

2 Évolutions macroéconomiques et enjeux de l'action publique

Urban Sila

Les perspectives économiques sont incertaines. L'activité et les échanges ont diminué. Le resserrement de la politique monétaire qui s'imposait a eu lieu, mais des incertitudes demeurent quant à la persistance de l'inflation. La hausse des taux d'intérêt à l'échelle mondiale accroît également les risques et les facteurs de vulnérabilité du système financier, la vigilance restant par conséquent de mise. Des choix difficiles devront être faits en matière budgétaire pour répondre aux besoins de dépenses croissants liés aux tensions géopolitiques, au vieillissement démographique et à la transition écologique. Des réformes structurelles seront nécessaires pour ralentir l'augmentation des dépenses et/ou augmenter les recettes fiscales.

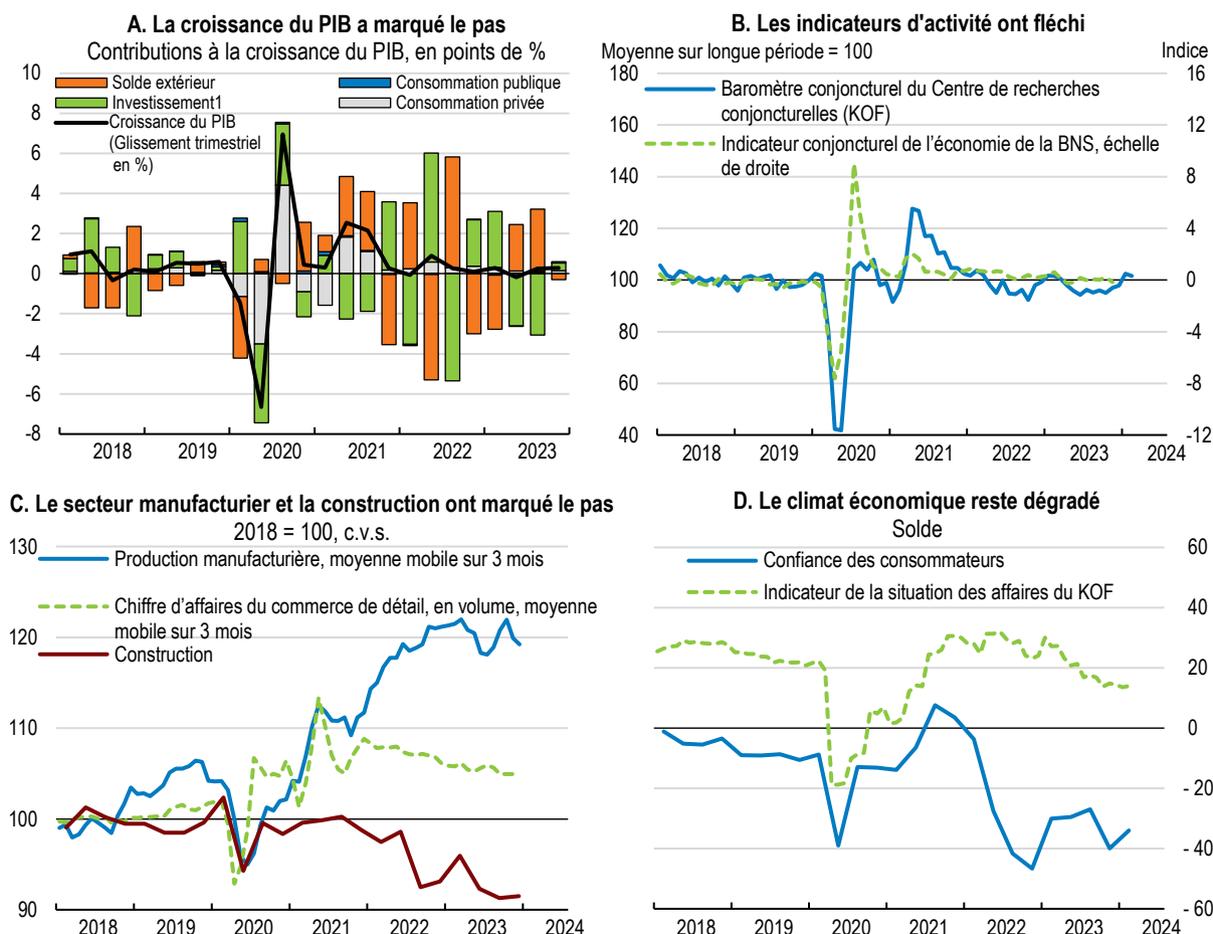
L'économie a ralenti dans un contexte de croissance mondiale moins rapide

