du système financier**

Structure financière en milliards CHF, 2009			
	Nombre d'institutions	Actifs totaux	Actifs en % du PIB 2009
Banques	325	2 668	488.4
Les « 2 Majors »	2	1 445	264.5
Banques cantonales	24	404	74.0
Banques régionales et caisses d'épargne	70	92	16.8
Raiffeisen Bank	1	140	25.6
Banques ou succursales à capitaux étrangers	156	353	64.6
Banques privées	14	39	7.1
Autres banques ¹	58	196	35.9
Compagnies d'assurance ²	114	851	155.8
Assurance-vie	24	281	51.4
Non-vie	90	570	104.3
Caisses de pension ²	2 543	539	98.7
Actifs des grandes institutions financières suisses dans le monde, 2010 ³			
		Milliards CHF, 2010	% du PIB 2010
UBS		1 317	241.1
CSG		1 009	184.7
Swiss Re		238	43.6
Zurich Financial Services		391	71.6
Actifs et passifs en devises en pourcentage du total des actifs/passifs, fin 2010 ⁴			
		Actifs	Passifs
Ensemble des banques suisses		50	52
Libellés en USD		26	27
Libellés en EUR		13	14

1. Banques commerciales, banques opérant en bourse et autres banques.

2. Chiffres de fin 2008.

3. Au niveau consolidé.

4. Seuls sont comptabilisés les actifs suisses.

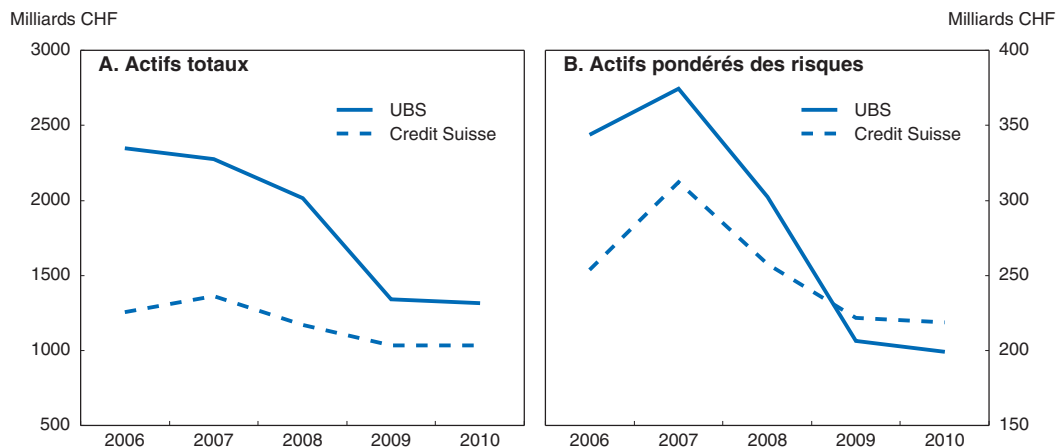
Source : Banque nationale suisse, *Bulletin mensuel de statistiques bancaires*, rapports annuels d'UBS et de CSG pour 2008, FMI 2009.

Suisse (les « 2 Majors ») figurent en haut du palmarès des grandes banques de par leur poids dans l'économie, leurs actifs combinés représentant 426 % du PIB (tableau 2 dans *Évaluation et recommandations*).

Les 2 Majors présentent un risque systémique pour le système financier suisse et pour les finances publiques, comme l'a mis en évidence la crise financière mondiale. Pour l'une des deux, UBS, il a fallu mettre en place un important plan de sauvetage public en 2008, qui prévoyait le rachat d'actifs dépréciés pour un montant de 38 milliards CHF (soit 7.5 % du PIB) par un fonds spécialement désigné (*StabFund*) créé par la BNS. L'opération a été financée à 90 % par un concours de la banque centrale, ainsi que par une injection temporaire de fonds dans UBS par l'État, d'un montant de 6 milliards CHF (1.2 % du PIB, voir OCDE, 2009a). La Confédération a cédé sa participation avec une plus-value de 1.2 milliard CHF, ce qui correspond à un rendement annualisé de plus de 30 %. La plupart des actifs du *StabFund* ont été vendus sans occasionner de pertes. Les risques résiduels globaux sur le secteur public ont pu être ramenés de 7½ pour cent du PIB en 2009 à 1½ pour cent du PIB en juillet 2011.

Les 2 Majors ont réduit leur bilan à la suite de la crise financière mondiale. UBS, la plus durement touchée, l'a fortement réduit. Ses actifs totaux ont diminué de plus de 40 %. Le Crédit Suisse, la plus petite des 2 Majors, est passé de 1 360 milliards CHF à 1 030 milliards CHF, soit une diminution de 25 % (graphique 2.1). Les actifs pondérés en fonction des risques affichent les mêmes tendances. Ces réductions sont considérables à l'échelle internationale. Même si toutes les banques ont réduit leur bilan 2008 par rapport au niveau d'avant la crise en 2007 (du fait de la baisse des prix), nombre d'entre elles ont ensuite rebondi pour renouer avec leur niveau d'avant la crise, alors qu'elles ont stagné en Suisse.

Graphique 2.1. **Actifs totaux et actifs pondérés des risques des grandes banques suisses**



Source : Rapport annuel d'UBS et de CSG.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561386>

En dépit de la réduction de leur bilan, les 2 Majors continuent de figurer parmi les institutions financières d'importance systémique (IFIS) mondiales, dont la défaillance ébranlerait sérieusement tout le système financier et l'activité économique mondiale (CSF, 2010). De surcroît, comparativement aux grands groupes d'assurance suisses, ces deux banques ont plus de probabilités d'engendrer des risques systémiques du fait des

échéances rapprochées de leurs engagements et de leurs liens étroits avec d'autres intermédiaires financiers suisses et étrangers.

Le Conseil de stabilité financière (CSF) a introduit la notion d'IFIS globales (IFIS-G) : il s'agit de grandes institutions financières qui revêtent une dimension systémique dans un contexte mondial. Une liste d'une trentaine d'IFIS-G a été publiée en 2011. La méthode d'évaluation des IFIS-G repose sur des indicateurs relevant de cinq grandes catégories : taille, interdépendance, manque de substituabilité, activité mondiale (transnationale) et complexité. Les 2 *Majors* figurent dans ce groupe, mais elles revêtent également une importance systémique pour le marché suisse des capitaux. Elles sont « trop grandes pour pouvoir faire faillite » et bénéficient donc de la garantie implicite de l'État, laquelle ne devient effective que lorsque les pertes deviennent élevées par rapport aux fonds propres. Cette asymétrie entre couverture et fonds propres incite à une prise de risques excessive, ce qui peut aggraver les risques auxquels les banques exposent le système financier mondial et national.

La grande taille des 2 *Majors* pose également la question de savoir si elles sont « trop grandes pour être sauvées » par la Suisse. Les petits pays qui possèdent de grandes banques opérant à l'international peuvent ne pas être en capacité de sauver seuls leurs grandes banques, ce qui a été le cas de l'Islande, à une échelle nettement plus modeste. Les choses peuvent se compliquer en cas d'importants problèmes de liquidité car les banques peuvent avoir besoin de liquidités dans des devises pour lesquelles la capacité de la banque centrale nationale à apporter un soutien peut être réduite et peut dépendre du bon vouloir des banques centrales étrangères à fournir des liquidités dans les devises concernées.

La première réponse politique aux risques financiers dans les grandes banques a été insuffisante

Au vu des risques considérables que présentaient les 2 *Majors*, les autorités suisses ont réagi dans un premier temps à la crise en leur imposant des exigences de fonds propres plus strictes, en introduisant une norme de ratio de levier financier calculé sur leur bilan et en améliorant leurs normes de liquidités (description dans la dernière *Étude économique de l'OCDE : Suisse*, OCDE, 2009a). L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a imposé aux 2 *Majors* des ratios de levier financier de 3 % au niveau du groupe et de 4 % au niveau de chaque entité nationale. Toutefois, le niveau de cette exigence est demeuré faible du fait de l'exclusion des créances sur le marchés suisse dans le dénominateur du ratio, de la prise en compte de positions de fonds propres ne permettant pas d'absorber des pertes (actifs d'impôts différés, par exemple) et de la réduction de l'assiette des actifs servant au calcul du ratio par la valorisation en base nette de certains actifs et passifs¹. En conséquence, les fonds propres permettant d'absorber des éventuelles pertes des 2 *Majors* s'établissaient, en moyenne, à moins de 2 % de leurs actifs totaux à la fin de 2010 (BNS, 2011). Ces insuffisances seront rectifiées avec la mise en œuvre du nouveau règlement fondé sur le principe « trop grandes pour pouvoir faire faillite » et du dispositif de Bâle III (voir plus loin). La capacité des banques à absorber leurs pertes sans intervention extérieure demeure donc très faible. En effet, le taux de leurs contrats d'échange sur risque de défaillance demeurent élevé, plusieurs fois supérieur à leur niveau antérieur à la crise.

Ces insuffisances témoignent en partie des défauts entachant les normes de fonds propres applicables actuellement au titre de Bâle II. *Premièrement*, les volants de fonds propres exigés sont trop faibles. *Deuxièmement*, les risques inhérents à certaines activités

(courtage et titrisation, par exemple) ne sont pas suffisamment pris en compte dans les coefficients de pondération des titres. Les normes de fonds propres s'attachent aux expositions individuelles et n'appréhendent pas les mouvements macrodynamiques au sein du système financier. De même, l'accord de Bâle II ne prend aucune disposition par rapport aux difficultés spécifiques que pose le statut de d'établissement « trop grand pour pouvoir faire faillite » et parfois aussi « trop grand pour être sauvé » des plus grandes banques. *Troisièmement*, Bâle II permet aux banques de multiplier les expositions à des instruments hors bilan. *Quatrième et dernier point*, la crise financière a également montré que tant le niveau des fonds propres que leur qualité sont des facteurs importants. Les actions ordinaires et les bénéfices non distribués (« actions ordinaires et assimilées de première catégorie ») sont les composantes de fonds propres les plus fiables pour absorber les pertes. Certains instruments autorisés par Bâle II se sont révélés moins efficaces à cet égard pendant la crise financière. Compte tenu de ces insuffisances, la législation suisse mise en place en 2009, fixe également des normes plus strictes sur la qualité des fonds propres admissibles. La FINMA a elle aussi imposé en 2011 des normes de fonds propres plus strictes aux banques de taille plus modeste. Ces normes dépendent de l'actif total de la banque et du montant des actifs sous mandat de gestion et des dépôts garantis. Ces nouvelles dispositions vont au-delà des précédentes, qui obligeaient les banques à détenir un ratio réglementaire minimum de fonds propres de base égal au double de la norme de Bâle II.

Le dispositif de fonds propres de Bâle III, qui sera déployé progressivement de 2013 à 2016, conformément au processus prévu par cet accord, remédie à certaines de ces insuffisances. Il prévoit que les actions ordinaires et assimilées jouent un rôle plus important dans les exigences de fonds propres de façon que les fonds propres exigés absorbent véritablement les pertes. En outre, les exigences de fonds propres seront durcies pour toutes les banques. Ainsi, le ratio des actions ordinaires et assimilées de première catégorie a été fixé à 7 % des actifs pondérés des risques, tandis que le ratio total des fonds propres de base et complémentaires a été fixé à 10½ pour cent. Le Comité de Bâle a également présenté un projet d'exigence supplémentaire de fonds propres applicable aux IFIS-G, qui a été diffusé aux fins de consultation. Cette exigence supplémentaire de fonds propres doit être couverte par des actions ordinaires et assimilées de première catégorie et représente, en première instance, entre 1 % et 2.5 % de leurs actifs pondérés des risques, selon l'importance systémique de la banque. Une exigence supplémentaire, pouvant atteindre 1 %, pourrait être appliquée aux banques soumises à l'exigence maximale pour les dissuader d'accroître à terme trop massivement leur importance systémique globale.

La loi approuvée par le Parlement en septembre 2011, que l'on vient d'évoquer, permettra d'améliorer encore les exigences de fonds propres applicables aux 2 Majors et d'imposer un ratio de levier plus strict. Cependant, cette loi ne sera pleinement applicable qu'en 2019. Le faible niveau de fonds propres capables d'absorber les pertes, en pourcentage du bilan, est une source de préoccupation, en particulier face aux turbulences qui continuent d'agiter les marchés de capitaux. Les encours directs des 2 Majors sur les pays les plus durement frappés par la crise de la dette dans la zone euro sont modestes. L'exposition globale de l'ensemble du système bancaire suisse sur les économies de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie et du Portugal, s'établissait à 1 % de son bilan en septembre 2011, selon les données de la Banque des règlements internationaux. Pour autant, il demeure exposé à des effets indirects si la situation des marchés de capitaux devait se dégrader encore. Aussi des mesures immédiates sont-elles impératives pour

relever le niveau de fonds propres que les deux grandes banques sont tenues de conserver par rapport à leurs actifs totaux non pondérés de façon à absorber leurs pertes.

La nouvelle législation applicable aux 2 Majors est une bienvenue, mais plusieurs améliorations pourraient être envisagées

Les autorités fédérales suisses ont mis en place, en 2010, la Commission d'experts *Too big to fail* (SCE) pour recenser les entreprises qui revêtent une importance systémique majeure pour l'économie suisse et soumettre des propositions en vue de leur réglementation (SCE, 2010). Cette Commission était composée de représentants des pouvoirs publics, des milieux universitaires et du secteur privé, issus pour la plupart de grandes entreprises financières. La Commission a établi que les 2 *Majors* revêtaient manifestement une telle importance systémique. Ses propositions ont été reprises fidèlement par les autorités dans leur projet de loi. Celui-ci a été approuvé par les deux chambres du Parlement en septembre 2011. Un relèvement appréciable des exigences de fonds propres et l'adoption de plans de résolution des défaillances pour les deux grandes banques suisses sont les deux pièces maîtresses de la réforme.

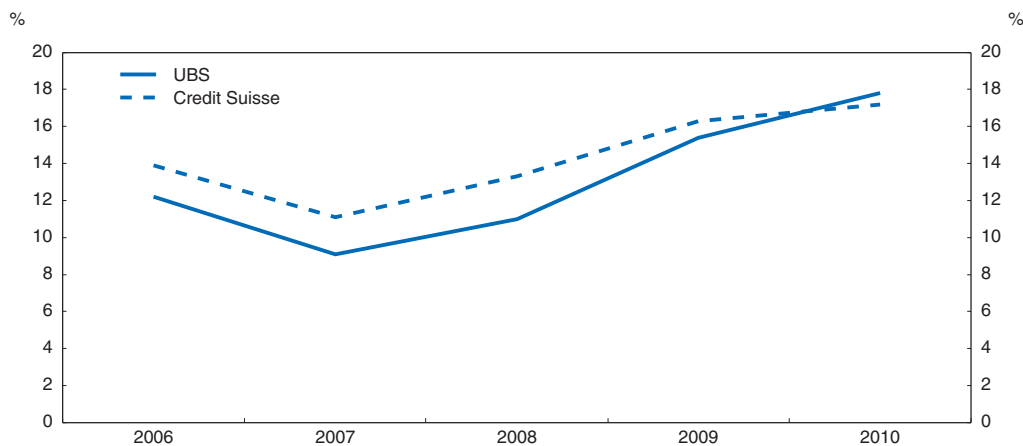
Le relèvement des exigences de fonds propres vise à réduire la probabilité de défaillance. Quant aux plans de résolution des défaillances demandés aux banques d'importance systémique, ils ont pour objet de créer les conditions devant offrir aux responsables politiques une palette de solutions évitant d'avoir à sauver une banque tout entière (Avgouleas et al., 2010). Un plan de résolution est utilisé lorsqu'une banque risque de connaître des difficultés (lorsque ses fonds propres reviennent en deçà des normes minimales réglementaires ou en cas de faillite pure et simple). Les pays du G20 ont demandé que des plans de résolution soient établis pour les 30 premières IFIS-G. Le Conseil de stabilité financière y travaille actuellement. L'obligation d'élaborer des plans de résolution pour les deux grandes banques suisses, prévue dans la nouvelle loi, s'inscrit donc dans le droit fil des réformes menées sur la scène internationale. Les deux nouvelles dispositions peuvent aider à limiter l'intervention publique que l'une des 2 *Majors* pourrait nécessiter en cas de crise et par conséquent, à réduire à la fois l'aléa moral afférent au statut d'établissement trop grand pour faire faillite et les risques liés au statut d'établissement trop grand pour être sauvé. Par ailleurs, la nouvelle législation prévoit des mesures visant à diversifier les risques, notamment en réduisant l'interdépendance entre les banques. Les exigences de liquidité, mises en œuvre précédemment, en constituent un autre élément.

Certains pays de l'OCDE ont choisi de prélever une taxe sur le bilan des banques pour les faire participer à d'éventuelles opérations de sauvetage que les pouvoirs publics pourraient avoir à mener un jour. S'agissant de la Suisse, la principale difficulté est de réduire le risque que l'une des grandes banques ait besoin d'un plan de sauvetage dont le coût irait au-delà des ressources que le secteur public pourrait apporter en un bref laps de temps. Or, une taxe ne réduirait pas notablement ce risque. C'est pourquoi les autorités s'attachent, à juste titre, à empêcher qu'un tel événement survienne. Qui plus est, la participation des banques au financement des mesures de sauvetage ne réduit pas l'aléa moral. Pour autant, le prélèvement d'une taxe sur certaines positions de bilan peut être envisagé s'il peut être tout aussi efficace que la réglementation pour internaliser le coût pour la collectivité des risques systémiques engendrés par les positions en question (FMI, 2010).

Les normes de fonds propres ont été considérablement renforcées pour les 2 Majors

Les nouveaux ratios de fonds propres imposés aux 2 Majors doivent s'établir à 19 % des actifs pondérés des risques (chiffre qui pourrait être ramené à 18 % du fait de la réduction en cours de la taille de leurs bilans, voir ci-dessous). Ces chiffres sont supérieurs de 4 à 6.5 points de pourcentage à l'exigence totale imposée aux IFIS-G (en additionnant la norme de Bâle III et l'exigence supplémentaire proposée par le Comité de Bâle pour les IFIS-G). Les 2 Majors ont dernièrement augmenté leur ratio de fonds propres (graphique 2.2). Ce ratio a atteint 18 % dans les deux banques au deuxième trimestre 2011 (sachant toutefois que ce chiffre repose toujours sur les définitions de Bâle II). Conformément aux pratiques en vigueur au niveau international, les exigences de fonds propres sont valables au niveau du groupe et au niveau de chaque banque. Ces nouvelles exigences sont également supérieures à celles fixées au Royaume-Uni, qui a récemment proposé d'imposer à ses grandes IFIS une exigence supplémentaire de fonds propres de 3 % (Independent Commission on Banking, 2011). S'agissant des actions ordinaires et assimilées de première catégorie (le plus fiable des instruments de fonds propres), les ratios de fonds propres prévus sont à peu près identiques aux normes internationales en vigueur pour les IFIS-G.

Graphique 2.2. Ratio de fonds propres de base (T1) des grandes banques suisses



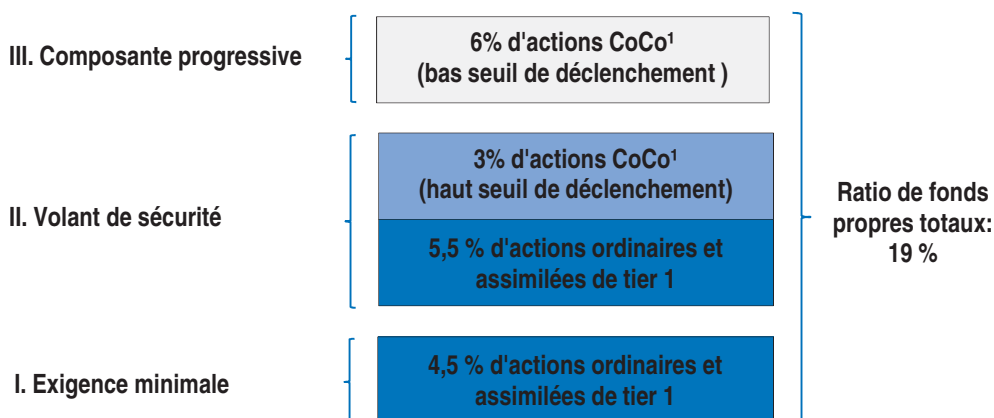
Source : Rapport annuel d'UBS et de CSG.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561405>

Plus précisément, le nouveau régime de fonds propres est constitué de trois modules, ainsi qu'il ressort du graphique 2.3. L'exigence minimale est fixée à 4.5 % des actifs pondérés des risques. Le deuxième module correspond à un nouveau volant de sécurité, fixé à 8.5 %. Il incombe aux banques de reconstituer et d'entretenir ce volant en « périodes fastes » (en termes de rentabilité). Cette norme est conforme au nouveau régime de Bâle III, qui défend l'idée de constituer des volants adéquats au-delà du niveau minimum, dans lesquels on peut puiser lorsqu'une banque enregistre des pertes. Ces deux normes portent à 13 % le ratio de fonds propres des banques suisses, dont 10 % doivent être conservés sous la forme d'actions ordinaires et assimilées de première catégorie.

Le troisième module est progressif puisqu'il est déterminé en fonction de la part du marché intérieur du crédit détenue par les banques et de la taille de leur bilan. Les 2 Majors doivent conserver des fonds propres supplémentaires à hauteur de 0.3 % de leurs actifs

Graphique 2.3. Le nouveau régime de fonds propres des IFIS



1. Actions convertibles conditionnelles (CoCo).

pondérés des risques pour chaque point de pourcentage de part de marché supplémentaire au-delà de 10 %. De même, au-delà d'un seuil minimum de 250 milliards CHF (soit 50 % environ du PIB suisse), elles doivent conserver des fonds propres supplémentaires à hauteur de 0.6 % de leurs actifs pondérés des risques pour chaque tranche supplémentaire de 250 milliards CHF. Avec une part de marché actuelle d'environ 20 % et un total de leur actif (sans possibilité de valorisation en base nette de la valeur de remplacement²) d'environ 1 500 milliards CHF, le module progressif des 2 Majors est fixé à 6 %. Celui-ci garantit une meilleure absorption des pertes dans les grandes banques revêtant une plus grande importance systémique.