L'activité économique a ralenti au cours de l'année écoulée. La faiblesse de la demande étrangère, l'effet négatif de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages suisses et le resserrement des conditions de financement pèsent sur l'activité. Le baromètre conjoncturel du KOF et l'indicateur conjoncturel de la Banque nationale suisse (BNS) font apparaître une baisse de régime dans l'économie (Graphique 2.1). La production manufacturière a marqué le pas et les perspectives sont en demi-teinte en raison du ralentissement de la demande des partenaires commerciaux. La faiblesse des exportations et la morosité des perspectives freinent les investissements dans les équipements et la construction. La consommation des ménages continue d'augmenter à un rythme soutenu, étayant la croissance des services, en dépit de la faiblesse persistante de la confiance des consommateurs (Graphique 2.1).

Le marché du travail reste dynamique, malgré un récent fléchissement. La croissance de l'emploi a été forte dans tous les secteurs économiques en 2023. Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) s'est établi à 3.9 % au deuxième trimestre 2023, son plus bas niveau depuis 15 ans, avant de remonter légèrement au troisième trimestre (Graphique 2.2). Le nombre d'emplois vacants reste élevé. Les tensions sur le marché du travail persistent, même si elles se sont récemment atténuées (Graphique 2.2), et les entreprises continuent de faire état de difficultés pour recruter du personnel (BNS, 2023a et 2023b).

L'inflation mesurée par les prix à la consommation a reflué, mais des tensions inflationnistes subsistent. L'inflation globale est revenue en juin 2023 dans la fourchette de 0-2 % retenue comme objectif, après avoir culminé à 3.5 % en août 2022 (Graphique 2.3). Ce recul reflète en grande partie la baisse (en glissement annuel) des prix des produits pétroliers importés et la décrue de l'inflation pour d'autres produits importés. En revanche, l'inflation mesurée par les prix à la consommation des biens et services suisses et les loyers d'habitation est restée supérieure à 2 %, ou proche de ce niveau. L'inflation sous-jacente a également reflué (Graphique 2.3). Si les salaires nominaux ont crû, les salaires réels ont eux continué à baisser. Les anticipations d'inflation à court terme ont dépassé la fourchette de 0-2 %. Au quatrième trimestre de 2023, les entreprises s'attendaient toujours à ce que l'inflation demeure à 1.8 %, soit un niveau proche de la limite supérieure de cette fourchette. En revanche, les anticipations à moyen terme sont se sont maintenues à l'intérieur de la fourchette de 0-2 % assimilée à la stabilité des prix (BNS, 2023a, 2023b).