L'une des innovations du nouveau régime de fonds propres des banques suisses tient au fait qu'environ la moitié des fonds propres exigés peuvent être détenus sous la forme d'emprunts à seuil de conversion obligatoire (CoCo) ou de titres d'emprunt équivalents absorbant des pertes (par exemple, des obligations décotées) (graphique 2.3). La réforme proposée prévoit que ces emprunts obligataires soient convertis en actions ordinaires et assimilées de première catégorie dès lors que ces dernières reviennent en deçà d'un seuil prédéfini. Si elles tombent à moins de 7 % des actifs pondérés des risques, les emprunts à seuil de conversion obligatoire composant le volant sont convertis automatiquement. Le premier seuil de déclenchement est situé à un niveau assez élevé pour que les fonds propres puissent absorber les pertes sans revenir en deçà de la norme minimale et sans devoir suspendre les opérations normales. Les emprunts à seuil de conversion obligatoire du module progressif relèvent d'un seuil plus bas, fixé à 5 % environ de fonds propres sous forme d'actions ordinaires et assimilées de première catégorie, soit juste au-dessus du minimum réglementaire de 4.5 %. Les fonds propres du module progressif devraient venir à l'appui de mesures organisationnelles en vue du plan d'urgence visant à séparer les fonctions d'importance systémique des autres fonctions de la banque si cette dernière devait être liquidée. Les banques sont tenues de définir ces plans d'urgence (voir plus loin). Les seuils de déclenchement sont fixés l'un et l'autre d'après la valeur comptable des actions ordinaires et assimilées de première catégorie. En outre, ces emprunts à seuil de conversion obligatoire comportent une clause de non-viabilité qui peut être déclenchée par la FINMA s'il existe d'après elle une menace d'insolvabilité. Les autres modalités de conversion sont laissées à l'appréciation des banques (qui doivent néanmoins faire approuver les obligations contractuelles retenues par l'autorité de contrôle). Par exemple,

les banques peuvent fixer le prix de conversion au moment de l'émission de l'emprunt obligataire, ou au moment de sa conversion. Un programme récent d'émission d'emprunts à seuil de conversion obligatoire du *Crédit Suisse* prévoit que le prix de conversion soit déterminé en fonction du prix de l'action à la date de conversion. Cette solution est judicieuse car elle incite les actionnaires à éviter une détérioration de la solvabilité de la banque jusqu'au seuil de déclenchement et permet ainsi de réduire l'aléa moral pour les actionnaires et pour la direction.

Les emprunts à seuil de conversion obligatoire ne sont une bonne solution que si la conversion est déclenchée à temps. D'aucuns craignent que les valeurs comptables et d'éventuelles évaluations par les autorités de contrôle montrent la vraie évolution financière avec retard, en particulier lorsque celle-ci se trouve dans une passe difficile (Calomiris et Herring, 2011, Flannery et Perotti, 2011). La récente crise des prêts immobiliers aux emprunteurs à risque (*subprime*) a montré l'impact systémique néfaste d'expositions et de positions ordinaires qui se sont accumulées dans des entreprises qui semblaient *a priori* suffisamment capitalisées individuellement. Le Japon des années 90 a fourni un exemple de banques individuellement solides, mais ayant affiché leur faiblesse systémique face aux chocs du marché immobilier (Hirtle, Schuermann et Stiroh, 2009). À chaque fois, la capitalisation des banques était suffisante en valeur comptable. UBS affichait un ratio de fonds propres très élevé lorsque la crise financière a frappé en 2008. En conséquence, si des emprunts à seuil de conversion obligatoire avaient été en place alors et que leur conversion ait été déclenchée sur la base des valeurs comptables, ce déclenchement ne serait peut-être pas intervenu à temps. De surcroît, la direction des banques dispose d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les valeurs comptables et peut utiliser cette marge au profit des actionnaires historiques, dont elle est juridiquement tenue de défendre les intérêts. La direction des banques exerce également une grande influence sur la pondération des risques appliquée aux actifs car ceux-ci sont estimés en vertu de ses propres modèles. Admati *et al.* (2010 et références y figurant), par exemple, affirment que ce système peut aisément donner lieu à manipulation. L'intérêt des actionnaires historiques peut être de différer la conversion des obligations car celle-ci aura pour effet de diluer l'actionnariat de la banque. Même si l'analyse de non-viabilité est destinée à assurer une protection contre une conversion tardive, elle reste à la discrétion de la FINMA et peut donc induire un risque de tolérance excessive de la part des autorités.

Une première alternative à la proposition suisse actuelle serait de déclencher la conversion sur la base d'un seuil défini selon les valeurs de marché. Un tel déclenchement présente des inconvénients car l'évaluation de la valeur de marché des entreprises peut être volatile et provoquer trop tôt la conversion. Toutefois, mieux vaut une conversion prématurée que tardive car elle apporte des fonds propres en temps voulu. Afin de réduire l'éventualité d'une conversion trop prématurée, le repli du marché boursier pourrait être apprécié sur une période suffisamment longue pour éviter des déclenchements fondés sur des indices de volatilité quotidiens. De même, comme un seuil de déclenchement fondé sur la valeur de marché pourrait inciter à la spéculation sur ce seuil, ce qui serait source d'instabilité, la FINMA pourrait devoir faire usage de toutes ses prérogatives pour lutter contre la manipulation des marchés. Toutefois, ainsi que le suggèrent Callomiris et Herring (2011), l'application d'une moyenne glissante sur trois mois, par exemple, alliée à la liquidité des marchés d'actions et à la capacité d'émission de fonds propres des banques, permettrait d'atténuer ces risques.

Une autre solution pour éviter la conversion tardive en actions ordinaires ou assimilées d'emprunts à seuil de conversion obligatoire consisterait, pour les autorités suisses, à suivre l'évolution de la valeur de marché des 2 *Majors* émettrices de ce type d'obligations. Si cet indicateur signe un problème, alors que la valeur comptable ne donne pas (encore) l'alerte, la FINMA peut être tenue, par exemple, de demander la réalisation d'un audit indépendant de la valeur comptable de la banque. Qui plus est, si la banque n'est plus viable en termes de valeur de marché, la documentation juridique du programme d'émission de titres convertibles doit permettre la conversion. Par ailleurs, il importe que l'autorité de contrôle soit plus indépendante qu'avant la crise dans son évaluation des procédures de valorisation comptable utilisées par les directions des banques. Des mesures visant à garantir son indépendance vis-à-vis des banques s'imposent donc pour que les emprunts à seuil de conversion obligatoire soient un instrument réglementaire efficace. La surveillance des 2 *Majors* a été renforcée depuis, en partie par un cahier des charges plus strict pour les tests de résistance (voir tableau A1), mais un certain laxisme des autorités de tutelle n'est pas à exclure.

Une conversion tardive pourrait comporter des risques plus importants pour les emprunts à seuil de conversion obligatoire dont le seuil de conversion est le moins élevé. En effet, le seuil de déclenchement de la plupart de ces obligations détenues par les banques pour satisfaire à leurs exigences de fonds propres se situe juste au-dessus du minimum absolu du ratio de fonds propres réglementaire (soit 5 % environ). Des mécanismes de résolution crédibles des défaillances risquent de ne pas être prêts dans les prochaines années pour les banques opérant à l'international (voir plus loin) et il a fallu généralement prendre des mesures de sauvetage bien avant que la valeur comptable des fonds propres des banques ne chute en deçà des minima réglementaires. Le risque de conversions tardives renforce la nécessité pour les banques de détenir un volant substantiel d'actions ordinaires ou assimilées de première catégorie.

Enfin, l'impact du déclenchement des emprunts à seuil de conversion obligatoire sur le système financier est source de préoccupation (Goodhart, 2010). *Premièrement*, les détenteurs de ces titres obligataires doivent être capables d'absorber des pertes éventuelles une fois les titres convertis. Leur détention doit donc être aussi dispersée que possible pour répartir les risques. Pour réduire au minimum le risque de contagion, ces titres doivent de préférence être détenus en dehors du système financier. Il est interdit aux banques, à juste titre, d'investir dans des obligations de ce type. Lorsque des investisseurs du système financier, des compagnies d'assurance ou des caisses de pension, par exemple, en détiennent, la nouvelle législation propose qu'ils soient assimilés à des participations. Toutefois, les compagnies d'assurance étant dotées d'un certain poids systémique, il y a lieu d'envisager des dispositions spécifiques concernant la concentration des risques vis-à-vis des 2 *Majors*. *Deuxièmement*, la conversion des titres obligataires de plusieurs banques pourrait être déclenchée simultanément. En particulier, les titres obligataires à seuil de déclenchement bas dans la composante progressive peuvent donner lieu à ce déclenchement simultané. Il incombe à la BNS et à la FINMA d'élaborer un scénario pour ce type d'événement systémique.

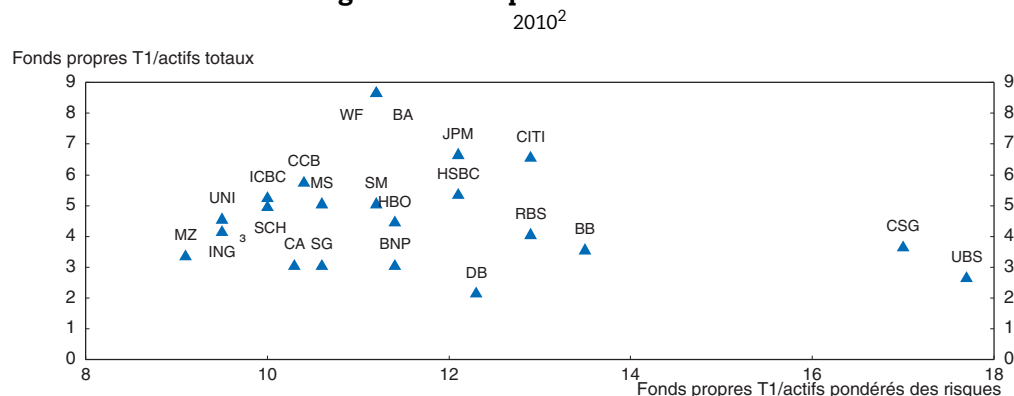
Il faut introduire un ratio de levier plus strict en complément du ratio d'adéquation des fonds propres

Les banques peuvent contourner les exigences de fonds propres calculés sur leurs actifs pondérés en fonction des risques en passant à des catégories d'actifs avec des

pondérations de risque réglementaires moins élevées. Aussi le nouveau régime de Bâle III complète-t-il les exigences de fonds propres par un ratio de levier fixé à 3 % et correspondant au rapport des fonds propres de base sur l'exposition totale. Les autorités suisses adopteront cette nouvelle définition de Bâle III, qui englobe la totalité des actifs (suisses et étrangers) et ne permet pas de valorisation en base nette. La nouvelle législation suisse sur les établissements trop grands pour pouvoir faire faillite introduit un ratio de levier calibré sur l'ensemble des normes décrites précédemment et va de pair avec des exigences de fonds propres légèrement inférieures aux exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques telles qu'elles ont été définies par la Commission suisse d'experts sur la base des données à fin 2009. Ce ratio de levier financier devrait s'établir à 5 % environ pour l'instant, mais son niveau exact sera fonction de l'évolution de la part du marché intérieur des 2 *Majors* et du total de leurs actifs. Le ratio de levier est très important car il constitue une double protection vis-à-vis d'une prise de risque sans limite.

Les banques suisses présentent généralement un ratio de fonds propres de base aux actifs pondérés des risques relativement élevé en comparaison d'un échantillon international d'institutions comparables, ainsi qu'il ressort du graphique 2.4, alors que leur ratio de fonds propres de base au total de leurs actifs non pondérés (ratio de levier) demeure relativement faible. Les chiffres présentés dans le graphique 2.4 reposent sur les définitions de Bâle II qui peuvent présenter des lacunes importantes, notamment en raison du caractère excessivement large de la définition des fonds propres, comme on l'a vu précédemment. Selon ces définitions, le ratio de levier du Crédit Suisse s'établissait à 3.7 % et celui d'UBS à 2.7 % en 2010. Les ratios de levier sont nettement plus bas si l'on ne compte que les fonds propres véritablement capables d'absorber les pertes. Ils semblent, en tout cas, inférieurs au ratio de levier moyen de l'échantillon de référence international, qui s'établit à 4.8 %. Si l'on ne retient que les fonds propres absorbant vraiment des pertes, on estime que les ratios de levier sont en moyenne inférieurs à 2 % pour les 2 *Majors*

Graphique 2.4. **Ratio de levier et ratio de fonds propres de grandes banques internationales¹**



1. Les acronymes des noms de banque sont les suivants : BA, Bank of America Corp. ; BB, Barclays Bank ; BNP, BNP Paribas ; CA, Crédit Agricole Group ; CCB, China Construction Bank ; CITI, Citigroup ; CSG, Credit Suisse Group ; DB, Deutsche Bank ; HBO, HBOS ; HSBC, HSBC holdings ; ICBC ; ING, Ing Bank ; JPM, JP Morgan Chase and Co. ; MS, Mitsubishi UFJ Financial Group ; MZ, Mizuho Financial Group ; RBS, Royal Bank of Scotland ; SCH, Santander Central Hispano ; SG, Société Générale ; SM, Sumitomo Mitsui Financial Group ; UBS ; UNI, Unicredit ; WF, Wells Fargo and Co.
2. Les chiffres des banques japonaises sont ceux de l'exercice fiscal mars 2009-mars 2010.
3. Chiffres de 2009 pour le ratio fonds propres T1/actifs totaux.

Source : Bureau van Dijk, Base de données Bankscope.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561424>

comme on l'a vu précédemment. Les banques pourraient devoir accroître le ratio de leurs fonds propres au total de leur bilan de plus de 3 points de pourcentage pour atteindre le ratio de levier d'environ 5 % requis dans le plan de réforme, devant être intégralement mis en œuvre en 2019. Les actions ordinaires et assimilées de première catégorie comme les emprunts à seuil de conversion obligatoire sont pris en compte pour le respect du ratio de levier obligatoire. Cela suppose une capacité d'absorption des pertes modeste avant que la banque ne devienne insolvable (les fonds propres étant ramenés à zéro).

Les coûts pour l'économie d'un durcissement des exigences de fonds propres sont faibles, voire nuls (Admati et al., 2010). Le rehaussement des exigences de fonds propres n'augmente pas notablement le coût de la collecte de ressources des banques, même si le taux de rendement exigé des fonds propres est normalement très supérieur aux coûts des intérêts sur la dette des banques. À mesure que les fonds propres augmentent, le risque supporté par chaque unité de fonds propres diminue. En conséquence, la rentabilité requise des fonds propres, laquelle inclut une prime de risque, doit elle aussi diminuer. L'aléa moral, qui touche le financement sur fonds empruntés beaucoup plus que le financement sur fonds propres, et la différence de traitement fiscal entre rendement des fonds propres et intérêts sur la dette des banques, introduisent également une distinction entre les deux. Cependant, ils introduisent une distinction entre les coûts privés des fonds propres et ceux du financement par l'emprunt, plutôt qu'entre les coûts y afférents pour la collectivité. Ils ne doivent donc pas amener les responsables politiques à limiter leurs exigences de fonds propres. Qui plus est, puisqu'un durcissement des exigences de fonds propres réduit l'aléa moral, la qualité des prêts doit s'en trouver améliorée avec, pour corollaire, des effets positifs sur la croissance à long terme. Les avantages d'une plus grande rigueur des normes de fonds propres dans la prévention ou l'atténuation des crises financières sont appréciables, ainsi que l'a montré la récente crise financière³. Il conviendrait d'appliquer un ratio de levier obligatoire plus strict. De préférence, les fonds propres sous forme d'actions ordinaires et assimilées de première catégorie devraient contribuer pour une part plus importante au respect de l'exigence de fonds propres.

La diversification des risques pourrait être améliorée

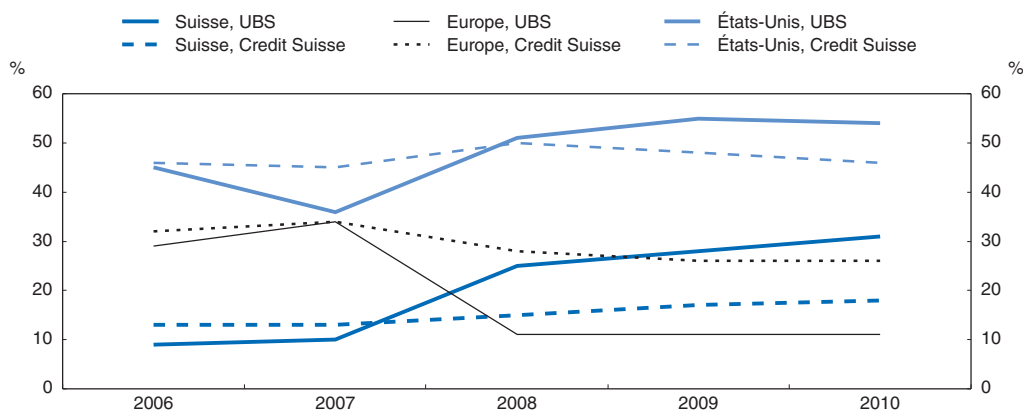
Une obligation de diversification définit le niveau de risque maximum auquel une banque peut s'exposer par rapport à telle ou telle contrepartie. Les banques en Suisse, et ailleurs dans la zone de l'OCDE, appliquent des pondérations de risques préférentielles à leurs prêts mutuels. L'assèchement du marché interbancaire a montré la vulnérabilité du secteur bancaire à ces expositions. Reprenant les règles récemment adoptées en Europe, la nouvelle législation propose de relever le coefficient de pondération des risques sur les créances interbancaires et de le porter du taux préférentiel de 20 % à 100 % (soit un taux égal à celui de n'importe quelle contrepartie commerciale). L'exposition des banques à une contrepartie en particulier est actuellement limitée à 25 % des fonds propres admissibles.

Le nouveau plan de réformes propose par ailleurs de réduire la concentration globale des risques, à savoir la valeur agrégée de l'ensemble des concentrations individuelles de risques dans les 2 Majors. Il y a concentration individuelle de risques lorsque l'encours total sur une contrepartie est égal ou supérieur à 10 % des fonds propres admissibles. La réglementation actuelle limite la concentration globale des risques à 800 % des fonds propres admissibles. Les autorités suisses envisagent d'abaisser cette limite qui, jusqu'à présent, n'avait pas de caractère contraignant. Une telle mesure serait également utile pour réduire l'interdépendance au sein du secteur financier.

La question de la concentration des risques se pose également en termes géographiques. Les portefeuilles d'actifs sur un pays, par exemple, sont sujets à un risque systémique qui peut être sous-estimé si seuls sont évalués les risques individuels. La réforme n'aborde pas la dimension internationale de la diversification des risques. Les deux grandes banques suisses ont de tout temps été très présentes aux États-Unis. Mesurée par rapport aux actifs, cette exposition s'établit entre 40 et 50 %. UBS a ainsi augmenté son encours sur les États-Unis de 36 % en 2007 à 54 % en 2010, ainsi que le montre le graphique 2.5. Les autorités suisses pourraient envisager d'inclure la dimension géographique dans leur approche de la diversification des risques.

Graphique 2.5. **Composition géographique du portefeuille d'actifs des deux grandes banques suisses**

En pourcentage des actifs totaux



Source : Rapport annuel d'UBS et de CSG.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561443>

Pour être efficaces, les plans de résolution auront besoin d'une coordination internationale

Pour résoudre le problème des banques « trop grandes pour pouvoir faire faillite », la réforme imposera aux 2 Majors de préparer un plan d'urgence visant à assurer la pérennité de leurs fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité. En outre, elles seront tenues de mettre sur pied des plans globaux de redressement et de résolution (PRR). Des plans de résolution bien conçus organisent la défaillance de banques d'importance systémique, ou permettent du moins leur liquidation ordonnée, limitant les répercussions négatives sur le système financier et sur l'économie nationale et internationale. C'est le Conseil fédéral qui définit par ordonnance les exigences du plan d'urgence, en vue d'éviter de recourir à l'argent des contribuables pour procéder au sauvetage de l'une des 2 Majors en cas de menace d'insolvabilité. La réforme exige des 2 Majors qu'elles prennent des mesures préventives qui aideront à préserver leurs fonctions d'importance systémique tout en mettant fin à leurs activités non systémiques. La réforme ne définit pas les fonctions jugées d'importance systémique, mais donne néanmoins quelques indications : activités bancaires sur le territoire national, notamment opérations de dépôt et de crédit, et fonctions de paiement. Il semble opportun d'y adjoindre le segment des particuliers (dépôts et prêts) car il est primordial pour le bon fonctionnement d'une économie. L'implication des pouvoirs publics, et leur appui

éventuel, pourra ensuite se borner aux seules fonctions d'importance systémique qui seront définies par la BNS. Ces fonctions pourront, par exemple, être transférées à une banque relais, dotée de fonds propres suffisants résultant de la conversion d'emprunts à faible seuil de conversion obligatoire de façon à assurer l'exercice de ces fonctions essentielles. Les critères minimaux auxquels doivent satisfaire ces mécanismes de résolution n'ont pas encore été définis.

Un plan de résolution en bonne et due forme pour des banques d'envergure mondiale n'est possible que moyennant une coordination adéquate et la coopération de toutes les autorités nationales compétentes des pays dans lesquels ces banques mènent d'importantes opérations (Schoenmaker, 2011). Dans le cadre d'une stratégie de coopération, les autorités nationales peuvent choisir d'appliquer l'option la moins coûteuse pour remédier à la défaillance d'une banque (organiser son sauvetage, son démantèlement partiel ou sa liquidation). La récente crise financière mondiale a montré à quel point un défaut de coordination, comme dans le cas de la banque Lehman Brothers, peut induire un risque systémique mondial. Toute tentative nationale de résolution s'agissant des 2 *majors* a peu de chances d'être efficace en temps de crise (voir plus loin). À cet égard, il y a lieu de saluer l'idée de la Commission d'experts (SCE), qui propose d'alléger l'exigence supplémentaire de fonds propres lorsque les capacités nationales et internationales de résolution s'améliorent. Si les autorités des pays concernés collaborent en effet davantage, les répercussions d'une faillite sont moindres et autorisent donc un allègement de l'exigence supplémentaire de fonds propres. Les initiatives nationales et internationales visant le rapprochement des procédures de liquidation et la reconnaissance des procédures étrangères s'en trouvent ainsi encouragées. Cependant, l'exigence de fonds propres capables d'absorber les pertes devant probablement être plafonnée à 5 % environ du bilan dans le cas des 2 *Majors*, cet allègement ne pourra être autorisé qu'à condition qu'un plan de résolution crédible pour la communauté internationale soit en place.

Enfin, les plans de résolution des défaillances revêtent également un intérêt pour les compagnies d'assurance. La FINMA pourrait envisager d'en exiger pour les trois grandes compagnies d'assurance. En effet, lors de la crise récente il est apparu qu'elles pouvaient aussi constituer une menace pour le système financier. *Tout d'abord*, parce qu'elles peuvent être contreparties vis-à-vis d'autres institutions financières, dans des opérations sur produits dérivés (comme dans le cas d'AIG), par exemple. *Ensuite*, parce qu'elles peuvent être contraintes de céder des actifs à risque lorsque leurs fonds propres sont proches du minimum réglementaire, voire inférieurs à cette norme. Ces ventes de « panique » peuvent entraîner une nouvelle décote du prix des actifs.

Des accords transnationaux plus solides sont une condition primordiale

Les grandes banques suisses (UBS et CSG) ainsi que les grandes compagnies d'assurance suisses (Swiss Re et Zurich Financial Services) réalisent d'importantes opérations à l'international, en particulier sur les principaux marchés de capitaux. Une coopération transnationale est donc primordiale pour assurer une surveillance efficace de ces grandes institutions financières suisses. Les autorités suisses se sont dotées de tout un arsenal de procédures transnationales pour faciliter la surveillance de leurs principales institutions financières et la gestion de crise. Ces procédures consistent notamment en des échanges réguliers d'information et des discussions avec les autorités de tutelle des États-Unis et du Royaume-Uni et en des mécanismes de coopération pour la surveillance des

compagnies d'assurance, établis avec les États membres de l'Union européenne en 2006. Pendant la crise, la BNS a mis en place des lignes de crédits croisés en devises avec la Réserve fédérale des États-Unis et avec d'autres banques centrales pour assurer aux banques suisses des liquidités suffisantes en devises. Ces procédures sont à la fois bilatérales et multilatérales, bien que principalement limitées à une poignée de grands pays. De même, des dispositifs à caractère plus multilatéral ont été mis en place sous la forme de collèges de contrôleurs chargés de surveiller les grandes banques et les sociétés d'assurance (OCDE, 2009a).

La crise financière mondiale a montré qu'il fallait étudier des dispositifs multilatéraux plus solides et plus ouverts pour renforcer les capacités de gestion de crise. Le Conseil de stabilité financière (CSF) a préconisé de mettre au point des plans de redressement et de résolution pour les IFIS-G (CSF, 2010). En particulier, soumettre les IFIS à un régime de résolution doit constituer une option viable. Le CSF observe qu'un régime de résolution efficace implique des mécanismes efficaces de coordination transnationale. Un groupe transnational de gestion de crise au sein du CSF (CBCM) contrôle actuellement l'élaboration des plans de redressement et de résolution des IFIS-G, en étroite coopération avec les groupes de gestion de crise mis en place dans les institutions (CSF, 2011).

La FINMA pourrait faire appel aux collèges de contrôleurs des plus grandes institutions financières suisses pour étudier un plan de résolution au niveau des groupes. Ces plans iraient au-delà des plans de sauvetage nationaux concernant les fonctions d'importance systémique actuellement en cours de préparation. La soumission des banques à un régime de résolution a montré par le passé qu'une approche au niveau des groupes bancaires est souvent plus efficace et plus rentable. Les risques de réputation empêchent souvent de séparer la société-mère de ses filiales. Avgouleas *et al.* (2010) suggèrent que les plans de résolution des banques internationales intègrent un mécanisme de répartition de la charge entre les banques centrales (apports en liquidités) et les ministères des finances (apports en capitaux propres). Les termes du partage seraient décidés ensuite individuellement pour chaque banque. Les autorités suisses, la FINMA, la BNS et le Département fédéral des Finances (DFF) devraient agir en faveur d'une stratégie résolument internationale pour définir et organiser les fonctions des 2 *Majors* revêtant une importance systémique.

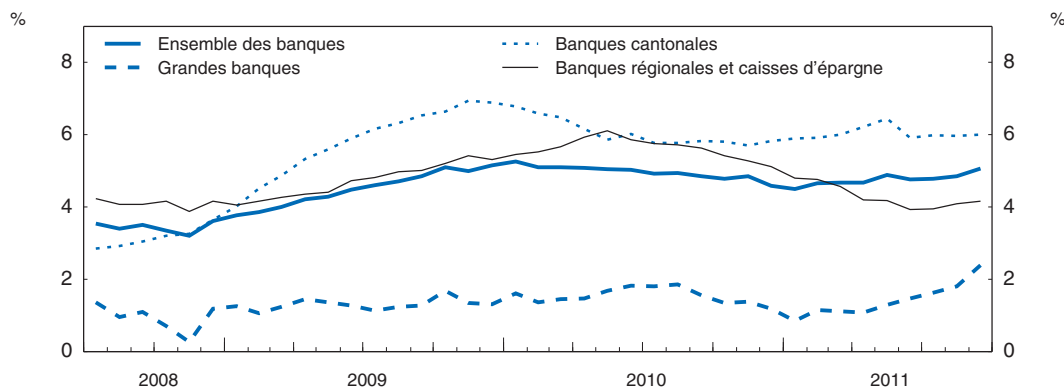
Réglementation des institutions financières de taille plus modeste

Banques cantonales

Les opérations de prêts immobiliers des banques cantonales, dont les cantons sont généralement les principaux actionnaires, a été particulièrement soutenue ces derniers temps (graphique 2.6). Les banques cantonales sont particulièrement actives sur les marchés locaux et presque toutes (21 sur 24) bénéficient de la garantie illimitée de l'État. Un canton est en voie de retirer la garantie qu'il accorde à sa banque cantonale. Les autorités cantonales demandent aux banques de rémunérer la garantie dont elles bénéficient. Ces rémunérations représentent généralement un pourcentage modeste des capitaux propres des banques (moins de 1 %). Cette garantie se reflète dans la note qui leur est attribuée, nettement plus favorable lorsque les agences de notation la prennent en compte (tableau 2.2). La généralisation de la garantie des cantons sur les banques cantonales, qui diminue le coût des ressources qu'elles collectent, peut les aider à gagner des parts de marché dans le contexte actuel de baisse des marges d'intérêt, et les amener

Graphique 2.6. **Prêts immobiliers sur le marché national, en fonction du type de banque**¹

Taux de croissance en glissement annuel



1. Les données présentées commencent à juillet 2008 pour éviter les effets d'une rupture antérieure dans les séries statistiques.

Source : BNS, Bulletin mensuel de statistiques bancaires, novembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561462>

Tableau 2.2. **Notation des dépôts en monnaie locale par type de banque, 2011**¹

		Notation des dépôts en devises	Notation implicite en l'absence de garantie	Dégradation implicite (nombre de crans)	Dégradation implicite moyenne (nombre de crans)
Banques cantonales	Banque Cantonale Vaudoise	A1	Baa1/Baa2	-3.5	-4.17
	St. Galler Kantonalbank	Aa1	A2	-4	
	Zürcher Kantonalbank	Aaa	A2	-5	
Banques régionales	Clientis AG	A3	A3	0	-0.50
	Valiant Bank AG	A1	A2	-1	
	Raiffeisen Schweiz	Aa1	Aa3	-2	
Grandes banques	Credit Suisse AG	Aa1	Aa3	-2	-2.50
	UBS AG	Aa3	A3	-3	

1. Mars 2011.

Source : BNS.

à prendre des risques excessifs. La dépendance des banques cantonales à l'égard des recettes générées par les prêts immobiliers et leur concentration sur leur marché local respectif, dont certains ont été en surchauffe, ne font qu'accroître ces risques. Il faudrait donc supprimer la garantie publique dont bénéficient les banques cantonales.

La législation actuelle impose aux cantons de disposer d'au moins un tiers du capital et de détenir la même proportion d'actions avec droit de vote dans une banque dite « cantonale ». Les banques cantonales sont placées sous la tutelle de la FINMA, à l'instar de toutes les autres banques. La nomination de leurs dirigeants est examinée par l'autorité de tutelle, qui s'assure du respect des critères de « compétence et d'honorabilité ». La réglementation applicable en matière de gouvernance interne limite donc toute influence politique directe sur l'activité des banques cantonales. Certains cantons se sont également efforcés de réduire cette influence après la crise du logement au début des années 90, durant laquelle certaines banques cantonales avaient vu leur situation financière se détériorer. Il n'en reste pas moins que les procédures de nomination restent soumises à l'influence de la sphère politique : les dirigeants sont élus par le Parlement et l'affiliation à

un parti politique joue un rôle. Cette emprise entraîne des risques, notamment que les politiques de crédit des banques cantonales soient utilisées à des fins politiques. Bien qu'elles ne soient soumises à aucune restriction en matière de fusion, les banques cantonales, même les plus modestes, ont résisté à la tendance à la concentration du secteur bancaire suisse. Il se peut aussi que des visées politiques aient empêché certaines fusions. Il conviendrait d'envisager une plus grande indépendance dans les procédures de nomination des dirigeants des banques cantonales, par exemple en instaurant des comités de nomination composés d'experts indépendants.

Au lendemain de la crise financière, la garantie des dépôts en Suisse, comme dans d'autres pays de l'OCDE, est devenue plus généreuse et couvre désormais les dépôts jusqu'à 100 000 CHF. Le plafond global a été relevé de 4 milliards CHF à 6 milliards CHF. La couverture des dépôts concerne surtout les petits établissements financiers à vocation nationale puisque de par leur statut d'établissements trop grands pour faire pouvoir faire faillite, les 2 *Majors* bénéficient de garanties implicites. Les obligations visant à renforcer la capacité du dispositif à couvrir les éventuels montants à rembourser n'ont été revues qu'à la marge, les banques étant tenues de conserver un volume d'actifs liquides suisses égal à 125 % des dépôts garantis. Les banques se garantissent mutuellement leurs dépôts, mais le régime de garantie demeure non financé *a priori*. Le Parlement a rejeté un projet de loi prévoyant de mettre en place un régime financé à hauteur de 3 % du montant garanti, soutenu par l'État en cas d'accroissement des besoins de financement. En raison du manque actuel d'assise financière, la garantie des dépôts ne serait pas adaptée en cas de défaillance individuelle des institutions financières face à une crise systémique et celles-ci pourraient alors éprouver des difficultés à financer leurs retraits mutuels de dépôts. Le régime de garantie des dépôts devrait être financé partiellement par des cotisations versées par les banques et bénéficier de l'appui de l'État.

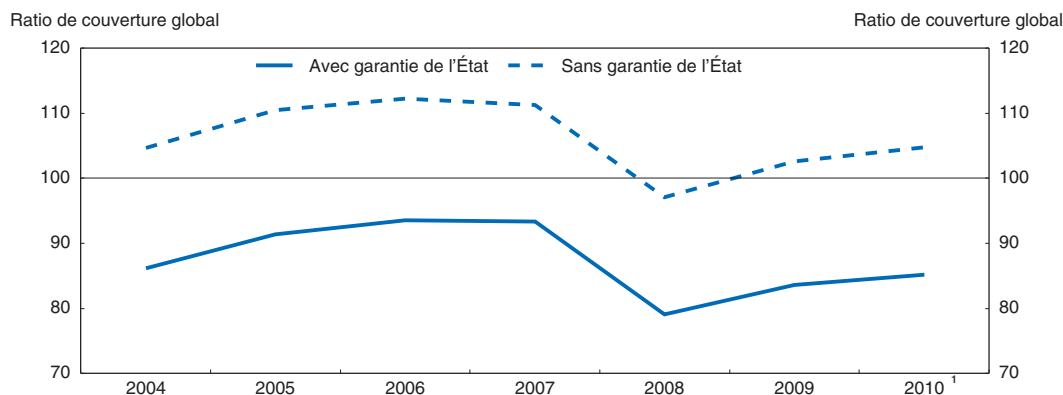
Il faut poursuivre la réforme des caisses de pension

Les régimes de retraite par capitalisation constituent une composante importante du système financier suisse. Tous les travailleurs suisses – à l'exception de ceux dont les revenus sont inférieurs à un seuil légal – sont tenus de se constituer une retraite au titre du deuxième pilier et beaucoup cotisent au-delà du minimum ou se constituent un patrimoine sous forme d'assurance-vie. Les caisses relevant du pilier obligatoire sont cogérées par des représentants des salariés et des employeurs. Les caisses de pension ont accumulé des actifs dont la valeur approche 150 % du PIB. Ainsi que d'autres pays, dont les Pays-Bas, l'ont expérimenté, les pertes enregistrées par les caisses de pension en cas de crise des marchés de capitaux peuvent être très lourdes de conséquences macroéconomiques et budgétaires ; il peut-être nécessaire, par exemple, de relever les taux de cotisation en période de crise financière, ce qui a pour effet d'aggraver la récession en freinant la consommation (pour le cas des Pays-Bas, voir OCDE, 2009b). En Suisse, la mesure privilégiée pour remédier au provisionnement insuffisant des engagements de retraite consiste à réduire les déboursments attendus au titre des retraites en diminuant le taux de rendement garanti des cotisations des caisses de pension au lieu d'accroître les cotisations. Cette approche devrait limiter le risque de freinage de la consommation.

Les taux de provisionnement ont fortement reculé en 2008, mais se sont redressés constamment depuis (voir graphique 2.7). Globalement, la couverture des engagements ne nécessite pas pour l'instant de hausse substantielle des taux de cotisation. Le tableau 2.3 donne une ventilation précise des taux de provisionnement arrêtée à mai 2010. Pour près

Graphique 2.7. **Ratio de couverture des caisses de pension en Suisse**

Caisses de pension agréées



1. Les estimations reposent sur des chiffres allant jusqu'à mai 2010.

Source : Office fédéral de la statistique (OFS) et Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ; estimations pour 2009 et 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561481>

Tableau 2.3. **Répartition des ratios de couverture des caisses de pension suisses (mai 2010)**

%		
Pourcentage de caisses présentant un ratio de couverture	Sans garantie de l'État	Avec garantie de l'État
De moins de 90	2.5	38.4
Entre 90-100	15.4	23.3
Entre 100-110	46.3	31.5
Entre 110-120	22.9	6.8
Au-dessus de 120	12.8	Néant

Source : Estimations de l'OFAS.

de 18 % des caisses de pension privées non couvertes par une garantie de l'État, les actifs ne couvrent pas intégralement les prévisions d'engagements futurs. Certaines caisses de salariés du secteur public ne sont actuellement que partiellement capitalisées et bénéficient d'une garantie explicite de l'État sur leurs engagements non financés, ce qui explique la plus faible capitalisation des caisses bénéficiant d'une garantie de l'État dans le graphique 2.7. Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour les capitaliser intégralement. Les caisses qui ne bénéficient pas d'un concours de l'État et dont les taux de provisionnement ont reculé à moins de 90 % doivent faire l'objet d'une surveillance étroite. Les gestionnaires de ces caisses pourraient être incités à accroître leurs taux de rentabilité pour tenter d'améliorer leurs taux de provisionnement par une stratégie d'investissement plus risquée.

Les rentes promises ne s'ajustent pas automatiquement à une baisse des montants capitalisés ni à des variations de l'espérance de vie. Des règles déterminent le niveau des rentes servies et transforment ce dispositif en un régime en partie à *prestations définies*. Le *taux de conversion*, en particulier, qui détermine le niveau de la rente annuelle servie en fonction des actifs cumulés au moment de faire valoir ses droits à la retraite, ainsi que le *taux de rentabilité minimum*, sont fixés par voie législative. Le taux de conversion a été abaissé de 7.2 % à 6.8 % en 2010. Cette baisse semble toutefois insuffisante au vu de l'évolution de la durée de vie résiduelle des retraités, comme l'a constaté le gouvernement

en 2006 (Département fédéral de l'Intérieur, DFI 2006), mais une nouvelle révision à la baisse de ce taux a été rejetée par référendum. Il serait également souhaitable d'ajuster le taux de conversion et le taux de rentabilité minimum requis en fonction de l'évolution des taux actuariels et du marché, ainsi que le préconisaient déjà de précédentes *Études économiques*.

Le taux d'actualisation, appliqué par les caisses de pension à la valeur des prestations futures qu'elles serviront et calculer en conséquence leur ratio de couverture, est fixé par une commission de contrôle composée d'experts. Toutefois, il ne repose pas sur le principe de la juste valeur. Pour l'heure, il est de 3.6 %, ce qui est relativement élevé par rapport aux taux d'intérêt à long terme. Si la pratique actuelle réduit la volatilité des ratios de couverture des régimes de pension, elle peut également conduire à sous-évaluer leurs engagements. De nouvelles règles de fixation du taux d'actualisation seront mises en place en janvier 2012. Le taux d'actualisation de référence sera calculé à partir d'un indice des taux du marché. Cet indice sera calculé aux deux tiers sur la base des rendements moyens sur les marchés des actifs dans lesquels les caisses de pension investissent généralement depuis une vingtaine d'année et, pour le tiers restant, sur la base du taux de rendement des emprunts d'État à dix ans, moins 0.5 % (CSAC, 2010). Si ce nouvel indice constitue une avancée dans la prise en compte des conditions du marché, il s'appuie sur un historique long. Une période de référence un peu plus courte pour évaluer les rendements sur les marchés des actifs, permettant de se rapprocher un peu plus de la juste valeur du taux tout en évitant une volatilité excessive, constituerait une option qui mériterait d'être examinée. Une autre solution pourrait être d'intégrer dans le calcul le rendement des emprunts d'État suisses d'une durée plus longue, de 30 ans par exemple, tout en majorant la pondération de ces emprunts obligataires dans le calcul du taux d'actualisation.

La surveillance des caisses de pension relevait auparavant de la compétence des 26 cantons. La Suisse s'est engagée dans une vaste réforme de la prévoyance professionnelle. Une nouvelle loi, adoptée en 2010, prévoit d'en renforcer les structures de contrôle, la gouvernance et la transparence. Cette réforme prévoit notamment :

- le renforcement du régime de surveillance et la fusion des autorités cantonales dans une autorité régionale de surveillance ; la clarification des responsabilités et obligations des différentes parties prenantes, notamment des administrateurs, des réviseurs et des actuaires. Un nouveau règlement qui entrera en vigueur en janvier 2012 prévoit l'application de critères de qualification professionnelle au niveau de la surveillance des caisses de pension, notamment par la création d'une nouvelle instance de surveillance qui sera composée d'experts indépendants ;
- le renforcement du régime de surveillance, par la mise en place d'une Commission fédérale supérieure chargée de promulguer des normes contraignantes pour les autorités de surveillance cantonales ;
- des dispositions complémentaires énonçant d'autres obligations en matière de gouvernance et de transparence, destinées à prévenir les conflits d'intérêts parmi les gestionnaires de caisses de pension ;
- la réglementation des fondations d'investissement qui gèrent les avoirs des caisses de pension suisses.

La réforme sera déployée en deux temps (Towers Watson, 2011). La première phase, portant sur l'application de règles de gouvernance plus strictes, a pris effet au 1^{er} juillet 2011. La mise en place de la nouvelle structure de surveillance et des nouvelles

règles applicables aux fondations d'investissement prendra effet au 1^{er} janvier 2012. Les compétences de la nouvelle Commission fédérale sont précieuses pour harmoniser la surveillance des caisses au niveau des cantons. La surveillance de caisses de pension exige, dans une certaine mesure, le même savoir-faire que celle des compagnies d'assurance. La nouvelle Commission devra donc au minimum coopérer avec la FINMA, laquelle est chargée du contrôle fédéral des banques et des assurances, pour que toutes deux mutualisent leur expérience.

Les assurés ne sont pas libres de choisir leur caisse de pension à l'intérieur du pilier obligatoire par capitalisation et la possibilité qui leur est offerte de cotiser en plus volontairement risque de ne pas induire beaucoup de concurrence entre les caisses. Ce manque de concurrence peut aboutir à des coûts de gestion excessifs de ces caisses. Aussi la réforme exige-t-elle plus de transparence dans l'information sur les frais administratifs et les commissions acquittées pour la gestion des actifs. Une telle transparence est tout à fait souhaitable car elle permet une évaluation critique des frais de gestion et des performances. Toutefois, il n'y a pas de disposition relative à la qualification professionnelle des administrateurs des caisses de pension, comme c'est le cas pour les administrateurs de banques ou de compagnies d'assurance. Compte tenu de l'ampleur des investissements gérés par les caisses de pension, il y aurait lieu d'envisager l'adoption de critères précis pour la qualification professionnelle de leurs administrateurs, chargés de prendre les décisions d'investissement finales. De telles connaissances financières au niveau des administrateurs sont utiles pour mettre en place une évaluation critique du financement et des performances de leur caisse de pension et d'éviter d'avoir à s'en remettre à des experts extérieurs, notamment à des réviseurs, des actuaires et des gestionnaires de portefeuille. Étant donné qu'il n'est pas obligatoire que les administrateurs soient tous des experts, de nouvelles règles pourraient prévoir qu'un nombre minimum d'administrateurs doivent disposer de connaissances financières suffisantes. Le gouvernement a décidé de faire figurer de telles obligations dans un nouveau règlement qui entrera en vigueur en janvier 2012.

Vers l'élaboration d'un nouveau cadre macroprudentiel

Il convient de réviser le cadre macroprudentiel

Ainsi que l'a révélé la crise, un cadre microprudentiel (qui ne s'intéresse qu'aux banques considérées individuellement) ne peut remédier aux déséquilibres qui s'accumulent dans l'ensemble du système. La nécessité d'une politique macroprudentielle naît de ce que les institutions financières n'internalisent pas les retombées de leur comportement sur le système financier global et sur l'économie réelle. La crise financière mondiale l'a montré : un large recours au crédit peut provoquer des déséquilibres et occasionner la formation de bulles de prix des actifs. La sous-évaluation des risques, ajoutée à des comportements moutonniers, participe à l'accumulation des déséquilibres financiers au fil du temps. Lorsque les déséquilibres se résorbent, les chocs provoqués se propagent rapidement dans tout le système financier, du fait de la forte interdépendance de ses acteurs et de ventes de « panique » (Kashyap, Berner et Goodhart, 2011 ; Perotti et Suarez, 2009). Il n'existe pas toujours de politique monétaire capable de modérer une expansion excessive du crédit. Aussi des outils macroprudentiels sont-ils nécessaires pour combler cette lacune. Ces outils se classent en deux catégories : les outils contracycliques ou variables dans le temps, dont le but est de freiner l'accumulation des déséquilibres

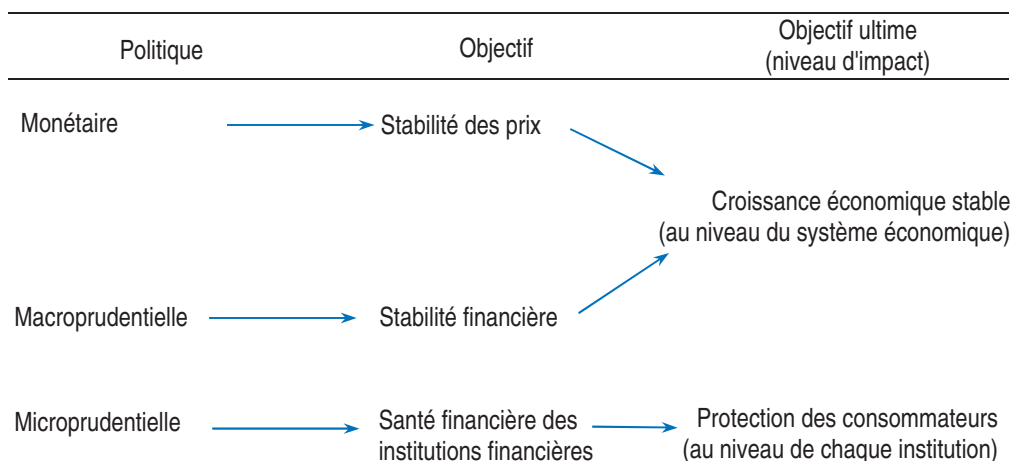
financiers, et les outils structurels, qui corrigent les externalités au sein du système financier (Schoenmaker et Wierdsma, 2011).