Graphique 2.1. L'économie suisse a ralenti au cours de l'année qui s'est écoulée

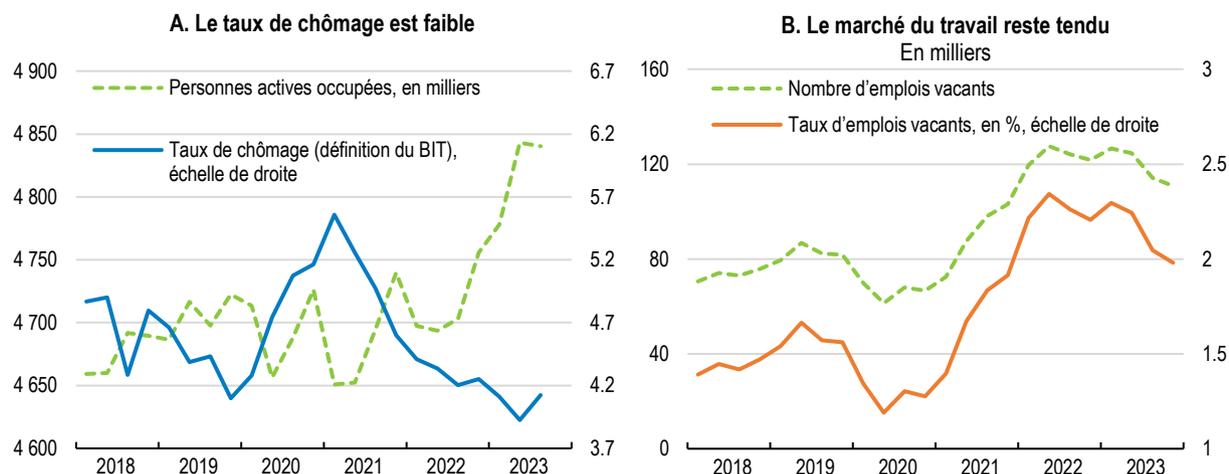


1. Y compris la variation des stocks.

Source : Centre de recherches conjoncturelles (KOF, *Konjunkturforschungsstelle*) ; Banque nationale suisse (BNS) ; Office fédéral de la statistique (OFS) ; Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ; et OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE (base de données).

StatLink <https://stat.link/47nui8>

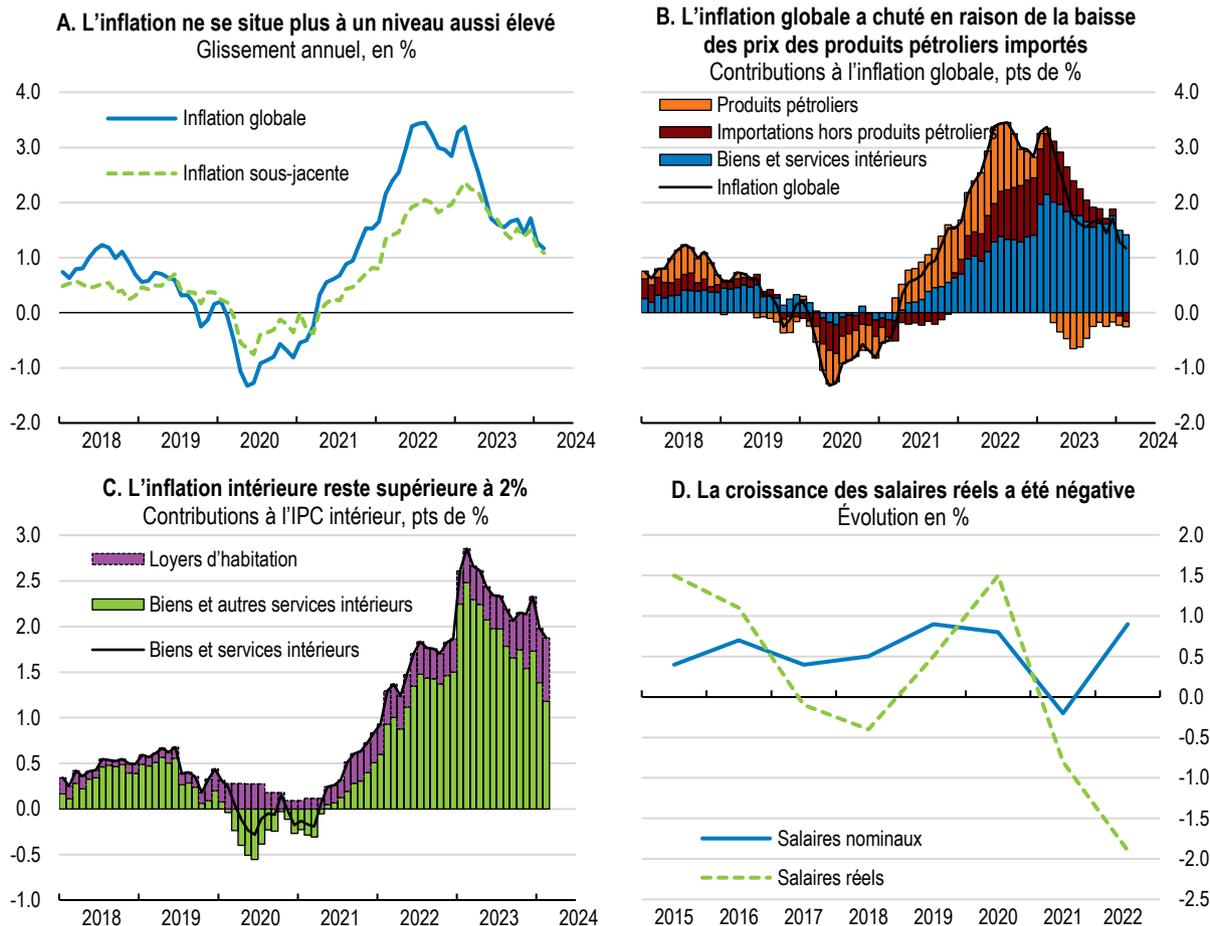
Graphique 2.2. Le marché du travail été dynamique



Source : OCDE, statistiques de la population active (base de données) ; Secrétariat d'État à l'économie ; et Office fédéral de la statistique (OFS), statistique de l'emploi (STATEM).

StatLink <https://stat.link/umrqzp>

Graphique 2.3. L'inflation mesurée par les prix à la consommation a reflué, mais des tensions inflationnistes subsistent



StatLink  <https://stat.link/2d0yjs>

La croissance du PIB ne sera que modeste

Selon les projections, la croissance du PIB réel devrait rester inférieure à son niveau potentiel en 2024, en raison de l'effet du resserrement de la politique monétaire sur l'activité économique mondiale et la demande intérieure. L'économie devrait croître de 0,9 % en 2024 et de 1,4 % en 2025 (tableau 2.1). En 2024, le PIB de la Suisse bénéficiera de l'impact positif d'événements sportifs internationaux, signe que sa dynamique de croissance sous-jacente est en réalité encore plus faible. L'augmentation des loyers liée à la hausse du taux hypothécaire de référence, la hausse des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et le renchérissement de l'électricité sur le marché de détail intérieur en 2024 tireront l'inflation vers le haut. L'inflation mesurée par les prix à la consommation devrait dépasser temporairement 2 % courant 2024, avant de ralentir de nouveau au début de 2025. Cette hausse de l'inflation ralentira la croissance de la consommation intérieure. La croissance ne devant être que modeste à l'avenir, le taux de chômage augmentera légèrement. L'évolution des salaires réels deviendra positive en 2025.

Les perspectives sont très incertaines. Des risques liés à l'approvisionnement en énergie et à ses prix subsistent, notamment pendant l'hiver 2023-24. Des pénuries d'énergie pourraient entraîner une nouvelle montée de son prix, avec pour conséquence une poursuite de la réduction de pouvoir d'achat et du ralentissement de l'économie. Des incertitudes entourent également la persistance de l'inflation et l'effet

d'une politique monétaire plus restrictive sur la croissance mondiale. Un nouveau resserrement monétaire en Suisse ou à l'échelle internationale, s'il était nécessaire, pourrait accroître les risques liés à un niveau d'endettement élevé et à la correction des prix des biens immobiliers, avec des répercussions sur le secteur financier. En revanche, un dénouement favorable des tensions géopolitiques pourrait se traduire par une hausse des échanges, un regain de confiance et un renforcement de la croissance et de la stabilité.