Actuellement, l'élaboration de la réglementation prudentielle relève de la compétence de la FINMA. Celle-ci peut définir des obligations applicables aux banques en s'appuyant sur la législation, laquelle fixe des règles systémiques. Depuis la révision de leur protocole d'accord en 2010, la FINMA peut consulter – mais n'y est pas tenue – la BNS sur de nouvelles règles microprudentielles. La BNS est responsable de la stabilité des prix et contribue à la stabilité financière. Dans sa version révisée, le protocole d'accord définit des domaines d'intérêt commun, notamment la santé financière des banques d'importance systémique, la réglementation de base, la prévention des crises et l'organisation. Les deux institutions travaillent à des projets communs dans ces divers domaines. Elles sont tenues de se consulter avant de prendre toute décision finale.

Le Département fédéral des finances (DFF), la BNS et la FINMA ont également signé un protocole d'accord sur la stabilité financière en janvier 2011. Ce protocole a vocation à améliorer l'échange d'informations. Le DFF, la BNS et la FINMA sont convenus de se réunir au moins deux fois par an pour échanger leurs points de vue sur la stabilité financière et sur les questions d'actualité concernant la réglementation des marchés de capitaux et échanger des informations concernant : i) l'environnement macroéconomique ; ii) la situation des marchés de capitaux et du secteur bancaire ; iii) les initiatives nationales et internationales en matière de réglementation des marchés de capitaux et du secteur bancaire. En cas de crise financière, un comité commun, composé de représentants de haut niveau, est appelé à se réunir et les trois institutions prendront alors dûment en considération l'impact de leur action sur la sphère de compétence des autres autorités et coordonneront leur action. Un comité siégeant régulièrement est également institué en vertu de ce protocole d'accord pour discuter de la prévention des crises. Les compétences et pouvoirs conférés par le législateur aux trois institutions demeurent inchangés. Des instruments macroprudentiels suisses doivent être mis en place en 2012 par des modifications d'ordonnances. La délégation des décisions sur ces instruments à une institution indépendante chargée de contribuer à la stabilité financière comme la BNS pourrait déboucher sur la prise de décisions en temps opportun et renforcer l'indépendance politique des décisions. La prévention, qui passe par l'application en temps voulu des outils macroprudentiels, est fondamentale pour corriger les déséquilibres.

Les nouveaux instruments macroprudentiels posent un autre type de question, celui de l'institution qui doit en être responsable. La politique monétaire comme la politique macroprudentielle ont toutes deux des effets sur l'ensemble du système financier (graphique 2.8) et exigent une analyse macroéconomique. La FINMA est responsable de la politique microprudentielle qui, parce que destinée individuellement à chaque institution, ne s'intéresse donc pas aux risques systémiques. Elle n'est donc pas source de savoir-faire en analyse macroéconomique. Les banques centrales ont quant à elles un avantage en appliquant des instruments macroprudentiels variables dans le temps ou contracycliques, liés au comportement cyclique du système financier et plus généralement, du système économique. Jusqu'à présent, la seule mesure préventive que la BNS ait pu prendre a été d'émettre un avertissement. L'expérience a montré que les avertissements, seuls, ne suffisent pas (Jordan, 2010).

Ces arguments donnent à penser que la BNS devrait être chargée d'étudier et de déployer de nouveaux instruments macroprudentiels. Confier à une seule autorité la

Graphique 2.8. **Cadre d'action**

responsabilité de la politique macroprudentielle favoriserait l'efficacité et l'opportunité des décisions. La BNS pourrait instituer un comité dans lequel siègeraient la FINMA et des fonctionnaires du DFF. En outre, la participation de personnalités extérieures pourrait être utile pour élargir le champ de la réflexion. Toutefois, ce comité devrait être intégré à la BNS, à l'image du futur *Financial Policy Committee* qui sera bientôt institué à la Banque d'Angleterre.

Les autorités suisses doivent préparer le fondement juridique nécessaire à l'utilisation par la BNS d'instruments macroprudentiels variables dans le temps ou contracycliques. Il conviendrait également de renforcer le rôle de la banque centrale dans la réglementation microprudentielle pour faire en sorte que les externalités induites par les intermédiaires financiers soient correctement prises en compte. La BNS pourrait être sollicitée pour proposer des mesures visant à intégrer les risques systémiques dans la réglementation. Quant à la FINMA, elle pourrait être invitée « à s'y conformer ou à s'expliquer » (principe de l'adhésion volontaire) tout en conservant ses prérogatives ultimes en matière de réglementation.

Le DFF, la FINMA et la BNS ont institué un groupe de travail pour approfondir l'examen de la réglementation et de la surveillance au niveau macroprudentiel. Le groupe passera en revue les statistiques disponibles, la pertinence des instruments macroprudentiels existants et la nécessité d'en créer de nouveaux, parmi lesquels un volant de fonds propres contracyclique, qui pourrait être mis en place en 2012. Le groupe de travail est également saisi des questions de gouvernance relatives au déploiement des mesures macroprudentielles.

Des outils macroprudentiels spécifiques devraient être appliqués aux marchés hypothécaires

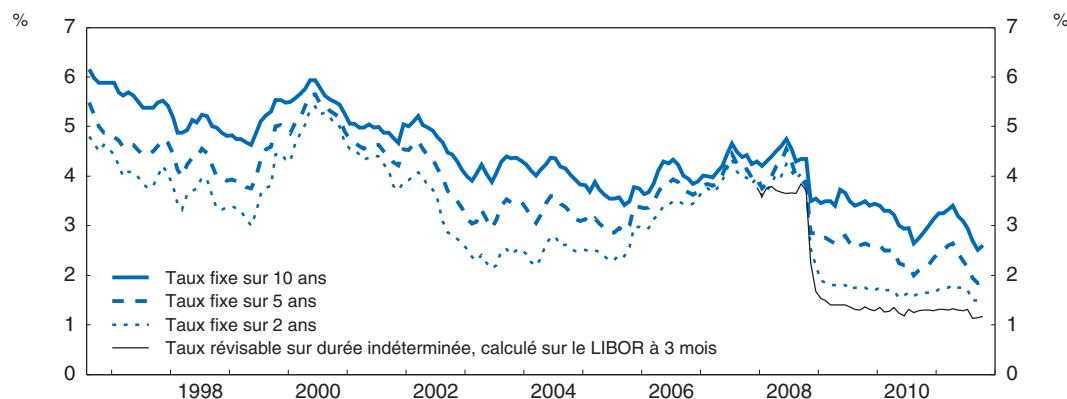
Le nouveau dispositif de Bâle III prévoit la constitution d'un volant de fonds propres contracyclique, compris entre 0 et 2.5 % des actifs pondérés des risques et pouvant varier dans le temps. Cette réserve doit être augmentée dès que la croissance des prêts, en pourcentage du PIB, est supérieure à la tendance. Ce volant contracyclique marque un pas décisif dans la bonne direction. Il reste toutefois à savoir si sa taille est suffisante pour freiner les cycles du crédit. Par ailleurs, ce volant prend la forme d'un ratio de fonds

propres. Il pourrait être utile d'insérer une composante contracyclique également dans le ratio de levier. Cette remarque vaut en particulier pour la Suisse car le ratio de levier prévu pour les 2 Majors peut être plus contraignant que leur ratio de fonds propres. D'autres instruments macroprudentiels peuvent viser des sous-secteurs. Par exemple, il est possible de durcir les exigences de dépôt de garantie pour atténuer l'impact de la hausse des cours des actions, tandis que les quotités de prêt ou les taux d'endettement peuvent être modulés pour contenir l'expansion des prêts hypothécaires. Les volants de fonds propres prévus par le dispositif de Bâle III seront mis en place progressivement à partir de 2016, trop tard, peut-être, pour enrayer le développement excessif et persistant du crédit immobilier (voir ci-dessous). En sus de ce volant de fonds propres, des outils macroprudentiels spécifiques pourraient être appliqués au crédit immobilier car la dette hypothécaire a progressé plus vite que le PIB ces dernières années (graphique 2.6), tout en partant de niveaux élevés. L'endettement brut des ménages par rapport au PIB en Suisse compte parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, ce qui pourrait aggraver les conséquences d'un resserrement du crédit ou d'une hausse soudaine des taux d'intérêt, même si la richesse nette des ménages est élevée. C'est donc une bonne chose que le groupe de travail mis en place par les pouvoirs publics envisage de créer des volants de fonds propres contracycliques, notamment pour lutter contre l'expansion excessive du crédit, ces volants de fonds propres pouvant prendre effet en 2012.

La faiblesse des taux d'intérêt a facilité l'expansion des prêts hypothécaires. Les taux d'intérêt sur les emprunts immobiliers sont tombés à des niveaux historiquement bas depuis 2008, indépendamment des modalités de prêt (voir graphique 2.9). Ainsi, les taux variables à trois mois ou les taux fixes à deux ans sont même revenus à moins de 2 %. Les coûts de financement de l'immobilier ont été ramenés à un plancher historique à la mi-2010, rendant le financement d'opérations immobilières très attrayant. La faiblesse des taux d'intérêt est le reflet d'une politique d'argent bon marché et de l'attrait des emprunts suisses émis sur les marchés internationaux de capitaux. Elle reflète également des primes de risque inhabituellement faibles sur les prêts immobiliers accordés sur le marché suisse, ainsi qu'en témoigne l'écart entre les taux de l'immobilier et le taux correspondant des contrats d'échange d'échéances. La forte demande de logements a poussé les prix vers le

Graphique 2.9. **Taux d'intérêt des prêts hypothécaires, 1996-2011**

Données mensuelles

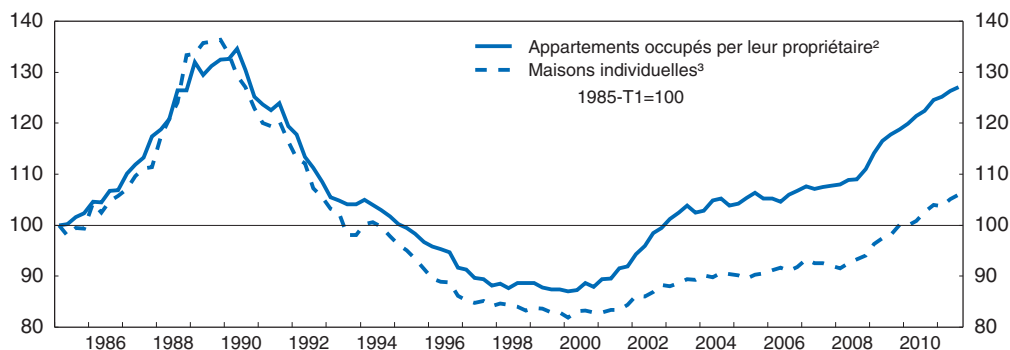


Source : BNS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561500>

haut, lesquels ont augmenté de 5 % selon une étude récente (graphique 2.10). Certains facteurs fondamentaux, et notamment l'immigration, ont participé à cette pression sur la demande. Il n'en demeure pas moins que la flambée persistante des prix du logement pourrait provoquer la formation d'une bulle. Il existe certains « points noirs », notamment Genève, Zurich et le centre de Zoug, où la hausse des prix est supérieure à la moyenne de 5 % et où des bulles pourraient bien s'être d'ores et déjà formées.

Graphique 2.10. Évolution des prix réels du logement en Suisse¹



1. Corrigés de l'indice des prix à la consommation.

2. De deux à cinq pièces.

3. De quatre à six pièces.

Source : BNS, Bulletin mensuel de statistiques économiques, novembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561519>

La BNS pourrait devoir recourir à des outils macroprudentiels, comme le plafonnement des quotités de prêt ou des taux d'endettement, pour freiner le développement du crédit immobilier. L'Association suisse des banquiers (ASB) a élaboré un code non contraignant pour le financement de l'immobilier (Association suisse des banquiers, 2003). Ce code préconise de limiter la quotité de prêt à 100 %, ce qui est très élevé. En comparaison, la Suède a récemment mis en place une quotité de prêt maximale de 85 %, applicable à l'immobilier résidentiel. Le code suisse, d'application volontaire, est en cours de révision. Toutefois, faire appliquer un code établi par les professionnels eux-mêmes n'est pas possible. Il importe donc que le Conseil fédéral prépare les bases juridiques des instruments macroprudentiels, y compris en matière de quotité de prêt et de taux d'endettement. La BNS doit également préparer le terrain pour mettre en place des instruments juridiquement contraignants fondés sur ces deux ratios. Ces instruments supposeront d'améliorer l'offre de données disponibles. Précisément, on ne dispose de chiffres sur les quotités de prêt moyennes ou sur leur distribution que pour les prêts hypothécaires distribués depuis le début de 2011. La BNS n'a pas le pouvoir d'imposer aux banques de lui fournir les données qui lui permettraient de construire des indicateurs globaux de ce type. Elle devrait être habilitée à collecter toutes les données nécessaires à une surveillance efficace de l'ensemble du marché suisse de l'immobilier.

Encadré 2.1. Principales recommandations de renforcement de la réglementation financière

Réduire les risques financiers auxquels sont exposées les grandes banques et compagnies d'assurance

- Il faudrait augmenter rapidement, en pourcentage des actifs totaux, le volume des fonds propres capables d'absorber les pertes des 2 Majors.
- Un ratio de levier plus strict devrait être appliqué. De préférence, les actions ordinaires et assimilées de première catégorie devraient contribuer pour une plus large part au respect des exigences de fonds propres
- Des mécanismes de résolution crédibles et coordonnés à l'échelle internationale devraient être mis en place au niveau des groupes pour les 2 Majors avant toute réduction des exigences de fonds propres qui leur sont applicables. Les autorités devraient préparer un scénario dans lequel les 2 Majors convertiraient simultanément leurs emprunts à seuil de conversion obligatoire.
- Les plans de résolution envisagés pour les 2 Majors devraient être étendus aux grandes institutions financières suisses, au niveau de leur groupe, et discutés avec les collèges de contrôleurs.
- Les autorités devraient imposer à chaque grande société d'assurance suisse de mettre au point un plan de résolution.

Améliorer la réglementation des autres institutions financières

- Il faudrait envisager d'améliorer les procédures de nomination des dirigeants des banques cantonales, notamment en mettant en place des commissions de nomination indépendantes, constituées d'experts.
- Les banques cantonales devraient ne plus bénéficier de la garantie explicite de l'État.
- Le régime de garantie des dépôts devrait être partiellement financé.
- Les règles de gouvernance applicables aux caisses de pension devraient fixer des critères de qualification professionnelle pour les administrateurs.
- Le taux d'actualisation appliqué à la valorisation des engagements de retraite devrait être rapproché des taux du marché, par exemple en choisissant une période de référence plus courte pour évaluer les rendements sur les marchés des actifs. Une autre solution pourrait être d'intégrer dans le calcul le rendement des emprunts d'État suisses d'une durée plus longue, de 30 ans par exemple, tout en majorant le coefficient de pondération de ces emprunts obligataires dans le calcul du taux d'actualisation.

Renforcer le cadre macroprudentiel

- Des instruments devraient être créés pour permettre l'introduction d'exigences macroprudentielles telles que des volants de fonds propres variables dans le temps ou contracycliques, ou des mesures temporaires permettant de ralentir le développement excessif du crédit. La BNS pourraient être habilitée à mettre en place de telles exigences contracycliques ou variables dans le temps.
- Les autorités devraient suivre de près l'évolution des prêts immobiliers et des prix du logement. La BNS devrait être habilitée à collecter toutes les données nécessaires à une surveillance efficace de l'ensemble du marché suisse de l'immobilier. En cas de croissance excessive du crédit immobilier, des mesures devraient être adoptées pour plafonner, par exemple, les quotités de prêt ou les taux d'endettement.
- Il conviendrait de renforcer le rôle de la BNS dans la réglementation microprudentielle pour faire en sorte que les risques systémiques y soient bien pris en compte. Il pourrait être demandé à la BNS, par exemple, de proposer des mesures pour intégrer les risques systémiques dans la réglementation.

Notes

1. On notera que le Crédit Suisse produit ses états financiers en appliquant les normes américaines GAAP, qui permettent une valorisation en base nette. UBS applique les normes IRFS, qui impliquent une valorisation en base brute.
2. Avec une valorisation en base nette de la valeur de remplacement, la valeur actualisée nette (ou valeur de remplacement) des contrats sera compensée lorsque des accords de compensation applicables seront mis en place. Cette valorisation est possible dans le cadre des normes GAAP. Toutefois, les positions sous-jacentes en valeur brute ne sont pas transparentes. C'est pourquoi les normes IRFS imposent des états financiers en base brute.
3. Le coût budgétaire direct de l'appui au secteur financier a été estimé à 5 % environ du PIB, tandis que le manque à gagner a été de 25 % du PIB pendant la récente crise financière (Laeven et Valencia, 2010).

Bibliographie

- Admati, A, P. DeMarzo, M. Hellwig et P. Pfleiderer (2010), « Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: Why bank equity is not expensive », *Stanford GSB Research Paper* 2063, Université Stanford.
- Association suisse des banquiers (ASB) (2003), « Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier », décembre, Bâle.
- Avgouleas, E., C. Goodhart et D. Schoenmaker (2010), « Living Wills as a Catalyst for Action », *DSF Policy Papers* n° 4, Amsterdam, Duisenberg School of Finance.
- Banque nationale suisse (BNS) (2011), *Rapport sur la stabilité financière* 2011.
- Calomiris, C.W. et Richard J. Herring (2011), « Why and How to Design a Contingent Convertible Debt Requirement », *Working Paper*.
- Chambre suisse des actuaire-conseils (CSAC) (2010), « DTA 4 - Taux d'intérêt technique », Zurich, Bâle, octobre 2010.
- Dermine, J. et D. Schoenmaker (2010), « In Banking, Is Small Beautiful? », *Financial Markets, Institutions & Instruments* 19(1), 1-19.
- Département fédéral de l'intérieur (DFI) (2006), « Prévoyance professionnelle – Adaptation du taux de conversion minimal », *Gesetzesentwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung*, Berne.
- Conseil de stabilité financière (CSF) (2010), « Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions », Bâle.
- Conseil de stabilité financière (CSF) (2011), « Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability », Bâle.
- Flannery, M. et E. Perotti (2011), « Coco Design as a Risk Preventive Tool », *DSF Policy Papers* n° 11, Amsterdam, Duisenberg School of Finance.
- Goodhart, C. (2010), « Are CoCos from Cloud Cuckoo-Land? », VoxEU, Londres.
- Hirtle, B., T. Schuermann et K. Stroh (2009), « Macroprudential Supervision of Financial Institutions: Lessons from SCAP », *Federal Reserve Bank New York Staff Reports* n° 409.
- Independent Commission on Banking (2011), « Interim Report: Consultation on Reform Options », Londres.
- Fonds monétaire international (FMI) (2009), *Switzerland: Staff Report for the 2009 Article 4 Consultation*, mai, Washington.
- Fonds monétaire international (FMI) (2010), « A fair and substantial contribution by the financial sector », FMI, Washington.
- Jordan, T. (2010), « Introductory remarks by Thomas Jordan: Macroprudential instruments at SNB », conférence de presse, 16 décembre, Zurich.
- Kashyap, A., R. Berner et C. Goodhart (2011), « The Macroprudential Toolkit », *IMF Economic Review* 59, à paraître.
- Laeven, L. et F. Valencia (2010), « Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad and the Ugly », *IMF Working Paper* 10/146.

- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, 2009.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, 2009.
- Perotti, E. et J. Suarez (2009), « Liquidity Risk Charges as a Macro prudential Tool », *CEPR Policy Insight* n° 40.
- Schoenmaker, D. (2011), « The Financial Trilemma », *Economics Letters* 111, 57-59.
- Schoenmaker, D. et P. Wierds (2011), « Macroprudential Policy: The Need for a Coherent Policy Framework », *DSF Policy Papers* n° 13, Amsterdam, Duisenberg School of Finance.
- SCE (Commission d'experts *Too big to fail*) (2010), « Final Report of the Commission of Experts for limiting the economic risks posed by large companies », Suisse.
- Towers Watson (2011), « Update on Swiss Pension Legislation », Swiss edition, numéro 8.
- Walter, J. et T. Ambrosini (2011), « Technizer Zinssatz und Fachrichtlinie FRP4. Bedeutung des neuen Referenzzinssatzes für Vorsorgeeinrichtungen », *Der Schweizer Treuhänder*, vol. 5-2011, pp. 345-350.

Chapitre 3

Réduire les émissions de gaz à effet de serre pour un coût raisonnable

Comparée à d'autres pays, la Suisse émet peu de gaz à effet de serre par habitant, car elle recourt en grande partie à des sources d'énergie qui n'en produisent pas beaucoup, notamment dans le secteur de l'électricité, et son industrie lourde est modeste. Ces émissions sont à peu près stables depuis 1990, leur diminution dans les secteurs résidentiel et industriel ayant été compensée par une hausse dans celui des transports. D'après les estimations, les coûts marginaux de la réduction des émissions sont dans l'ensemble relativement élevés en Suisse et des mesures plus efficaces par rapport à leur coût seront nécessaires pour atteindre l'objectif fixé d'ici 2020, à savoir un retour à 20 % en dessous du niveau de 1990. Il faut en particulier accentuer l'effort dans le secteur des transports routiers, lequel présente le potentiel le plus élevé de réduction des émissions à un coût relativement bas. L'incitation en faveur des travaux d'économie d'énergie dans les logements en location pourrait être renforcée moyennant une meilleure conception des mesures existantes. L'action menée dans le secteur industriel pourrait gagner en efficacité moyennant le couplage progressif des systèmes suisse et communautaire d'échanges de crédits d'émission.