Tableau 2.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Variation annuelle en pourcentage, en volume (aux prix de 2015)

	2020	2021	2022	Estimations et prévisions		
	En prix courants (milliards CHF)			2023	2024	2025
Produit intérieur brut (PIB)	695.8	5.4	2.7	0.8	0.9	1.4
Consommation privée	361.3	1.8	4.2	2.1	0.9	1.1
Consommation publique	84.5	3.3	-0.8	-0.5	0.9	0.8
Formation brute de capital fixe	187.9	2.8	1.2	-2.0	-2.9	0.7
Logement	21.7	-1.9	-2.3	-2.4	-3.0	0.7
Entreprises	142.8	4.5	2.2	-1.9	-2.9	0.7
Administrations publiques	23.4	-3.1	-2.6	-2.2	-2.0	0.9
Demande intérieure finale	633.7	2.3	2.6	0.6	-0.2	0.9
Variation des stocks ¹	18.4	-2.1	-0.6	0.5	-1.3	0.0
Demande intérieure totale	652.1	0.0	1.8	1.0	-1.7	1.0
Exportations de biens et de services	445.9	13.6	6.3	2.7	2.9	3.5
Importations de biens et de services	402.2	5.6	6.0	3.7	-0.2	3.3
Solde extérieur ¹	43.7	5.4	0.9	-0.2	2.3	0.6
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB (corrige des effets des manifestations sportives)	704.4	5.1	2.5	1.3	0.5	1.8
PIB potentiel	..	1.5	1.5	1.4	1.3	1.2
Écart de production ²	..	0.0	1.2	0.5	0.2	0.4
Emploi	..	-0.2	0.6	2.8	0.6	0.4
Taux de chômage (en % de la population active)	..	5.1	4.3	4.0	4.4	4.4
Déflateur du PIB	..	1.2	2.5	1.0	1.6	1.5
Indice des prix à la consommation (IPC)	..	0.6	2.8	2.1	1.9	1.4
Indice des prix à la consommation sous-jacent ³	..	0.3	1.7	1.8	1.6	1.3
Taux d'épargne net des ménages (% du revenu disponible)	..	20.5	19.3	19.3	19.4	19.3
Solde des paiements courants (% du PIB)	..	6.9	9.4	7.6	6.7	7.4
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)	..	-0.3	1.2	0.9	0.7	0.6
Solde financier primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	-0.3	0.8	0.8	0.7	0.6
Dette brute des administrations publiques (% du PIB)	..	41.5	37.7	36.8	36.3	35.8
Dette nette des administrations publiques (% du PIB)	..	-20.3	-4.4	-5.2	-5.8	-6.3
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	-0.7	-0.1	1.5	1.5	0.9
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	..	-0.2	0.8	1.0	0.9	1.1

1. Contributions aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. Indice des prix à la consommation, hors produits alimentaires et énergie.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Tableau 2.2. Événements susceptibles de modifier sensiblement les perspectives

Choc	Conséquences possibles
Crise énergétique et alimentaire mondiale	Une aggravation des perturbations de l'approvisionnement en produits alimentaires, en énergie et en matières premières entraînerait un accroissement de l'inflation et une contraction des échanges mondiaux, et conduirait à une récession.
Poursuite de l'exacerbation des tensions géopolitiques	L'instabilité géopolitique rendrait les perspectives plus incertaines et ferait fléchir la demande tant intérieure qu'extérieure, ralentissant ainsi la croissance.
Les tensions commerciales internationales pourraient continuer de s'accroître et s'accompagner d'une extension des restrictions à l'exportation.	Une fragmentation accrue des chaînes d'approvisionnement mondiales et de nouveaux obstacles aux échanges pèseraient sur la croissance et alimenteraient les tensions inflationnistes.
Hausses soudaines et fortes des taux d'intérêt et correction majeure des prix des logements.	De fortes corrections des prix des logements pourraient mettre au jour des facteurs de vulnérabilité du système financier et entraîner ce faisant une crise du secteur financier qui pourrait se propager à l'économie réelle. En outre, des hausses subites des taux d'intérêt feraient sensiblement augmenter le coût du service de la dette des ménages et des investisseurs fortement endettés, accroissant ainsi les risques de défaillances.

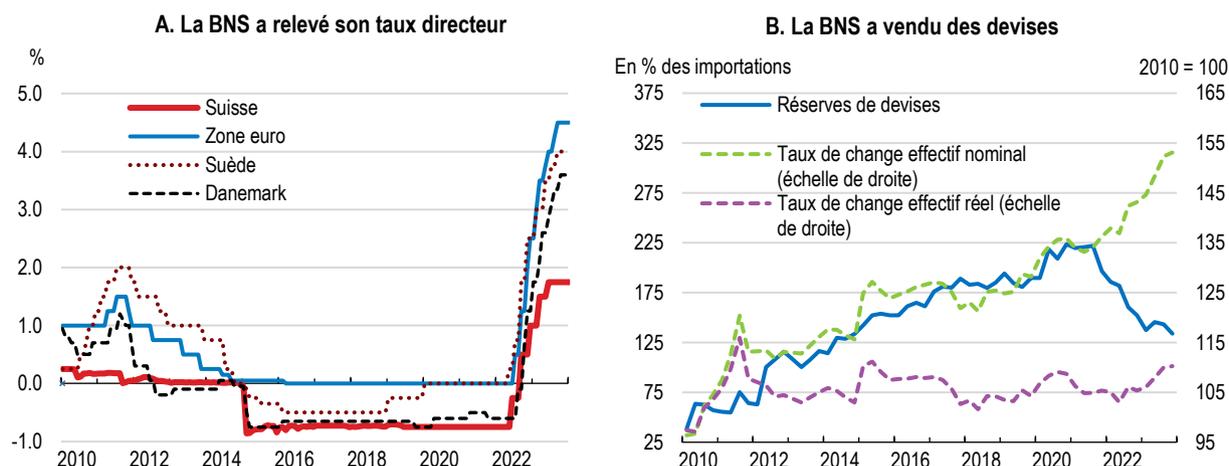
L'orientation de la politique monétaire devrait rester restrictive

Entre juin 2022 et juin 2023, la Banque nationale suisse (BNS) a relevé son taux d'intérêt directeur de 250 points de base, le portant de -0.75 % à 1.75 %. (Graphique 2.4), sortant ainsi d'une période de taux d'intérêt négatifs de sept ans. Pour rapprocher le taux du marché monétaire du taux directeur, la BNS a pris des mesures pour absorber les liquidités, par le biais d'opérations de pension et l'émission de bons, et a ajusté sa politique de rémunération des avoirs à vue par paliers. Les avoirs à vue des banques détenus auprès de la BNS sont rémunérés au taux directeur de la BNS jusqu'à un certain seuil au-delà duquel la rémunération est désormais égale au taux directeur réduit d'un demi-point de pourcentage. Avec ce système de rémunération par paliers, la BNS facilite les échanges d'avoirs à vue sur le marché monétaire et s'assure que les taux d'intérêt sur ce marché restent proches de son taux directeur.

L'orientation de la politique monétaire devrait rester restrictive jusqu'à ce que l'inflation se maintienne durablement dans la fourchette de 0-2 %. Les autorités monétaires devraient continuer à suivre de près l'évolution de l'inflation et de la situation économique en Suisse et à l'étranger. Dans les conditions actuelles, on table toujours sur le fait que l'inflation repassera temporairement au-dessus de la fourchette retenue comme objectif en 2024, en raison des hausses attendues des loyers et de la TVA, ainsi que d'augmentations des prix de l'électricité. La volatilité des prix de l'énergie pourrait entraîner de nouvelles tensions sur le prix des importations.

La BNS est restée active sur le marché des changes. Pour assurer des conditions monétaires adéquates, les interventions de la BNS sur le marché des changes au cours des derniers trimestres ont porté principalement sur des opérations de vente de devises (Graphique 2.4), contribuant ainsi au resserrement de la politique monétaire. Celles-ci ont eu pour effet indirect positif de contribuer à réduire la taille du bilan de la banque centrale.