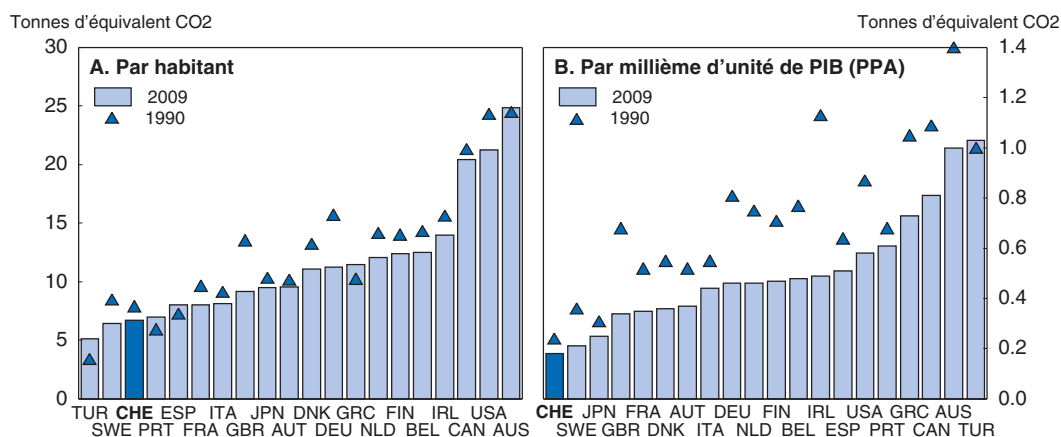
Réduction des émissions de gaz à effet de serre : relever de nouveaux défis

La Suisse est à l'avant-garde de l'atténuation du changement climatique

En regard d'autres pays, la Suisse se caractérise par un niveau d'émissions de gaz à effet de serre (GES) relativement bas. En 2009, elle émettait environ 7 tonnes de GES par habitant, contre 11 tonnes en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 3.1, partie gauche). Ce faible niveau s'explique dans une certaine mesure par le fait que la Suisse recourt beaucoup à des sources d'énergie renouvelables ou moins polluantes, comme le nucléaire ou l'hydroélectricité. Il reflète aussi la structure économique, qui fait une large place aux activités de service et dans laquelle l'industrie lourde joue un rôle négligeable.

Graphique 3.1. Émissions de GES dans quelques pays, 1990 et 2009

Non comprises les émissions dues à l'utilisation des terres



Source : Base de données de la CCNUCC.

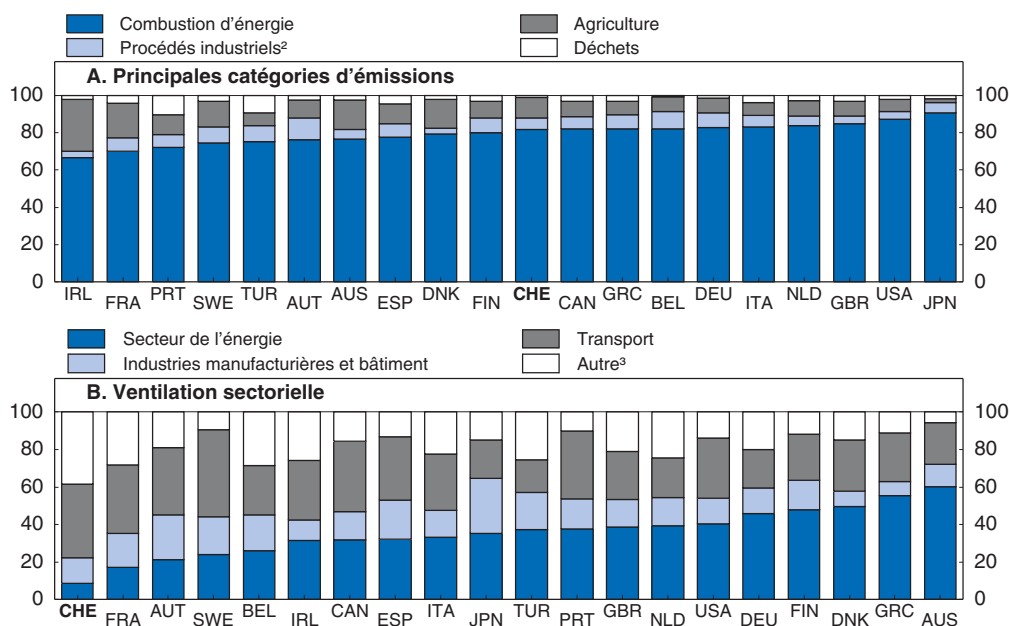
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932561538>

Le niveau global des émissions de GES de la Suisse est à peu près constant depuis 1990, année de référence du protocole de Kyoto. Elles ont baissé d'un peu plus de 10 % par habitant par rapport à 1990 et de plus de 20 % en proportion du PIB (graphique 3.1, partie droite). Les émissions de CO₂ représentant plus de 80 % des émissions de GES du pays, leur niveau et leur évolution conditionnent en majeure partie le profil des émissions totales de GES (OFEV, 2010a).

Environ 85 % de la totalité des émissions de GES de la Suisse sont imputables à la production et à l'utilisation d'énergie. Dix pour cent proviennent par ailleurs de l'agriculture ; elles ne résultent pas de l'utilisation d'énergie et consistent en d'autres gaz que le CO₂ (graphique 3.2, partie A). Des mesures efficaces ayant été prises de bonne heure, les émissions causées par les déchets sont modestes. À l'intérieur de la catégorie des émissions dues à la combustion d'énergie, la principale source de GES en Suisse est le secteur des transports (graphique 3.2, partie B), essentiellement du fait d'un trafic routier

Graphique 3.2. **Structure des émissions de GES, 2009¹**

Non comprises les émissions dues à l'utilisation des terres



1. Compte tenu de leur importance modeste, la catégorie « utilisation de solvants et d'autres produits » n'est pas représentée.
2. Ne comprend pas les émissions de GES dues à la combustion d'énergie dans le secteur industriel, comptabilisées dans la catégorie « énergie ».
3. La catégorie « autres » comprend les émissions imputables à la combustion d'énergie dans les secteurs commercial/institutionnel et résidentiels, et dans l'agriculture, la sylviculture et les activités halieutiques.

Source : Base de données de la CCNUCC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561557>

intense et en augmentation. Dans cette même catégorie, la deuxième source de GES est le chauffage, en particulier dans le secteur résidentiel (graphique 3.2, partie B).

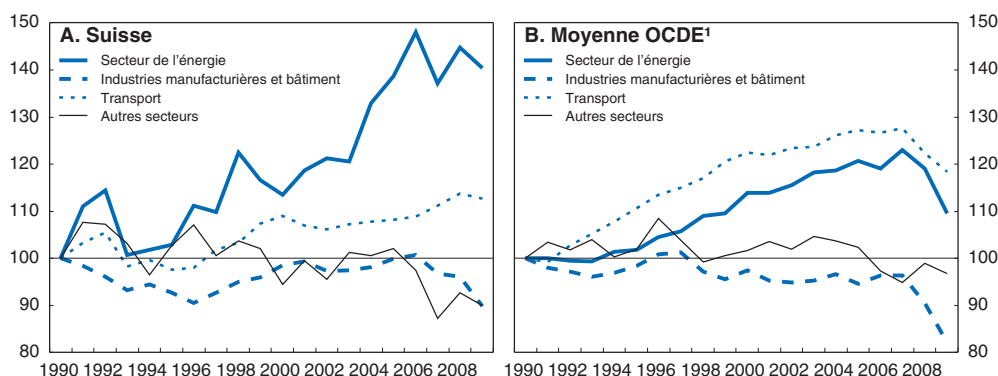
Les émissions de GES ont beaucoup baissé depuis 1990 dans les secteurs résidentiel et industriel, même si les réductions obtenues récemment dans ce dernier s'expliquent en partie par la récession économique (graphique 3.3). Quoi qu'il en soit, cette diminution a été compensée par un accroissement ininterrompu des émissions du secteur des transports (+14 % quasiment sur la même période) dû à l'augmentation du trafic intérieur et international, laquelle contrebalance amplement les gains que procure l'amélioration des performances des moteurs (OFEV, 2010a). Par ailleurs, si les émissions de GES du secteur de la production d'énergie restent relativement modestes en valeur absolue en Suisse, elles ont augmenté de 45 % entre 1990 et 2009, soit plus de deux fois plus que dans les autres pays de l'OCDE en moyenne.

Les objectifs de réduction des émissions de GES sont ambitieux, surtout si l'énergie nucléaire est abandonnée

Dans le cadre du protocole de Kyoto, la Suisse s'est engagée à abaisser ses émissions de GES de 8 % en moyenne sur la période 2008-2012, par rapport à 1990. Pour atteindre cet objectif, il est permis, dans une certaine limite, de prendre en compte l'achat d'unités de réduction certifiée des émissions créées par des activités de protection du climat réalisées à l'étranger, ainsi que l'effet de puits des forêts. La Suisse peut également recourir aux

Graphique 3.3. Émissions de GES dues à la combustion d'énergie, au fil du temps

1990 = 100



1. Moyenne simple non compris la Suisse et, faute de données, le Chili, Israël, la Corée et le Mexique.

Source : Base de données de la CCNUCC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561576>

mécanismes de flexibilité, à savoir l'échange international de droits d'émission, le mécanisme pour un développement propre (MDP) et la mise en œuvre conjointe (MOC)¹. Si ses émissions restent en deçà du plafond (48.25 millions de tonnes d'équivalent CO₂), elle peut vendre ses crédits excédentaires sur le marché international des quotas d'émission de l'ONU ou les conserver pour la période d'engagement postérieure à 2012. Si elle ne respecte pas son objectif, elle risque d'être interdite de participation aux mécanismes de flexibilité et de recevoir une sanction sous la forme d'une réduction supplémentaire de 30 % des émissions auxquelles elle aura droit pendant le cycle suivant (Grubb, 2003).

La loi de 2000 sur le CO₂, pièce maîtresse de la législation suisse concernant le climat, précisait que l'objectif de réduction de 8 % des émissions de GES serait atteint en 2010 moyennant une diminution de 10 % des émissions de CO₂ imputables à l'utilisation d'énergie fossile. Elle fixait par ailleurs des objectifs distincts pour les combustibles (-15 %) et les carburants (-8 %) (Conseil fédéral, 2009)². Pour y parvenir, la loi sur le CO₂ donne la priorité aux actions librement consenties des particuliers et des entreprises. Ces initiatives quasi volontaires sont souvent encouragées par des incitations financières ou conjuguées avec celles-ci. Si ces mesures ne suffisent pas, il est envisagé de recourir au surplus à des instruments économiques tels que des taxes ou des échanges de permis. Au-delà de 2012, le parlement a fixé l'objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2020 à au moins 20 % en dessous du niveau atteint en 1990 (Parlement, 2011a). Les précisions sur la voie à suivre pour y parvenir sont en cours de discussion. Selon la proposition formulée en 2009 par le Conseil fédéral, il faudrait satisfaire cette ambition pour moitié au moins grâce à des réductions au niveau intérieur (Conseil fédéral, 2009). Les politiques et mesures envisagées visent principalement les émissions de CO₂, compte tenu de la place importante qu'occupe ce gaz dans les émissions totales de GES (Conseil fédéral, 2009).

Il est particulièrement difficile d'arrêter et d'atteindre les objectifs pour 2020 étant donné la récente décision de sortir du nucléaire consécutivement aux catastrophes naturelles qui ont frappé le Japon en mars 2011 (Parlement, 2011b, NZZ, 2011a). En Suisse, l'énergie nucléaire est la deuxième source de production d'électricité (39 %), après les centrales hydrauliques (56 %) et devant les centrales thermiques classiques et les autres installations (5 %) (OFEN, 2011). Compte tenu des limites techniques qui empêchent un

recours nettement plus important aux énergies renouvelables, un abandon du nucléaire pourrait nécessiter de développer les centrales fonctionnant au gaz naturel ou avec d'autres sources d'énergie aux performances moins satisfaisantes du point de vue des émissions de GES. En vertu de la législation en vigueur, si ces nouvelles centrales voient le jour, leurs exploitants devront compenser leurs émissions dans leur intégralité.

... et ils nécessitent des mesures plus efficaces eu égard à leur coût

D'après des estimations, la Suisse doit prendre des mesures complémentaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions auquel elle est actuellement tenue par le protocole de Kyoto. Il ressort d'un scénario de référence que les émissions annuelles nettes de GES sur la période 2008-2012 se monteraient à 49.4 millions de tonnes d'équivalent CO₂, soit 0.8 million de tonnes de plus que prévu aux termes du protocole de Kyoto. Selon un scénario plus pessimiste du point de vue environnemental, qui fait l'hypothèse d'une croissance économique plus forte, d'une diminution des prix de l'énergie et d'une baisse des températures moyennes entre 2010 et 2012, l'écart s'établirait à 1.3 million de tonnes d'équivalent CO₂. Les pouvoirs publics ont pris des initiatives pour être en mesure d'acquérir des certificats d'émission étrangers supplémentaires (OFEV, 2011a).

Atteindre l'objectif de réduction de 20 % d'ici 2020 risque d'être encore plus difficile et nécessitera de recourir à des instruments économiques plus efficaces par rapport à leur coût. Le coût de l'opération dépend de la répartition entre réduction nationale et projets de compensation à l'étranger (MDP, par exemple). Le protocole de Kyoto ne fixe pas de limites expressément, mais les pays privilégient en général les actions conduites sur leur territoire (Grubb, 2003). Financer des projets de compensation à l'étranger est de nature à i) abaisser les émissions pour un coût très faible ; ii) réduire ou du moins compenser les transferts d'émissions des pays développés vers les pays en développement³ ; et iii) stimuler le transfert de technologies plus propres vers les pays en développement (Capoor et Ambrosi, 2008 ; Burniaux *et al.*, 2008). Toutefois, pour que ces projets soient véritablement utiles, ils doivent se traduire par des réductions « additionnelles » des émissions, c'est-à-dire par des réductions qui viennent s'ajouter à celles qui se produiraient y compris en leur absence. Évaluer et attester le caractère additionnel est difficile et entraîne des coûts de transaction élevés (Burniaux *et al.*, 2008). Par ailleurs, la réduction des émissions sur le territoire national peut avoir des effets bénéfiques accessoires non négligeables, notamment du point de vue sanitaire (Felder et Schleiniger, 2002).

Le rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation du changement climatique est particulièrement important du fait que, comparée à d'autres pays, la Suisse se caractérise par des coûts marginaux de réduction élevés : d'après des modélisations présentées dans Drouet *et al.* (2006), si l'effort est concentré sur les émissions de CO₂ comme le proposent les pouvoirs publics, l'objectif de réduction de 20 % des émissions de GES à l'horizon 2020 nécessitera une diminution de 31 % des émissions de ce gaz (tableau 3.1). Si l'on suppose que cette réduction est obtenue dans son intégralité en Suisse même au moyen d'un unique instrument performant, en l'occurrence une taxe uniforme sur le CO₂ imposée à toutes les entreprises et à tous les particuliers, le modèle indique que ce prélèvement devrait se monter à 66 USD par tonne d'émissions de CO₂ en 2010 et augmenter jusqu'en 2020 pour dépasser 450 USD par tonne. Dans l'UE, où le niveau des émissions est plus élevé et a été abaissé plus sensiblement ces vingt dernières années, l'objectif pour 2020 pourrait être atteint au moyen d'une taxe uniforme estimée à 7 USD par tonne d'équivalent CO₂ en 2010 et portée à 18 USD par tonne d'ici 2020.

Tableau 3.1. **Modélisation des prix du CO₂ dans le scénario 2020^{1, 2}**

Réduction des émissions d'équivalent CO ₂ en %	2010	2020	Taxe uniforme en USD par tonne d'émissions d'équivalent CO ₂	2010	2020
Suisse	-10	-31	Suisse	66	468
Union européenne à 25	-8	-17	Union européenne à 25	7	18
Autres OCDE hors UE	-4	-13	Autres OCDE hors UE	2	10

1. Réduction de 20 % des émissions totales de GES d'ici 2020, par rapport à 1990, dans l'hypothèse d'une taxe uniforme sur le CO₂/les GES. Voir Drouet et al. (2006) au sujet des hypothèses concernant les taux de croissance du PIB, la consommation d'énergie et les prix de l'énergie.

2. Autres OCDE hors UE : États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande.

Source : Drouet et al. (2006).

Pour que l'action affiche une efficacité satisfaisante par rapport à son coût, il faudrait remédier aux lacunes générales suivantes de la politique climatique de la Suisse :

- L'une des mesures à prendre en faveur de l'efficacité en général consiste à appliquer le même prix implicite au carbone quels que soient les secteurs et les usages pour faire en sorte que les émissions de GES soient réduites là où cela coûte le moins cher (Burniaux et al., 2008, de Serres et al., 2010). Ce n'est pas encore le cas en Suisse. En particulier, pour ce qui est des carburants utilisés dans les transports routiers privés de voyageurs, le carbone n'est pas payant pour l'instant (voir plus loin). Il serait possible d'aller plus loin dans ce secteur, avec un coût moindre pour l'économie.
- La priorité qu'accorde actuellement la politique climatique suisse aux mesures « quasi volontaires », avant de recourir à des instruments plus efficaces fondés sur la tarification, risque de produire des incitations insuffisantes et sous-optimales et, en outre, de limiter l'acceptabilité politique desdits instruments. Par exemple, étendre l'usage des taxes sur le CO₂ (et en majorer les taux) inciterait à investir dans les nouvelles technologies et l'innovation, et à employer les technologies les moins coûteuses (de Serres et al., 2010).
- Les recettes des taxes et prélèvements sont en partie préaffectées à des projets précis, ce qui risque de réduire l'efficacité de ces instruments et d'entraîner un gaspillage des ressources. En particulier, la préaffectation ne doit pas être employée si les taxes et les prélèvements ont pour objet d'internaliser des effets externes, comme ceux des émissions de CO₂⁴.

Dans les paragraphes qui suivent, les panoplies de mesures appliquées aux transports routiers, au secteur résidentiel, à l'industrie et à l'agriculture sont soumises à une analyse à partir de laquelle sont formulées des recommandations destinées à améliorer le rapport coût-efficacité de l'action de la Suisse en matière d'atténuation du changement climatique.

Il est possible d'aller plus loin pour un coût modeste dans les transports routiers

Les émissions des transports routiers ne font pas l'objet d'une action suffisante

Le transport routier de voyageurs est le secteur qui émet le plus de CO₂ en Suisse et les émissions de ce gaz imputables à l'usage de la route augmentent sans cesse (graphique 3.2 ci-dessus). Cela est dû à la forte progression du trafic, notamment sur les routes nationales et les autoroutes où le nombre annuel de personnes-kilomètres a doublé entre 1990 et 2010 (OFROU, 2011). En 2009, environ 78 % des déplacements privés et publics de voyageurs s'effectuaient par la route. Les transports publics (route ou rail) représentaient 20 % de la

totalité des transports de voyageurs. Le transport de marchandises ne cesse d'augmenter lui non plus depuis 1990. Il est de plus en plus souvent assuré par la route et 4 % du total des transports routiers sont imputables aux véhicules lourds. Le transport de marchandises qui ne fait que transiter par la Suisse est important : en 2009, il représentait 38 % du total (OFROU, 2011).

Remédier aux problèmes qui résultent de l'augmentation de la demande de transport routier privé serait bénéfique à plusieurs titres car, abstraction faite des émissions de CO₂, ce mode de déplacement est l'une des principales sources d'un éventail beaucoup plus large de coûts externes à la charge de la collectivité. Des estimations indiquent qu'en Suisse, en 2005 déjà, les coûts sociaux des transports routiers en termes de bruit, d'accidents, d'effets sanitaires, de dégradation de la nature, de perte de temps et d'incidences climatiques dépassaient 9.8 milliards CHF, soit 2 % du PIB (tableau 3.2). Ces données reposent sur des modèles qui s'appuient eux-mêmes, entre autres, sur des estimations du « consentement à payer », mais il n'est pas exclu qu'elles sous-estiment les coûts réels des transports.

Tableau 3.2. **Estimation des coûts externes des transports en 2005**

En millions CHF

	Total	Transport routier		
		Total	Voyageurs	Marchandises
Total	9 769	9 315	6 136	1 940
<i>Dont :</i>				
Accidents	2 047	2 017	1 893	124
Bruit	1 174	1 101	768	333
Effets sanitaires	1 954	1 834	1 047	787
Bâtiments	289	274	144	130
Climat	1 264	1 256	1 030	226
Nature et paysage	797	687	592	95
Autres environnement	1 004	906	662	245
Congestion	1 240	1 240	–	–

Source : ARE, politique des transports (estimations 2009).

Les effets préjudiciables à l'échelle de la collectivité résultent en particulier de la congestion et ne se mesurent pas uniquement en temps perdu dans les embouteillages – temps qui pourrait être utilisé de manière plus productive – mais aussi en émissions de CO₂. Ces dernières sont particulièrement élevées dans les encombrements, car la consommation de carburant est deux à trois fois plus importante dans une circulation en accordéon que dans un trafic fluide. En Suisse, la congestion a été multipliée par huit ces quinze dernières années, passant de 2 000 heures en 1995 à 15 910 en 2010, dont les deux tiers sont dus à une utilisation abusive (OFROU, 2011).