Graphique 2.4. La politique monétaire a été durcie



Source : Banque nationale suisse (BNS) ; Banque centrale européenne (BCE) ; Banque de Suède (*Sveriges Riksbank*) ; Banque nationale du Danemark (*Danmarks Nationalbank*) ; et *Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink  <https://stat.link/pi8slr>

La taille toujours importante du bilan de la BNS accroît les risques et les enjeux, car les variations de valorisation peuvent se traduire par des pertes ou des bénéfices très importants, ce qui peut avoir des conséquences sur les fonds propres de la BNS et accroît l'incertitude relative à la distribution du bénéfice. Le bilan de la BNS a fortement augmenté après 2010, atteignant 140 % du PIB en 2020 avant de redescendre à 105 % au deuxième trimestre de 2023, soit un niveau toujours élevé en comparaison internationale (Graphique 2.5). En 2022, après plusieurs années de bénéfices importants, la BNS a enregistré une perte de 132 milliards CHF (17 % du PIB), due principalement à des moins-values sur ses positions en monnaies étrangères (BNS, 2023c), ce qui a empêché la distribution d'un bénéfice en 2023. Cette année-là, la BNS a enregistré une nouvelle perte, de l'ordre de 3.2 milliards CHF, qui n'a pas permis non plus la distribution d'un bénéfice en 2024. Aucun transfert au budget fédéral ou aux cantons ne pourra donc avoir lieu. Toutefois, les pertes importantes enregistrées récemment ne devraient pas empêcher la BNS de poursuivre avec efficacité sa politique de maintien de la stabilité des prix et de la stabilité financière (Zeng et Li, 2023).

Encadré 2.1. La stratégie de placement de la BNS

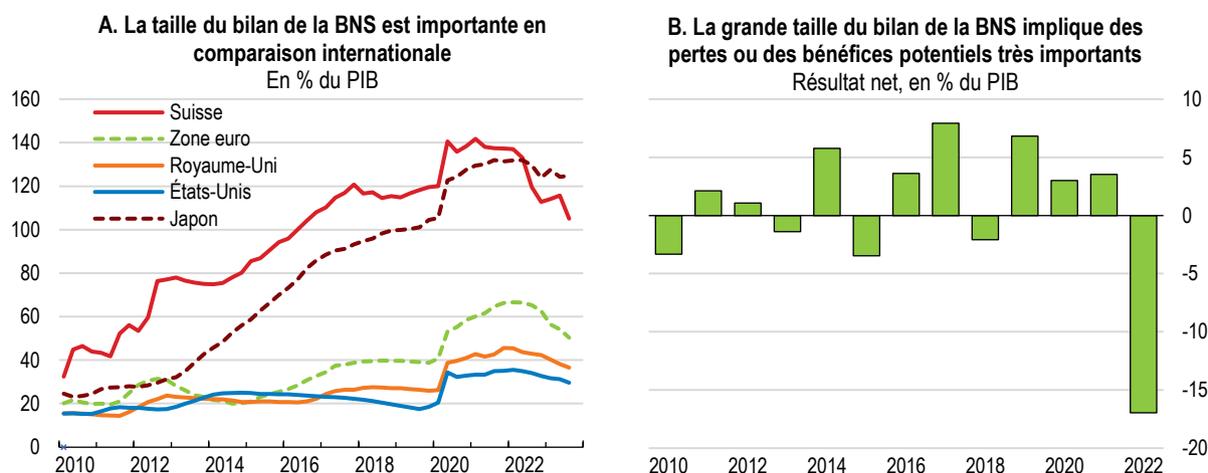
Dans le cadre de sa politique de placement, la Banque nationale suisse (BNS) poursuit deux principaux objectifs. Le premier est de s'assurer la possibilité de recourir en tout temps à son bilan aux fins de la politique monétaire. Cela signifie que la BNS doit pouvoir accroître ou réduire la taille de son bilan si nécessaire pour garantir des conditions monétaires appropriées. Le second objectif réside dans le maintien à long terme de la valeur des réserves monétaires.

Le bilan de la BNS représente plus de 100 % du PIB suisse, et ses actifs prennent essentiellement la forme de placements en devises (91 %), d'or (6 %) et, dans une moindre mesure, d'actifs financiers en francs suisses (1 %) et d'autres actifs (2 %). Les avoirs en devises sont principalement libellés en dollars des États-Unis ou en euros.