Actuellement, l'action des pouvoirs publics vis-à-vis des transports routiers n'apporte pas de réponse optimale aux émissions de CO₂. Les autorités comptent beaucoup sur l'étiquetage énergétique obligatoire pour faire baisser la consommation des automobiles et une ordonnance récente fixe pour 2015 une nouvelle limite aux émissions moyennes des voitures neuves de tourisme (encadré 3.1). En apportant des informations et en signalant des produits, les normes et l'étiquetage peuvent être efficaces, à condition qu'ils viennent compléter une taxe sur le CO₂ assise sur les carburants (de Serres et al., 2010). Lorsqu'elle

Encadré 3.1. Mesures en vigueur dans le secteur des transports routiers ayant une incidence sur les objectifs de la politique climatique

Mesures fondées sur les prix

Les autorités fédérales prélèvent une taxe sur les huiles minérales et une surtaxe sur les carburants d'environ 0.7 CHF par litre. Les biocarburants conformes aux normes écologiques sont exonérés de la taxe. Les cantons taxent les automobiles suivant la cylindrée, la puissance fiscale ou le poids des véhicules et voitures particulières ; certains prennent aussi les émissions de CO₂ en considération. Les voitures particulières et les camions doivent être munis d'une vignette, valable une année civile, pour circuler sur le réseau autoroutier (AIE, base de données sur les mesures d'efficacité énergétique). Il est prévu de porter le prix de la vignette de 40 CHF par an actuellement à 100 CHF, et de passer à une version électronique pour limiter la fraude, qui fait perdre à peu près 10 % des recettes chaque année d'après les estimations (NZZ, 2011c). Il est aussi envisagé de créer une vignette à prix réduit à l'intention des touristes qui n'empruntent les autoroutes suisses que pendant une période relativement courte dans l'année.

Une redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) est perçue en Suisse depuis le 1^{er} janvier 2001 (ARE, 2010a). Électronique, elle s'applique aux véhicules lourds dont le poids total autorisé est supérieur à 3.5 tonnes et son montant est fonction du nombre de kilomètres parcourus sur le territoire suisse, et du poids autorisé et des émissions du véhicule. Fixée à l'origine à 1.68 centime par tkm, elle s'établissait à 2.70 centimes par tkm en 2008. En 2009, les recettes ont été estimées à quelque 419 millions CHF, soit environ 0.1 % du PIB (ARE, 2010a). La RPLP a entraîné une forte réduction du trafic de poids lourds ces dix dernières années. La limite de poids autorisé des véhicules a été relevée, de manière à l'aligner sur celle qui prévaut dans l'UE (Balmer, 2004). Suivant l'exemple donné par la Suisse, l'Autriche a mis en place une redevance similaire en 2004, l'Allemagne en 2005 puis la République tchèque en 2007.

Entre 2004 et 2007, un projet de recherche a été consacré à la tarification de la mobilité, à la demande des pouvoirs publics. L'objectif était de déterminer si des redevances d'usage routier pouvaient aider à faire face à l'aggravation des pressions dues à l'accroissement du trafic. L'idée de faire payer la mobilité vise à maîtriser et à réduire le trafic routier global, tout en prenant en considération les interactions entre transports routiers privés et transports publics et la substitution du rail à la route. Eu égard aux résultats plutôt positifs (OFROU, 2007), le Conseil fédéral a donné son feu vert à des essais de péages routiers en 2007. Cette proposition a toutefois été rejetée par le parlement.

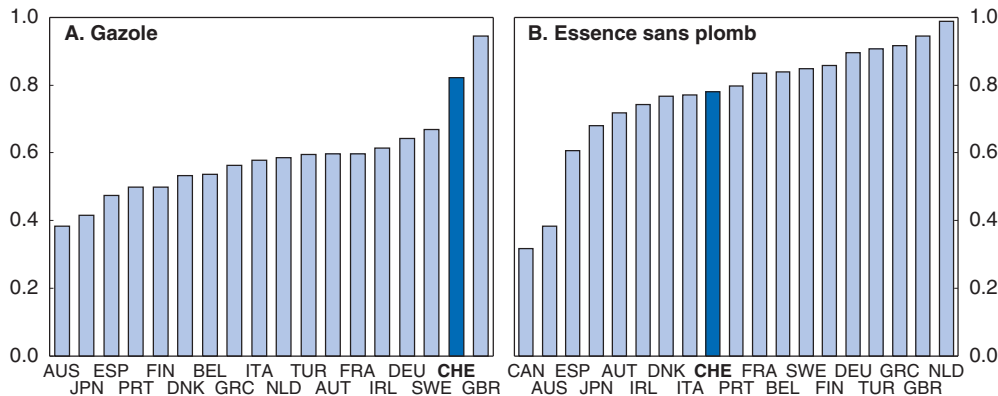
Mesures concernant la réglementation et l'information

L'étiquetage énergétique (Energieetikette) a été institué en octobre 2002 pour contribuer à réduire la consommation moyenne de carburant des voitures neuves, moyennant une plus grande transparence et la fourniture d'informations aux consommateurs au moment de l'achat. Il apporte des renseignements sur la consommation de carburants en litres par kilomètre, sur les émissions de CO₂ en grammes par kilomètre et sur l'efficacité énergétique calculée sur la base du poids à vide du véhicule. L'objectif est de réduire la consommation de 3 % en moyenne par an, de façon à la ramener de 8.4 litres aux 100 kilomètres en 2000 à 6.4 litres en 2008. Depuis mars 2003, tous les vendeurs et importateurs doivent étiqueter toutes les voitures particulières neuves mises sur le marché (AIE, base de données sur les mesures d'efficacité énergétique). Le parlement a récemment adopté des dispositions prévoyant des normes de performance plus rigoureuses concernant les émissions des voitures neuves de tourisme, analogues à celles qui sont en vigueur dans l'UE. L'objectif est de faire baisser la consommation de carburant des automobiles et de faire en sorte que, d'ici 2015, les émissions moyennes des voitures particulières neuves, en Suisse, ne dépassent pas 130 g de CO₂ par kilomètre. L'ordonnance devrait entrer en vigueur en juillet 2012.

n'est pas associée à une taxe sur le CO₂, ou bien à des taxes suffisamment élevées sur les carburants – et elle ne l'est pas en Suisse –, la réduction de la consommation de carburant fait baisser le coût d'utilisation des voitures et stimule par conséquent leur usage. Par ailleurs, l'étiquetage ne s'applique qu'aux voitures neuves. Il faut plusieurs années pour renouveler le parc automobile dans une proportion suffisante pour que cette mesure rejaillisse notablement sur les émissions de CO₂.

En outre, les taxes et redevances existants concernant les automobiles ne paraissent pas inciter suffisamment à réduire les émissions, en particulier celles qui sont dues à la congestion. C'est notamment le cas des taxes qui frappent l'achat ou la possession d'une voiture. Les impôts de consommation appliqués au carburant (y compris le « centime climatique », voir plus loin) peuvent être assimilés dans une certaine mesure à une taxe sur le CO₂ compte tenu de la relation étroite qui existe entre consommation de carburant et émissions de CO₂. Cependant, si l'impôt de consommation sur le gazole est élevé, celui qui frappe l'essence, carburant de loin le plus utilisé dans le cas des voitures, est plus modeste en Suisse que dans d'autres pays (graphique 3.4). L'efficacité de la taxation des carburants est d'autant plus limitée que les frais de déplacement domicile-travail à longue distance sont déductibles. Enfin, bien que la redevance poids lourds (RPLP, encadré 3.1) en vigueur en Suisse soit un instrument d'action efficace, elle n'est appliquée qu'au transport de marchandises, qui représente moins de 10 % du volume total du transport routier.

Graphique 3.4. **Impôts de consommation sur les carburants dans une sélection de pays, 2010**
USD par litre



Source : AIE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561595>

La panoplie de mesures concernant les transports routiers comprend aussi un important volet d'investissements dans les infrastructures routières et ferroviaires qui vise à faire face à la hausse de la demande de transports routiers, et elle ne met pas assez l'accent sur la réduction de la congestion. Plusieurs projets de construction en cours ou prévus représentent environ 8 % du PIB au total (NZZ, 2011b-d). L'un des problèmes liés aux investissements dans les infrastructures découle de la préaffectation des recettes fiscales à des fonds spéciaux destinés à financer des projets particuliers. Si la préaffectation des recettes des taxes et des redevances est acceptable lorsqu'elle est justifiée par l'application du principe pollueur-payeur, elle fait courir le risque de consacrer de l'argent à des

opérations qui ne sont ni nécessaires, ni souhaitables du point de vue économique, ce qui sape l'efficacité et peut se traduire par un surinvestissement (Blöchliger, 2002, DFF, 1999)⁵. Le problème tient notamment au fait que les fonds spéciaux ont une portée limitée, puisqu'ils ne concernent que certaines parties des coûts totaux d'infrastructure.

Une tarification routière adaptée favoriserait une diminution du trafic

Pour lutter contre les émissions de CO₂ dues aux transports routiers, il convient de créer une taxe sur le CO₂ assise sur les carburants et de supprimer la déductibilité au titre des déplacements domicile-travail à longue distance. Pour parfaire le dispositif, il faudrait aussi instaurer une redevance de congestion et, afin de lui conférer une efficacité optimale, la moduler en fonction du lieu et du moment, de manière à combattre les encombrements lorsqu'ils sont à leur maximum. La tarification de la congestion incite à utiliser la route de manière efficace (Persson et Song, 2010 ; Vickrey, 1992). Elle déplace la demande vers les heures creuses et en reporterait aussi une partie sur d'autres modes de transport. Cela rapprocherait les prix des transports des coûts marginaux et les subventions en faveur des transports publics auraient moins lieu d'être. En réduisant et en redistribuant la demande de transport routier, la taxe sur le CO₂ assise sur les carburants et la tarification de la congestion peuvent aussi contribuer à montrer où l'extension ou l'entretien des infrastructures est nécessaire, et où certaines extensions coûteuses du réseau sont peut-être inutiles. Il importe donc que les recettes de la taxe et de la redevance ne soient pas préaffectées au financement d'infrastructures, car cela serait contre-productif et entraînerait un gaspillage des ressources.

Plus un système de tarification de la congestion réagit avec souplesse aux flux de circulation, plus il est efficace et efficient. La meilleure solution serait de mettre en place un système électronique s'appuyant sur les technologies de navigation par satellites, dans la mesure où la tarification variable que ces dernières rendent possible permet de fixer le prix à un niveau proche des coûts marginaux. Le coût de l'investissement dans un tel système reste relativement élevé, mais selon des données empiriques, la tarification à un niveau proche du coût marginal se traduirait par des gains notables en termes de bien-être et de recettes publiques ; l'opération serait donc très positive du point de vue financier (OCDE, 2008). La tarification doit porter sur des zones et non sur des axes, par exemple une agglomération tout entière, pour ne pas encourager la circulation sur les routes gratuites ; le compte rendu du projet de recherche sur la tarification de la mobilité privilégie d'ailleurs un système de ce type (OFROU, 2007 ; voir plus loin). Enfin, il faut que le système soit élaboré de manière à limiter les problèmes de confidentialité, par exemple en confiant sa gestion dans son ensemble à un régulateur indépendant⁶.

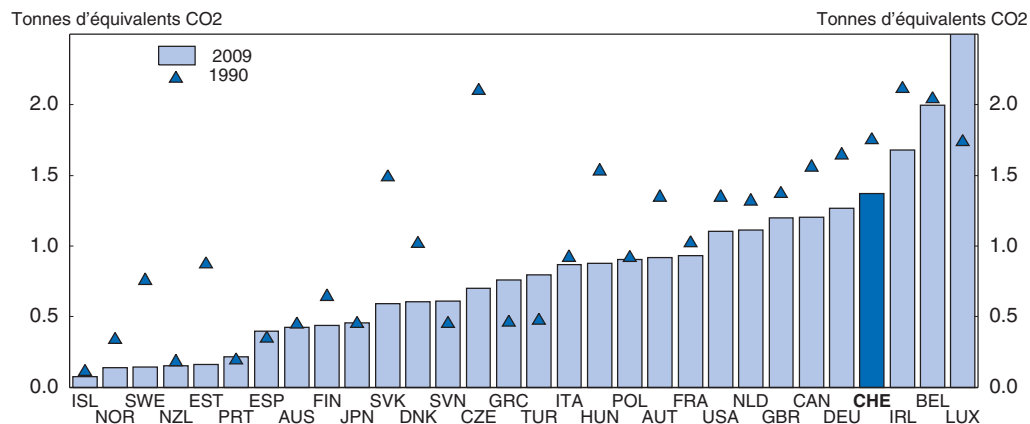
Les pouvoirs publics ont pris des initiatives pour inscrire la tarification de la mobilité dans un cadre plus large à plus long terme (voir l'encadré 3.2). Leurs efforts sont prometteurs, mais il serait souhaitable d'agir plus rapidement. Par exemple, une redevance de congestion pourrait être créée dès maintenant, de même qu'une taxe sur le CO₂ assise sur les carburants. Dans ce cas, le niveau de la taxe n'aurait pas à être très élevé, puisque la redevance de congestion internaliserait une grande partie du coût des émissions de CO₂. Du même coup, cette formule paraîtrait peut-être plus acceptable à la population.

Le rapport coût-efficacité de la panoplie de mesures appliquée dans le secteur résidentiel pourrait être amélioré

Les incitations en faveur de la rénovation énergétique laissent à désirer

Les autorités suisses accordent une grande importance à la diminution des émissions de CO₂ dans le secteur résidentiel. La politique climatique du pays a pour principal objectif d'exploiter pleinement les possibilités de réduire la consommation d'énergie par l'amélioration de l'efficacité énergétique et de recourir plus largement aux énergies renouvelables pour le chauffage. Quelque 20 % des émissions nationales de GES de la Suisse sont le fait du secteur résidentiel, ce qui constitue un taux record au sein de l'OCDE (graphique 3.1). Qui plus est, les émissions par habitant dans le secteur résidentiel sont très élevées par rapport aux niveaux observés dans d'autres pays (graphique 3.5).

Graphique 3.5. Émissions de GES par habitant dans le secteur résidentiel dans différents pays, 1990-2009¹



1. 2008 pour la Belgique et la Grèce.

Source : Base de données de la CCNUCC.

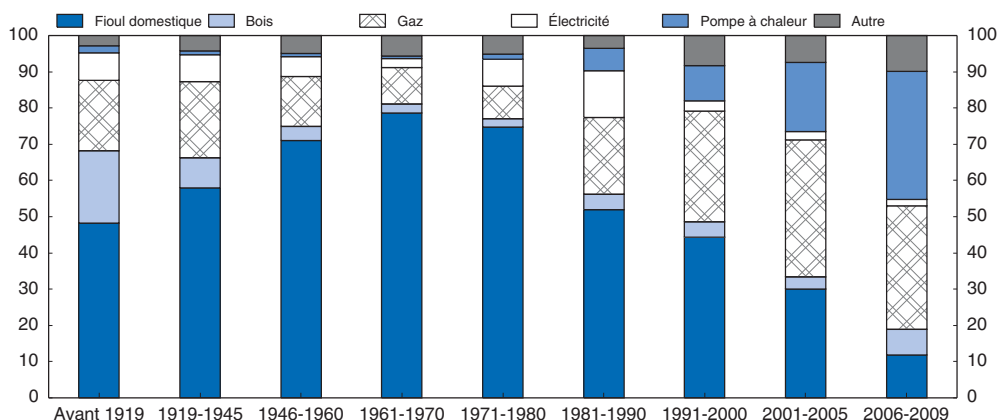
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561614>

Depuis vingt ans, les émissions du secteur résidentiel ont baissé de 9 % sous l'effet de la diminution de la consommation d'énergie et de la modification du mix énergétique (Drouet et al., 2005). Néanmoins, le fioul demeure de loin la première source d'énergie pour le chauffage. Plus de la moitié des bâtiments sont chauffés au fioul, un peu moins d'un quart à l'électricité (10.4 %) ou au bois (12.2 %), 15 % au gaz et 8 % par une pompe à chaleur (OFS, 2011). Par ailleurs, comme il ressort du graphique 3.6, le fioul domestique constitue le combustible de chauffage prépondérant dans les logements construits avant les années 80, alors que les logements neufs font de plus en plus appel à des sources moins polluantes comme le gaz et les pompes à chaleur.

La rénovation des logements peut faire baisser de plus de 50 % la demande de chaleur, et le remplacement des sources d'énergie classiques par des énergies renouvelables peut avoir un impact global plus fort encore en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (OFEV, 2010a). Les nouvelles constructions sont soumises à des règlements relativement stricts, de sorte que les propriétaires de maisons neuves sont incités à se tourner vers des énergies à faible émission de CO₂ (Drouet et al., 2005). En revanche, la rénovation des immeubles anciens en vue de réduire leur consommation énergétique n'est

Graphique 3.6. Principales sources d'énergie utilisées pour le chauffage résidentiel

Pourcentage du parc de logements total, par époque de construction



Source : OFS, *Statistiques du logement et de la construction*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561633>

semble-t-il guère encouragée, et cela se répercute défavorablement sur les émissions de CO₂ : environ 85 % des logements ont été construits avant les années 1980, quelque 45 % ont plus de 50 ans et seuls 10 % ont 10 ans ou moins (OFS, 2011). Chaque année, seulement 1 % des logements environ font l'objet d'une rénovation énergétique (OFEV, 2010c).

Le coût élevé des investissements et l'ignorance quant aux avantages financiers de la rénovation énergétique expliquent en grande partie le phénomène, mais la structure du marché du logement en Suisse y contribue, elle aussi. Les deux tiers des ménages suisses sont locataires de leur logement et vivent pour la plupart dans des immeubles collectifs. De plus, en raison d'une réglementation des loyers défavorable, propriétaires et locataires n'étaient auparavant guère encouragés à investir dans des travaux de rénovation destinés à réduire la consommation d'énergie, les premiers n'ayant pas la possibilité de répercuter le coût de ces investissements sous la forme de hausses de loyers (Drouet et al., 2005). Jusqu'en 2008, les loyers ne pouvaient être relevés à la suite de travaux de rénovation que dans la mesure où ces travaux engendraient des économies effectives et observables pour les locataires. Cette règle était une source d'incertitude pour les propriétaires, car les économies de coûts étaient difficiles à apprécier *a priori*, elles dépendaient de la consommation d'énergie du locataire et elles étaient souvent reléguées au second plan par les fluctuations des prix de l'énergie (Platzter et al., 2008).

La politique en matière de loyers devrait tenir compte de manière plus appropriée des impératifs environnementaux

Il conviendrait de renforcer les incitations en faveur de l'investissement dans la rénovation des logements locatifs en améliorant davantage la réglementation des loyers (OCDE, 2010). Depuis 2008, une nouvelle disposition du droit du bail vise à permettre aux propriétaires de répercuter plus facilement les coûts des investissements liés à l'énergie sur les locataires (encadré 3.2). Cependant, pour les propriétaires, notamment ceux qui effectuent des travaux de rénovation modestes, il peut subsister des incertitudes en ce sens qu'ils doivent pouvoir justifier que ces travaux ont créé des plus-values. En ce qui concerne les projets de rénovation importants, 50 à 70 % du coût total peut être déclaré

Encadré 3.2. **Politique de lutte contre le changement climatique de la Suisse dans le secteur résidentiel**

Incitations financières

Dans le cadre du Programme Bâtiments, les pouvoirs publics ont mis en place pour une période de dix ans des incitations financières en faveur de l'assainissement énergétique des bâtiments à usage résidentiel et commercial, de l'utilisation d'énergies renouvelables, de la récupération de la chaleur et de l'amélioration des installations techniques du bâtiment (OFEV, 2010c). Le Programme Bâtiments est financé par la Confédération et les cantons, et sa mise en œuvre est du ressort des cantons. En l'occurrence, il est doté d'un budget annuel de 280 à 300 millions CHF, qui est financé à hauteur d'environ 200 millions CHF par la Confédération et pour 80 à 100 millions CHF par le produit de la taxe sur le CO₂ frappant les combustibles fossiles et par les cantons.

Réglementation et mesures d'information

Depuis 1998, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) œuvre en partenariat avec les cantons à la promotion de la norme de construction et du label « Minergie ». Il s'agit d'une norme facultative d'utilisation rationnelle de l'énergie qui définit une valeur limite de consommation d'énergie totale pour le chauffage, la production d'eau chaude, la ventilation et la climatisation dans les immeubles neufs (38 kWh par m²) et rénovés (60 kWh par m²) (AIE, base de données sur les politiques d'efficacité énergétique). De manière générale, l'adoption et l'application des réglementations concernant la consommation d'énergie des bâtiments relèvent en grande partie de la compétence des cantons. Cela se reflète dans le modèle de prescriptions adopté par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, lequel sert de référence aux cantons dans ce domaine. S'agissant des bâtiments neufs, le modèle en vigueur (MoPEC, 2008) concorde avec la norme Minergie. En ce qui concerne la rénovation, il vise le rapprochement avec cette norme. La prochaine révision est prévue en 2014 (MoPEC, 2014).

Application de la taxe sur le CO₂ aux énergies fossiles utilisées dans le secteur résidentiel

Le 1^{er} janvier 2008 est entrée en vigueur une taxe sur les émissions de CO₂ dues aux combustibles fossiles utilisés pour le chauffage et la transformation (voir aussi l'encadré 3.3). Les recettes de ce prélèvement sont restituées aux ménages suisses sous la forme d'un transfert forfaitaire par personne (versé par les services de l'assurance-maladie). En 2010, la taxe a été portée de 12 CHF à 36 CHF par tonne de CO₂, et un tiers de ses recettes est depuis lors affectée à des incitations financières dans le cadre du Programme Bâtiments.

Modification du droit du bail

En vertu d'une modification du droit du bail entrée en vigueur en janvier 2008, certaines améliorations énergétiques apportées par les propriétaires aux habitations et aux locaux commerciaux sont assimilées à des investissements créant des plus-values et permettent de justifier une augmentation de loyer (Rohrbach, 2009). Cela concerne notamment les mesures visant à i) utiliser l'énergie de façon rationnelle, ii) réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment, iii) réduire les émissions des installations techniques, iv) utiliser les énergies renouvelables et v) remplacer des appareils ménagers à forte consommation d'énergie. En l'occurrence, les « prestations supplémentaires du bailleur » qui justifient une augmentation de loyer correspondent à la part des coûts d'investissement qui excède les coûts de rétablissement ou de maintien de l'état initial du logement (Platzer et al., 2008).

comme « créant des plus-values ». Ces projets sont toutefois définis de manière stricte, et les travaux de rénovation énergétique peuvent ne pas remplir les critères correspondants. En l'occurrence, il doit s'agir de travaux portant sur plusieurs parties du logement à la fois ; le total des coûts de rénovation doit être plusieurs fois (en règle générale au moins trois fois) supérieur au revenu annuel procuré par les loyers ; et le propriétaire doit avoir effectué auparavant régulièrement des travaux d'entretien du logement, faute de quoi même de gros travaux de rénovation sont considérés comme des travaux d'entretien qui ne justifient pas une hausse des loyers (HEV, 2010). Dans la réglementation sur le logement locatif, la définition de l'assainissement énergétique devrait se fonder sur des critères clairement énoncés, comme le gain d'efficacité énergétique et la réduction des émissions de CO₂ pouvant découler de l'opération. En outre, si l'ampleur de l'augmentation de loyer autorisée était fonction de celle de ce gain, le retour sur investissement s'en trouverait amélioré pour les bailleurs et ceux-ci seraient davantage incités à investir dans la rénovation énergétique.

L'application de la taxe sur le CO₂ dans le secteur résidentiel devrait être revue

En janvier 2008 est entrée en vigueur une taxe sur le CO₂ assise sur les combustibles utilisés pour le chauffage et la transformation. L'instauration de ce prélèvement sans incidence sur les recettes a été décidée après qu'il fut apparu que les mesures alors en vigueur, à commencer par les incitations fédérales et cantonales, et la norme et le label facultatifs d'efficacité énergétique Minergie (encadré 3.2), ne permettraient pas d'atteindre les objectifs de réduction des émissions définis au départ. Cependant, la taxe sur le CO₂ doit être augmentée. Son niveau n'est sans doute pas assez élevé pour créer des incitations suffisantes en faveur de la rénovation énergétique. Même après avoir été porté à 36 CHF par tonne de CO₂ en 2010, son taux reste nettement inférieur au niveau qui, d'après les estimations, devrait être celui d'une taxe uniforme efficiente sur le CO₂.

Depuis 2010, un tiers du produit de cette taxe est affectée au Programme Bâtiments : la Confédération a décidé de verser pendant dix ans des subventions supplémentaires aux ménages et aux entreprises afin de promouvoir le respect du climat dans le cadre de la construction et de la rénovation des bâtiments résidentiels et commerciaux. Si la réglementation des loyers est améliorée comme décrit ci-avant et qu'une taxe sur le CO₂ plus élevée est mise en place à terme, les incitations financières en faveur des travaux de rénovation prévues par le Programme Bâtiments feront double emploi et devraient être supprimées. Ce programme permet peut-être de s'attaquer à certains obstacles liés à l'information des ménages, mais il risque d'entraîner d'importantes pertes d'efficacité en finançant des projets qui auraient peut-être été entrepris même en son absence, avec à la clé des coûts budgétaires importants. Ce risque est d'autant plus réel que les subventions du Programme Bâtiments profitent à tous les travaux de rénovation énergétique au lieu de cibler le secteur locatif, où l'on constate les principales défaillances du marché. Qui plus est, pour cause d'information incomplète ou asymétrique, on ne peut pas s'assurer que les projets retenus sont ceux qui conviennent le mieux, ce qui réduit encore l'efficacité des subventions.

Durant la période d'arrêt progressif de ce programme, les pouvoirs publics devraient peu à peu rendre plus restrictives les conditions d'attribution des subventions. Celles-ci devraient être mieux ciblées sur les travaux de rénovation énergétique réalisés dans des logements locatifs. Il conviendrait aussi d'appliquer des critères plus objectifs et mieux définis, tels que les gains potentiels d'efficacité énergétique, comme dans le cas du droit du

bail (voir supra). En outre, en lieu et place des subventions directes aux ménages, les pouvoirs publics devraient envisager de recourir davantage aux mécanismes du marché afin d'atténuer les effets défavorables liés à l'information incomplète. En l'occurrence, une possibilité consisterait à verser les subventions par l'intermédiaire de prêts bancaires bonifiés, en modulant la bonification d'intérêt en fonction du gain potentiel d'efficacité énergétique, comme cela se fait par exemple en Allemagne (BMVBS, 2011).

L'amélioration de la réglementation du logement locatif et de l'utilisation de la taxe sur le CO₂ devrait s'accompagner d'un renforcement de l'information

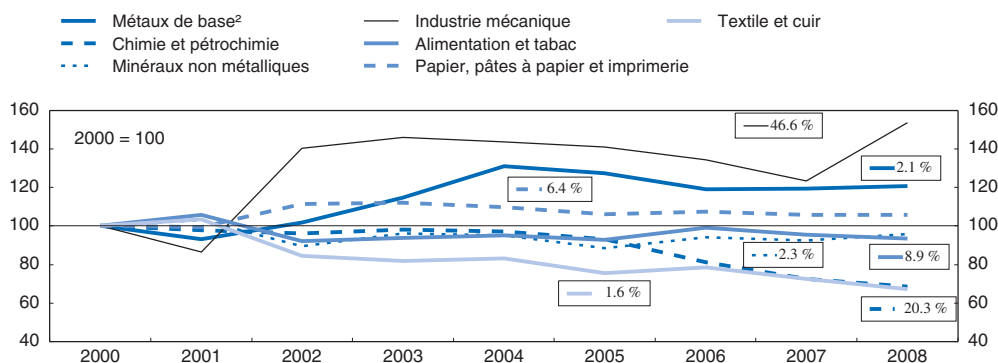
Il convient de mieux faire connaître les possibilités d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments. Depuis 1998, l'Office fédéral de l'énergie et les cantons s'efforcent de promouvoir la norme et le label « Minergie » applicables dans la construction et la rénovation (encadré 3.2). Cependant, seuls quelque 13 % des bâtiments neufs et 2 % des opérations de rénovation en Suisse ont été certifiés au titre de cette norme à ce jour. Il devrait être obligatoire de fournir des informations sur l'efficacité énergétique des logements à vendre ou à louer. Pour ce faire, il serait possible de s'inspirer de l'étiquetage énergétique en vigueur dans l'UE, c'est-à-dire de noter les logements en fonction de catégories d'efficacité énergétique prédéfinies et d'imposer l'affichage de cette note lorsque le logement est mis en vente ou en location. Cette mesure renforcerait l'efficacité de la norme Minergie, car elle permettrait d'apporter des informations complémentaires au locataire aussi bien qu'au propriétaire. Enfin, si cet étiquetage était également utilisé pour définir les gains potentiels d'efficacité énergétique dans la réglementation sur le logement locatif et pour améliorer le ciblage des subventions dans le Programme Bâtiments (voir plus haut), l'efficacité de ces deux dispositifs s'en trouverait encore améliorée.

Il y aurait lieu d'améliorer les incitations à réduire les émissions dans l'industrie et l'agriculture

Dans l'industrie, des instruments de marché sont en place...

En Suisse, le secteur industriel n'est pas la principale source d'émissions de gaz à effet de serre. En fait, il apparaît qu'il a réussi à découpler jusqu'à un certain point ses émissions de GES de sa production, comme en témoigne la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre par rapport à la production depuis 10-20 ans (graphique 3.3). Cette évolution s'explique en partie par la baisse de la consommation d'énergie dans plusieurs branches industrielles, dont certaines qui sont généralement assez énergivores comme les minéraux non métalliques, la chimie, le textile et le cuir (graphique 3.7). En revanche, la consommation d'énergie a augmenté notablement par rapport à la production dans les branches grosses consommatrices que sont les métaux de base et le papier, les pâtes à papier et l'imprimerie, et surtout dans l'industrie mécanique, qui produit quelque 47 % de la valeur ajoutée industrielle (graphique 3.7).

En principe, la panoplie de mesures aujourd'hui en place pour réduire les émissions industrielles de CO₂ va dans le bon sens en ce qu'elle fait largement appel aux instruments de marché (encadré 3.3). *Premièrement*, les combustibles utilisés pour le chauffage et la transformation sont soumis à la taxe sur le CO₂, qui s'applique également au secteur industriel (mais pas à celui des transports) (voir aussi l'encadré 3.2). *Deuxièmement*, les entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂ pour des raisons de compétitivité peuvent participer au système suisse d'échange de quotas d'émission créé récemment (mais elles

Graphique 3.7. Intensité énergétique de l'industrie manufacturièreConsommation d'énergie rapportée à la valeur ajoutée en volume¹

1. Les chiffres encadrés indiquent la part des différentes branches dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière en 2008 aux prix courants.
2. Sidérurgie et métaux non ferreux.

Source : AIE, Bilans énergétiques des pays de l'OCDE ; OCDE, Base de données STAN.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932561652>**Encadré 3.3. Politique de lutte contre le changement climatique de la Suisse dans l'industrie****Application de la taxe sur le CO₂ aux combustibles fossiles utilisés dans l'industrie**

La taxe sur le CO₂ assise sur les combustibles fossiles (encadré 3.2) s'applique aussi au secteur industriel ; les recettes sont restituées par le système d'assurance-vieillesse aux entreprises qui n'en sont pas exemptées proportionnellement à leur masse salariale totale, en vertu de quoi les entreprises énergivores sont pénalisées par rapport à celles qui affichent une forte intensité de main-d'œuvre. Les entreprises peuvent être exemptées de la taxe en passant un accord avec la Confédération dans lequel elles s'engagent à ramener leurs émissions de CO₂ à un niveau négocié bilatéralement ou au sein d'un groupe. En règle générale, ces contrats sont établis sur mesure entre l'entreprise ou le groupe d'entreprises et l'autorité de réglementation, et ils précisent les objectifs, le calendrier de réalisation et les éventuelles pénalités (Thalmann et Barazini, 2004).

Système d'échange de quotas d'émission

En vertu de la loi sur le CO₂, la Suisse a mis en place un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) limité, qui est destiné aux entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂. Le SEQE suisse est un système « de niveau de référence et de crédits », dans lequel chaque participant a le droit d'émettre une certaine quantité de CO₂ calculée en fonction de sa production et de ses émissions prévues. Lorsqu'un participant émet moins que son niveau de référence, il se voit attribuer des crédits de réduction des émissions correspondant à l'écart, qu'il peut soit reporter sur la période suivante, soit vendre à d'autres participants au système. À l'inverse, si ses émissions de CO₂ dépassent l'objectif, il peut acheter des quotas d'émission auprès d'autres entreprises pour couvrir l'excédent (Schürch, 2005). Les quotas d'émission sont fixés en correspondance aux objectifs négociés et sont attribués aux entreprises participantes gratuitement (page Internet de l'OFEV). Les quotas nécessaires pour couvrir les émissions excédentaires doivent être achetés sur le marché intérieur ou international et/ou produits dans le cadre de projets de réduction des émissions réalisés à l'étranger. En règle générale, les certificats acquis à l'étranger ne peuvent pas représenter plus de 8 % de l'objectif de limitation des émissions. L'entreprise qui n'atteint pas son objectif est tenue de régler rétroactivement la taxe sur le CO₂ sur chaque tonne de CO₂ qu'elle a émise depuis que l'exemption lui a été accordée. Les petites entreprises qui ne se sont pas fixé d'objectif de limitation mais qui ont établi une valeur cible spécifique ne reçoivent pas de droits d'émission. Elles peuvent en revanche honorer leur engagement en achetant des quotas d'émission (site Internet de l'OFEV ; Schürch, 2005).

Encadré 3.3. **Politique de lutte contre le changement climatique de la Suisse dans l'industrie (suite)**

En mars 2011, la Suisse et l'UE ont ouvert des négociations en vue du couplage du SEQE suisse à celui de l'UE. La directive de l'UE établissant le système d'échange de quotas d'émission dispose que des accords peuvent être conclus avec des pays ayant ratifié le protocole de Kyoto afin d'assurer la reconnaissance mutuelle des quotas.

Financement de projets internationaux de réduction des émissions

La Fondation Centime Climatique (FCC) est une initiative de l'industrie pétrolière suisse lancée pour éviter l'instauration d'une taxe sur le CO₂ applicable aux carburants. Son financement provient d'une taxe de 1.5 centime par litre perçue sur l'ensemble des importations de carburants, qui produit quelque 100 millions CHF par an. La Fondation s'est engagée envers la Confédération à réaliser des réductions d'émissions de CO₂ de 12 millions de tonnes sur la période 2008-2012, dont au moins 2 millions de tonnes à l'intérieur de la Suisse dans le secteur des transports et l'industrie. Les projets de réduction des émissions à l'étranger sont ceux qui sont agréés par l'instance de validation des Nations Unies et qui génèrent des certificats négociables que la Suisse peut imputer à son objectif de réduction. Ainsi, la FCC achète des certificats conformes au protocole de Kyoto en se pliant à des critères de qualité rigoureux (pas de certificats résultant de projets qui concernent certains gaz industriels, par exemple). Les autorités suisses ne soumettent pas les projets à des évaluations supplémentaires sur le fond (page Internet de l'OFEV).

n'y sont pas obligées). Troisièmement, la Fondation Centime Climatique (FCC), initiative quasi -volontaire de l'industrie pétrolière suisse, consacre le produit d'une très faible taxe additionnelle sur les importations d'essence et de gazole à des projets de réduction des émissions en Suisse et à l'étranger (dans le cadre du MDP, par exemple), qui contribuent à compenser la production d'émissions à l'étranger. Ces projets sont censés aider à compenser les émissions de carbone incorporées dans les importations.

En mars 2011, la Suisse et l'UE ont ouvert des négociations en vue d'un rattachement de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission (OFEV, 2011b). Un accord permettrait aux entreprises suisses d'accéder à un marché beaucoup plus grand et plus liquide, ce qui serait de nature à engendrer des prix plus rationnels et moins volatils et renforcerait la participation des entreprises au système d'échange de quotas d'émission. Aspect plus important encore, il offrirait un moyen efficace, par rapport à son coût, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, ce qui sera primordial dans le contexte de l'abandon progressif de l'énergie nucléaire. Actuellement, le marché des quotas d'émission en Suisse est trop petit, car seules y participent les entreprises énergivores qui ont été exemptées de la taxe sur le CO₂ frappant les combustibles fossiles et qui ont adhéré au système de leur propre initiative. Les pouvoirs publics devraient poursuivre les efforts engagés en vue de rattacher le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de la Suisse à celui de l'UE.

... mais les incitations en faveur de la réduction des émissions de CO₂ ne sont pas optimales

L'exemption de la taxe sur le CO₂ n'est pas fondée sur une définition de la « compétitivité » ni sur des critères objectifs d'« intensité énergétique ». Pour en bénéficier, les entreprises doivent conclure un accord avec l'autorité de réglementation en s'engageant sur une réduction des émissions négociée. Dans ces conditions, il se pourrait qu'un assez grand nombre d'entreprises bénéficient d'exemptions de la taxe qui ne sont guère motivées, y compris lorsque leurs concurrents étrangers sont eux assujettis à une

taxe sur le CO₂, ce qui nuirait à l'efficacité de la taxe⁷. Au Royaume-Uni, un dispositif similaire, les *Climate Change Agreements*, a donné des résultats nettement moins bons en termes de réduction des émissions de CO₂ et, indirectement, d'innovation, que l'application à toutes les entreprises de la taxe sur le changement climatique (*Climate Change Levy*). C'est ce qu'a montré une évaluation économétrique (OCDE, 2008b), qui tend également à indiquer que l'assujettissement de toutes les entreprises à la taxe sur le changement climatique n'a pas eu d'effet négatif sur la compétitivité. Les résultats ne seraient pas différents dans le cas de la Suisse : puisque les recettes de la taxe sur le CO₂ sont restituées aux entreprises (encadré 3.3), la charge globale imposée à ces dernières et, partant, l'impact sur leur compétitivité sont limités, de sorte qu'il n'est guère nécessaire de leur accorder des exemptions pour des raisons de compétitivité (OCDE, 2001). Les entreprises suisses devraient être obligées soit d'acquitter la taxe, soit de participer au système d'échange de quotas d'émission. Par exemple, les entreprises des secteurs visés par le SEQE de l'UE pourraient participer au système d'échange de quotas d'émission, alors que pour les entreprises des autres secteurs, les possibilités d'exemption de la taxe devaient être progressivement supprimées. Le projet du gouvernement de dresser une liste de critères à remplir par les entreprises qui demandent à être exonérées de la taxe sur le CO₂ constitue un premier pas dans la bonne direction.

Par ailleurs, les quotas d'émission sont attribués gratuitement et les objectifs de réduction des émissions sont fixés au travers de négociations bilatérales entre l'entreprise (ou un groupe d'entreprises d'une même branche) et l'autorité de réglementation. Ces objectifs sont ensuite repris dans le système d'échange de quotas d'émission (encadré 3.3). La négociation bilatérale des objectifs est de nature à induire des coûts de transaction et administratifs inutiles. En particulier, les entreprises sont incitées à négocier des objectifs d'émission qu'elles savent pouvoir atteindre aisément, d'autant que l'autorité de réglementation ne dispose pas des mêmes informations qu'elles⁸. Ces objectifs individualisés ont également tendance à être trop généreux pour créer des incitations suffisantes en faveur d'échanges ; ils induisent ainsi une anti-sélection, en ce sens que seules participent au système les entreprises qui auraient réduit leurs émissions de toutes façons. L'attribution des quotas d'émission à titre gratuit est susceptible de réduire l'incitation qu'ont les entreprises à chercher à abaisser leurs émissions et donc à participer au marché des permis, car celles qui réduisent fortement leurs émissions risquent de se voir attribuer moins de permis à l'avenir. Les objectifs d'émission devraient être fixés dans le cadre d'un plafonnement des émissions contraignant, valable pour l'industrie dans son ensemble. Cela aurait aussi pour effet de faire évoluer le système « de niveau de référence et de crédits » de la Suisse vers un système « de plafonnement et d'échange », changement qui devra intervenir en tout état de cause pour permettre le couplage des SEQE suisse et européen. En accord avec le SEQE de l'UE, les autorités devraient aussi commencer à attribuer progressivement les quotas d'émission par voie d'enchères, afin d'éviter les effets dynamiques d'incitation indésirables qui découlent de l'allocation en fonction des émissions passées⁹. Des mesures allant dans ce sens sont prévues dans le projet de modification de la loi sur le CO₂.

Sous sa forme actuelle, le SEQE de la Suisse n'a pas donné lieu à l'émergence d'un marché des crédits fonctionnant de manière efficiente. On constate en particulier que la Fondation Centime Climatique (FCC) fixe le prix des quotas d'émission et paralyse ainsi les échanges de quotas (Schürch, 2005). Si elle est en mesure de le faire, c'est en raison de son obligation de réduction des émissions intérieures de CO₂ d'au moins deux millions de

tonnes, à laquelle elle répond en achetant des crédits d'émission dans le cadre du SEQE suisse (encadré 3.3)¹⁰. En réaction à l'avis de la Commission de la concurrence suisse, qui a estimé que la FCC était un accord illicite entravant la concurrence et ne pouvant être justifié par des motifs d'efficacité, le gouvernement a accordé une autorisation exceptionnelle temporaire qu'il a motivée par l'intérêt public supérieur lié à la protection de l'environnement (OCDE, 2010b). Il convient de ne pas laisser la FCC fausser le marché des permis d'émission. Le droit de collecter le « centime climatique » devrait être remplacé par une taxe sur le CO₂ assise sur les carburants (voir plus haut).

Pour la période post-Kyoto, le gouvernement prévoit de mettre en place un dispositif qui prendrait le relais de la Fondation Centime Climatique en obligeant les importateurs de carburants à compenser au moins 25 % des émissions produites par les carburants importés, au moyen de mesures de réduction appliquées en Suisse ou à l'étranger (OCDE, 2010b)¹¹. Cependant, certaines entreprises (ou groupes d'entreprises) pourraient rester en position de force dans le système d'échange de quotas d'émission de la Suisse, d'autant que les importateurs auront toute latitude, sous réserve de respecter le droit de la concurrence, pour mutualiser l'acquisition des quotas nécessaires à chacun. Cette situation est liée au relatif manque d'indépendance, de pouvoirs et de moyens de la Commission de la concurrence suisse (OCDE, 2006). Les positions dominantes et les accords horizontaux qui entravent la concurrence dans le cadre du SEQE suisse devraient être interdits, et il conviendrait de renforcer davantage les pouvoirs de l'autorité de la concurrence du pays et son indépendance – comme recommandé dans de précédentes *Études économiques*. Le projet de réforme de la loi sur les cartels du gouvernement va dans le bon sens.

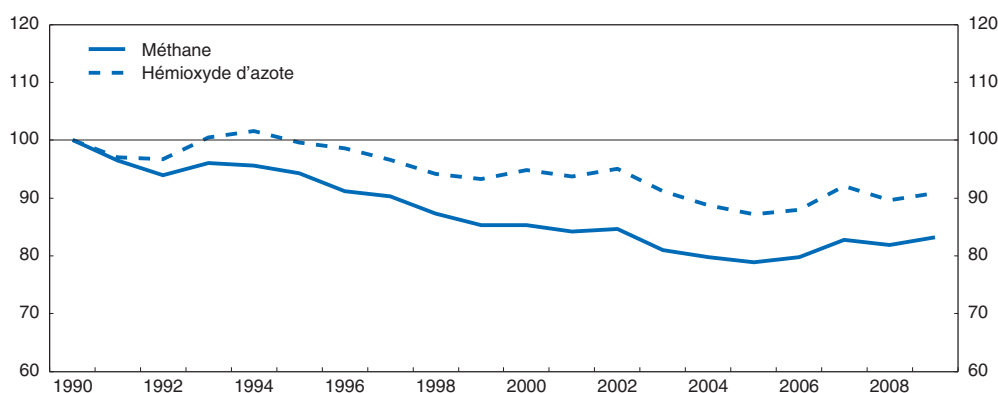
Enfin, il apparaît que le financement de projets internationaux relevant du mécanisme pour un développement propre, qui est administré actuellement par la Fondation Centime Climatique, n'est pas efficace par rapport au coût, et fait peser un risque d'importantes pertes d'efficacité. Cela tient aux difficultés à surmonter pour évaluer et prouver l'additionnalité (voir plus haut). En particulier, les autorités suisses n'assurent pas le suivi ni le contrôle de la qualité des projets financés par la FCC et s'en remettent aux mesures appliquées par les Nations Unies en la matière (page Internet de l'OFEV). La Suisse gagnerait d'œuvrer à une amélioration de la qualité environnementale des projets internationaux de réduction des émissions, moyennant par exemple une coopération ou un engagement plus actif en faveur de l'instauration de normes de qualité pour les projets relevant des Nations Unies, comme cela est déjà envisagé à l'heure actuelle.

L'agriculture offre des possibilités de réduction des émissions de GES autres que le CO₂

Actuellement, la politique climatique de la Suisse est axée sur la réduction des seules émissions de CO₂. Dans la loi sur le CO₂, ce choix est justifié par le fait que le CO₂ représentait 84 % des émissions de gaz à effet de serre en 2008 et qu'il ne subsisterait guère de possibilités d'abaisser les émissions des autres GES (Conseil fédéral, 2009)¹². Des progrès ont de fait été réalisés en termes de réduction des émissions de méthane et d'hémioxyde azote, qui sont presque intégralement le fait du secteur agricole et représentaient plus de 13 % des émissions de GES de la Suisse en 2008 (graphique 3.8, base de données de la CCNUCC). Néanmoins, d'autres progrès sont encore possibles et une nouvelle réduction des émissions de ces gaz à effet de serre pourrait se répercuter notablement sur l'ampleur de la baisse totale des émissions de GES en équivalent CO₂. En effet, l'impact sur le climat

Graphique 3.8. **Évolution des émissions de gaz à effet de serre autres que le CO₂ en Suisse**

1990 = 100



Source : Base de données de la CCNUCC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932561671>

d'une tonne de méthane (CH₄) est équivalent à celui de 21 tonnes de CO₂, et l'impact d'une tonne d'hémioxyde d'azote (N₂O) est équivalent à celui de 310 tonnes de CO₂ (WWF, 2007).

À l'heure actuelle, les incitations à abaisser les émissions sont limitées dans le secteur agricole. Ni la loi sur le CO₂ ni le projet de révision de ce texte pour la période après 2012 ne prévoient d'objectif de réduction des émissions de GES dans ce secteur. En outre, celui-ci est exempté du système d'échange de quotas d'émission. Cela peut s'expliquer jusqu'à un certain point par le fait que les mesures technologiques aujourd'hui connues et applicables de réduction des émissions agricoles de GES sont limitées ou peuvent être très coûteuses en tant que mesures de lutte contre le changement climatique¹³. Néanmoins, il ressort d'études empiriques que des mesures déjà en cours d'élaboration pourraient permettre – une fois mises au point – de réduire sensiblement les émissions (Peter et al., 2009 ; voir aussi OCDE, 2011a).

En outre, on constate qu'en Suisse, le soutien à la production agricole est toujours élevé par rapport à la moyenne internationale (OCDE, 2011b). La moitié des paiements reposent sur la production de produits de base ou l'utilisation d'intrants, dont certains qui peuvent avoir des effets néfastes sur l'environnement, notamment lorsqu'il existe un lien direct ou indirect avec l'utilisation d'engrais dans le processus de production ou avec le nombre d'animaux d'élevage. Depuis 20 ans, des efforts ont été faits pour recentrer le soutien aux producteurs sur des paiements directs généralement moins distorsifs (OCDE, 2011b) et moins dommageables pour l'environnement (WWF, 2007). Néanmoins, entre 2008 et 2010, la majeure partie de ces paiements directs demeuraient des paiements directs généraux calculés en fonction de la superficie des terres agricoles ou du nombre de têtes de bétail (OCDE, 2011b).

Pour la période 2014-2017, alors que les dépenses budgétaires consacrées au soutien agricole devraient rester *grosso modo* constantes en termes nominaux, les projets législatifs prévoient une poursuite de la transition vers les paiements directs, et plus précisément vers les paiements directs qui appuient des processus de production plus respectueux de l'environnement (encadré 3.3). Ces mesures vont dans le bon sens. Les données d'observation semblent indiquer que le découplage, c'est-à-dire le passage à des

paiements directs, tend à favoriser des formes de gestion des terres plus extensives, toutes choses égales par ailleurs. Cela peut entraîner une baisse des émissions, notamment des émissions d'hémioxyde d'azote qui proviennent des terres agricoles recevant des apports d'engrais azotés (WWF, 2007). Le recentrage des paiements sur des formes de production plus respectueuses de l'environnement est de nature à renforcer cet effet bénéfique sur les émissions de gaz à effet de serre.

Les pouvoirs publics devraient envisager de réduire encore le soutien fondé sur l'utilisation d'intrants et la production (OCDE, 2011), et de cibler le soutien restant sur les projets qui offrent les meilleures perspectives en termes de processus de production respectueux de l'environnement. Il conviendrait de coupler cette démarche avec l'instauration d'une taxe sur les intrants à l'origine d'émissions de GES. Une nouvelle baisse du soutien aux producteurs les inciterait à rendre leur production plus efficace, et la taxe les encouragerait à investir dans des mesures d'amélioration de l'efficacité qui sont aussi bénéfiques pour l'environnement. En affectant un prix aux émissions de gaz à effet de serre qui résultent de la production agricole, cette démarche aurait aussi pour effet d'améliorer l'efficacité globale de la politique climatique suisse et de dégager des ressources. En l'occurrence, la taxe sur le CO₂ pourrait se fonder sur l'utilisation d'engrais de synthèse, par exemple, comme cela se fait déjà en Suède, en Finlande, au Danemark et en Autriche (WWF, 2007). Les normes internationales relatives à l'utilisation d'engrais industriels et de synthèse en agriculture fourniraient l'ensemble d'informations nécessaires pour fixer la taxe au niveau approprié (WWF, 2007). Une autre manière de procéder, qui pourrait être meilleur marché, consisterait à mettre en place un dispositif ciblant les excédents d'azote (OCDE, 2004).

En plus de procurer des avantages environnementaux, une telle panoplie de mesures contribuerait à stimuler la croissance de la productivité globale en rendant plus efficace l'activité agricole – ce qui rejoint les recommandations formulées dans de précédentes *Études économiques* (OCDE, 2007c ; OCDE, 2009). D'après les estimations, il existe un fort potentiel d'amélioration de l'efficacité des entreprises agricoles suisses. Si toutes étaient aussi efficaces que les 25 % (50 %) les plus performantes du moment, l'efficacité globale progresserait en moyenne de 6 % (10 %). Le gain d'efficacité global serait de 700 millions CHF, soit plus de 1 % du PIB. Et encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte des améliorations techniques à venir, qui ne feraient qu'amplifier ces gains potentiels (OFAG, 2011). D'après une autre étude qui compare l'efficacité des exploitations agricoles en Suisse et dans le Land allemand voisin du Bade-Wurtemberg, caractérisé par des conditions topographiques semblables, seules les 17 à 24 % des exploitations suisses les plus performantes sont à même de soutenir la comparaison avec celles du Bade-Wurtemberg (OFAG, 2011).

Encadré 3.4. **Principales recommandations d'action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière efficace et économe**

Général

- Il est nécessaire de relever la taxe sur le CO₂ en harmonie avec l'objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Encadré 3.4. Principales recommandations d'action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière efficace et économe (suite)

Transport routier

- Il faudrait créer une taxe sur le CO₂ assise sur les carburants pour contrecarrer la forte augmentation des émissions dues aux transports routiers. Pour parfaire ce dispositif, il faudrait parallèlement instaurer une redevance de congestion variable qui serait plus élevée dans les zones géographiques particulièrement touchées et en période de pointe. S'agissant des recettes de cette taxe et de cette redevance, il conviendrait soit de les injecter dans le budget de l'État, soit de les restituer.

Secteur résidentiel

- La définition de l'assainissement énergétique et des hausses de loyers qu'il permet d'appliquer devrait se fonder sur des critères clairement énoncés, comme par exemple les gains potentiels d'efficacité énergétique qu'il permet de réaliser.
- Après la mise en place d'une réglementation des loyers plus efficace, il conviendrait d'arrêter progressivement le Programme Bâtiments en rendant peu à peu plus restrictives les conditions d'attribution des subventions.
- Fournir des informations sur l'efficacité énergétique des bâtiments devrait être obligatoire.

Industrie

- Les pouvoirs publics devraient poursuivre leurs efforts visant à coupler le système suisse d'échange de quotas d'émission avec celui de l'UE.
- Les entreprises suisses devraient être obligées soit d'acquitter la taxe, soit de participer au système d'échange de quotas d'émission.
- Dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission, des objectifs d'émission devraient être fixés sous forme de plafonds contraignants valables pour l'industrie dans son ensemble. En outre, les pouvoirs publics devraient peu à peu attribuer les quotas d'émission par voie d'enchères, comme dans le contexte du SEQE de l'UE.
- Il convient de ne pas laisser la Fondation Centime Climatique fausser le marché des permis d'émission. Le droit de collecter le « centime climatique » devrait être remplacé par une taxe sur le CO₂ assise sur les carburants (voir plus haut).
- Les positions dominantes et les accords horizontaux qui entravent la concurrence dans le cadre du SEQE suisse devraient être interdits.
- La Suisse gagnerait à œuvrer à une amélioration de la qualité environnementale des projets internationaux de réduction des émissions, sur le plan intérieur ou moyennant une coopération renforcée avec les Nations Unies ou l'UE.

Agriculture

- Les pouvoirs publics devraient continuer de réduire le soutien fondé sur les intrants et la production, et cibler le soutien restant sur les projets qui offrent les meilleures perspectives en termes de processus de production respectueux de l'environnement.
- Il conviendrait de coupler cette démarche avec l'instauration d'une taxe sur les intrants à l'origine d'émissions de GES, par exemple sous la forme d'une taxe sur les engrais.

Notes

1. Voir Grubb (2003) pour plus de précisions sur les aspects économiques du protocole de Kyoto. L'échange international de droits d'émission permet aux parties visées à l'annexe I de réaliser leurs engagements à un coût moindre car il offre la possibilité de réduire les émissions en premier lieu dans les pays où cette réduction revient le moins cher, ce qui accroît l'efficacité de l'accord. Le MDP et la MOC sont des mécanismes qui entraînent des réductions des émissions dans le cadre de « projets » précis. Le premier est conçu pour encourager la baisse des émissions dans les pays ne figurant pas à l'annexe I et la deuxième dans les pays visés à l'annexe I (Grubb, 2003).
2. Voir OCDE (2007b) pour un aperçu du cadre institutionnel où s'inscrit la politique de la Suisse concernant le changement climatique.
3. Le risque de « fuite » n'est pas très grand, mais les émissions de la Suisse sont en grande proportion produites à l'étranger et incorporées dans ses importations, ce qui justifierait d'accroître la compensation à l'étranger, que ce soit dans la limite ou au-delà de l'objectif global de réduction des émissions. Des estimations empiriques indiquent qu'en 2004, le niveau des émissions suisses d'équivalent CO₂ aurait été plus élevé de 10.7 % environ si les émissions incorporées dans les biens importés avaient été prises en considération (Conseil fédéral, 2009).
4. Dans ses « Lignes directrices des finances fédérales », le Département fédéral des finances indique : « Les affectations obligatoires restreignent la marge de manœuvre, empêchant ainsi la fixation d'un ordre de priorités en matière budgétaire ; de plus, elles peuvent inciter au gaspillage. Quant aux fonds, ils entraînent surtout une perte de transparence » (DFF, 1999).
5. En fait, d'après des estimations, le déficit de financement du fonds d'infrastructure pourrait atteindre 1.5 milliard CHF environ (0.3 % du PIB) en 2020 (Conseil fédéral, 2009).
6. La confidentialité fait partie des raisons qui ont fait échouer la mise en œuvre du système néerlandais de tarification routière (Kozluk, 2010).
7. D'après l'OFEV (2007a), plus de 1 600 entreprises – de secteurs aussi variés que la céramique, le verre, le papier, la chimie, la métallurgie, la construction de machines, les plastiques, l'aluminium, l'alimentation, le calcaire, les fonderies, l'industrie graphique – avaient déjà fixé des objectifs de limitation avant l'entrée en vigueur de la taxe sur le CO₂ (ou en prévision de son entrée en vigueur).
8. Par ailleurs, des accords horizontaux préjudiciables à la concurrence peuvent intervenir en cas de négociation d'objectifs de réduction des émissions avec des groupes d'entreprises d'une même branche (Thalmann et Baranzini, 2004 ; Brau et Carraro, 1999).
9. Le SEQE de l'UE prévoit la mise aux enchères de l'intégralité des quotas. Des mesures transitoires sont en vigueur pour certains secteurs, en vertu desquelles la quantité de quotas délivrés à titre gratuit en 2013 représentera 80 %, sur la base des pourcentages de la période 2005-2007. Par la suite, l'allocation de quotas à titre gratuit diminuera chaque année d'une quantité égale, pour atteindre 30 % de quotas gratuits à compter de 2020, en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027 (CE, 2009).
10. La Fondation a payé 70 CHF chaque crédit d'émission correspondant à une tonne de CO₂ dans un premier temps, puis 100 CHF dans un second temps (Schürch, 2005), ce qui est nettement supérieur au prix spot de 23 CHF atteint par exemple dans le cadre du SEQE de l'UE (Schürch 2005). Si l'on interprète ce dernier comme le prix du marché, on peut se demander pourquoi la Fondation fixe un prix aussi élevé. Un acheteur en situation de monopole (auquel on peut assimiler la Fondation) limiterait les achats de quotas pour faire baisser le prix. Cependant, le SEQE de l'UE est considéré comme un système hautement concurrentiel, caractérisé par un grand nombre de participants, ce qui n'est pas le cas du SEQE suisse, du fait notamment de sa petite taille et de structures de coût de réduction des émissions différentes (OCDE, 2007a). En outre, la Fondation est obligée de réaliser une certaine réduction des émissions dans le pays, et elle ne peut y parvenir qu'en achetant des quotas. Aussi fixe-t-elle le prix à un niveau suffisamment élevé pour s'assurer que les entreprises disposées à lui en vendre seront suffisamment nombreuses.
11. Le pourcentage de compensation sera fixé définitivement en fonction de l'objectif de réduction interne à l'horizon 2020. La décision de confier l'exécution de la compensation à la FCC ou à un autre dispositif n'a pas encore été prise.
12. La Suisse a réduit les émissions de certains gaz qui ont un impact sur le climat, mais qui ne sont pas visés par le Protocole de Kyoto et sortent donc du cadre de cette étude. C'est le cas en particulier des composés organiques volatils (COV), qui sont utilisés dans différents secteurs comme solvants ou gaz propulseurs. Lorsqu'ils entrent en réaction avec les oxydes d'azote dans les basses couches de l'atmosphère, notamment par temps ensoleillé, ces composés forment de l'ozone qui, en concentrations élevées, est très nocif pour la santé humaine. La Suisse a instauré

en 2000 une taxe d'incitation sur les COV qui est assise sur leur production et leur importation. Pour plus de détails, voir Schoenberger et Mack (2008) et OFEV (2007b).

13. L'hémioxyde d'azote provient principalement de la fermentation, et à un degré moindre des engrais industriels et de synthèse, tandis que le méthane est produit surtout par les cultures et dans une moindre mesure par l'apport d'engrais (WWF, 2007). En moyenne, une vache produit environ 112 kg de méthane par an, soit autant de GES, en équivalent CO₂, qu'une voiture particulière type. Les mesures techniques envisageables pour réduire les émissions sont par exemple l'ajout de matières grasses à l'alimentation du bétail, le recours à des additifs des lisiers et la couverture des installations de stockage du purin, la fermentation anaérobie et l'épandage sans tonne (WWF, 2007, Peter et al., 2009).

Bibliographie

- Balmer, U. (2004), « The window of opportunity: how the obstacles to the introduction of the Swiss Heavy Vehicle Fee have been overcome », Office fédéral du développement territorial, Berne.
- Blöchliger, H. (2002), « La tarification routière, une alternative au modèle actuel de financement des routes », *La vie économique*, 5-2002.
- Brau, R. et C. Carraro (1999), « Voluntary approaches, market structure and competition », CAVA Network Working Paper.
- Burniaux, J. et al. (2008), « The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for the Future », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 658, OCDE, Paris.
- Capoor, K., P. Ambrosi (2008), « State and trend of the carbon market 2008 », Banque mondiale, Washington, 2008.
- Commission européenne (CE) (2009), Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, Bruxelles.
- Conseil fédéral (2009), Message relatif à la politique climatique suisse après 2012, Berne.
- De Serres, A., F. Murtin, G. Nicoletti (2010), « A framework for assessing green growth policies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 774, OCDE, Paris.
- Département fédéral des finances, DFF (1999), Lignes directrices des finances fédérales – Objectifs, principes et instruments de la politique budgétaire du Conseil fédéral, Berne.
- Drouet, L., A. Haurie, M. Labriet, P. Thalmann, M. Vielle, L. Viguié (2005), « A coupled bottom-up/top-down model for GHG abatement scenarios in the Swiss housing sector », in : Loulou, R., J.-P. Waaub, G. Zaccour (dir. pub.), *Energy and Environment*, Kluwer Academic Publishing, Dordrecht.
- Drouet, L., A. Haurie, M. Labriet, P. Thalmann, M. Vielle, L. Viguié (2006), « Evaluation of a Swiss carbon tax with the computable general equilibrium Model GEMINI-E3 », Document de travail de l'École polytechnique de Lausanne.
- Felder, S. and R. Schleiniger (2002), « National CO₂ policy and externalities: some general equilibrium results for Switzerland », *Energy Economics*, volume 24 (5): 509-522.
- Grubb, M. (2003), « The Economics of the Kyoto Protocol », *World Economics*, vol. 4 (3): 143-189.
- HEV (2010), « Mietzins-Überholung », page Internet de HEV Kanton Zürich.
- Kozluk, T. (2010), « How the Transport System can contribute to better economic and environmental outcomes in the Netherlands », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 804, OCDE, Paris.
- Ministère fédéral des Transports, du Bâtiment et du Développement urbain, BMVBS (Allemagne) (2011), « KfW-Programm "Energie-effizientes Renovieren" im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungs-Programmes des Bundes », page Internet du ministère, Berlin.
- NZZ (2011a), « Nationalrat für Ausstieg aus Atomenergie – Atomdebatte unter dem Eindruck von Fukushima », article de la NZZ du 8 juin 2011.
- NZZ (2011b), « Ein neuer Fonds und viele Ausbauten – der Bundesrat konkretisiert seine Pläne für die Erweiterung und den Unterhalt des Schienennetzes », article de la NZZ du 1^{er} avril 2011.
- NZZ (2011c), « Teurere Autobahnvignette für neue Nationalstrassen – Bund übernimmt Strassen von Kantonen, neue Diskussion über eine elektronische Vignette », article de la NZZ du 1^{er} avril 2011.

- NZZ (2011d), « Die nächsten Baustellen sind schon absehbar – Mit Milliardeninvestitionen soll der stockende Verkehr in Ballungsräumen verflüssigt werden », article de la NZZ du 13 avril 2011.
- OCDE (2001), « Environmental taxes and competitiveness: an overview of issues, policy options and research needs », COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(2001)90/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « Instrument mixes addressing non-point sources of water pollution », COM/ENV/EPOC/AGR/CA(2004)90/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Droit et politique de la concurrence en Suisse », Synthèses de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « Environmentally Related Taxes and Tradable Permit Systems in Practice », COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2007)31/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), « Mind-forg'd manacles – the constraints to optimising urban transport policy », *Forum mondial sur les transports et l'environnement à l'heure de la mondialisation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), « Econometric analysis of the impacts of the UK Climate Change Levy and Climate Change Agreements on firms' fuel use and innovation activity », in : *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), « Guide de la fiscalité environnementale destiné aux décideurs », in : *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), « Pro-active Policies for Green Growth and the Market Economy », *DAF Competition Policy Roundtable*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011 – Pays de l'OCDE et économies émergentes*, OCDE, Paris.
- Office fédéral de l'agriculture, FOAG (2011), « Consultation sur la politique agricole 2014-2017 – Développement de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 – Rapport explicatif », Berne.
- Office fédéral de l'énergie, OFEN (2011), *Statistiques de la production d'électricité*, Berne.
- Office fédéral de l'environnement, OFEV (2010a), « La politique climatique suisse en bref », *Résumé du rapport 2009 de la Suisse sur la politique climatique à l'attention du Secrétariat de l'ONU sur les changements climatiques*, Berne.
- Office fédéral de l'environnement, OFEV (2010b), « Réalisation des objectifs de réduction du protocole de Kyoto et de la loi sur le CO₂ », page Internet de l'OFEV, Berne.
- Office fédéral de l'environnement, OFEV (2010c), « Le programme Bâtiments », page Internet de l'OFEV.
- Office fédéral de l'environnement, OFEV (2011a), « Des certificats d'émission supplémentaires pour atteindre l'objectif de Kyoto », communiqué de presse, 10.06.2011, Berne.
- Office fédéral de l'environnement, OFEV (2011b), « SEQUE : premières négociations pour rapprocher les systèmes suisse et européen », communiqué de presse, 09.03.2011, Berne.
- Office fédéral de l'environnement, OFEV (2007a), « Exemption de la taxe sur le CO₂ pour les entreprises ayant signé une convention », page Internet de l'OFEV, Berne.
- Office fédéral de la statistique, OFS (2011), « Données structurelles sur les bâtiments et les logements », *Statistique des bâtiments et des logements 2009*, Neuchâtel, 2011.
- Office fédéral des routes, OFROU (2011), « Trafic et disponibilité des routes nationales – Rapport annuel 2010 », Berne.
- Office fédéral des routes, OFROU (2007), *Mobility Pricing – Synthesebericht*, Berne.
- Office fédéral du développement territorial, ARE (2010a), *Équitable et efficiente – La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) en Suisse*, Berne.
- Parlement (2011a), « Politique climatique après 2012 – Les réductions des émissions de 20 % pourront aussi être réalisées à l'étranger », communiqué de presse, Berne.
- Parlement (2011b), « Un oui clair à la sortie du nucléaire », communiqué de presse, Berne.

- Persson et Song (2010), « The Land Transport Sector – Policy and Performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 817, OCDE, Paris.
- Peter, S., M. Hartmann, M. Weber, B. Lehmann, W. Hediger (2009), « THG 2020 – Möglichkeiten und Grenzen zur Vermeidung landwirtschaftlicher Treinhausgase in der Schweiz », *Document de travail*, ETH Zurich.
- Platzer, Strausak & Gruner Partner (2008), « Änderungen und Neuerungen der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen », *Referat*, Soleure.
- Rohrbach, H. (2009), « L'évolution du droit du bail en Suisse de 1911 à nos jours », *Rapport à l'Office fédéral du logement*, Granges.
- Schoenenberger, A. et A. Mack (2008), « Effets de la taxe d'incitation sur les COV sur l'innovation en Suisse – Études de cas dans les branches de l'imprimerie, de la fabrication de peintures et dans le décolletage », *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- Schürch, R. (2005), « CO₂ Taxation versus Emissions Trading – An Analytical Representation for Switzerland », mémoire de maîtrise, Faculté des sciences, Université de Berne.
- Thalmann, P., et A. Baranzini (2004), « An overview of voluntary approaches in climate policy », in : *Voluntary Approaches in Climate Policy*, Edward Elgar.
- Vickrey, W. (1992), « Principles of Efficient Congestion Pricing », www.vtpi.org/vickrey.htm.
- WWF (2007), *Methan und Lachgas – Die vergessenen Klimagase. Wie die Landwirtschaft ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten kann – Ein Klimaschutzpolitischer Handlungsrahmen*, WWF Allemagne, Francfort.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