Le portefeuille d'obligations de la BNS se caractérisait à la fin de 2022 par une durée moyenne d'immobilisation des capitaux (durée) de 4.4 ans et se compose essentiellement d'obligations d'État. Sur chaque marché, les placements sont très diversifiés en termes d'échéances, afin que d'importants volumes puissent être achetés ou vendus avec un impact aussi faible que possible sur les cours. Le portefeuille d'obligations en francs suisses est géré de manière passive, et se compose principalement de titres émis par la Confédération, les cantons, les communes et des débiteurs étrangers, ainsi que de lettres de gage suisses. La durée moyenne de ce portefeuille s'établissait à 7.6 ans en 2022. La BNS gère son portefeuille d'actions de manière passive sur la base d'un indice de référence, qui est fondé dans une large mesure sur différents indices boursiers se rapportant principalement à des économies avancées.

Source : BNS (2022).

Graphique 2.5. La taille importante du bilan de la BNS accroît les risques et les enjeux



Source : *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données) ; Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis ; Banque centrale européenne (BCE) ; Banque du Japon ; Banque d'Angleterre ; Banque nationale suisse (BNS) ; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/y48uwX>

La BNS a pris des mesures pour accroître la résilience de son bilan. Elle a limité les distributions de bénéfice et revu la règle régissant la dotation à la provision pour réserves monétaires. Elle a également renforcé sa communication en donnant des informations transparentes sur sa stratégie d'investissement et la volatilité potentielle de ses bénéfices. La BNS devrait continuer de revoir sa stratégie d'investissement et maintenir des mesures appropriées pour limiter les risques inhérents à la taille importante de son bilan.

Neutraliser les risques qui pèsent sur la stabilité financière

Veiller à ce que le secteur bancaire dispose de volants de fonds propres suffisants et à ce qu'il soit surveillé de manière adéquate

Les fortes hausses des taux d'intérêt, le fléchissement de l'activité économique et l'incertitude globale accentuent les risques qui entourent le système financier et sa vulnérabilité. La sortie de l'environnement de taux d'intérêt négatifs et la montée des taux renforcent de manière générale les produits d'intérêts nets des banques. Néanmoins, de fortes hausses des taux d'intérêt peuvent provoquer un réajustement sensible des prix de certains actifs, se traduisant par des pertes pour les investisseurs et les établissements financiers. En outre, le fléchissement de l'activité économique se répercute sur la viabilité des entreprises et dégrade les portefeuilles de prêts des établissements financiers. L'analyse de scénarios de crise de la Banque nationale suisse (BNS) – réalisée en 2023 uniquement pour les banques axées sur le marché intérieur, étant donné qu'il n'était pas encore possible d'évaluer de manière exhaustive l'ensemble issu du rachat du Credit Suisse par UBS – laisse à penser que les volants de fonds propres des banques axées sur le marché intérieur devraient, dans l'ensemble, garantir une résilience adéquate (BNS, 2023d). Les banques doivent conserver des volants de fonds propres suffisants et une gestion efficace des risques pour neutraliser ceux-ci.

L'acquisition facilitée par l'État du Credit Suisse par UBS, annoncée en mars 2023, a de fait stabilisé la situation de crise grandissante du Credit Suisse et circonscrit les risques de contagion, préservant ainsi la stabilité financière, mais elle s'accompagne de nouveaux risques et problèmes. Les détenteurs des titres de dette considérés comme des fonds propres de base supplémentaires (AT1, *Additional Tier 1*) ayant été intégralement dépréciés ainsi qu'un groupe d'actionnaires du Credit Suisse ont engagé des poursuites en justice contre les autorités suisses, qui pourraient déboucher sur des procédures judiciaires coûteuses à l'issue incertaine. La restructuration des activités du Credit Suisse se traduira par des pertes d'emplois considérables. UBS a annoncé que 3 000 emplois seraient supprimés rien qu'en Suisse, mais il est probable que le marché du travail, qui est actuellement tendu, absorbera une grande partie de cette main-d'œuvre. Ce regroupement des deux plus grandes banques soulève maintenant des questions de concurrence. UBS exerce ses activités sur le marché mondial des services financiers où joue la concurrence, mais au niveau national, le nouvel établissement issu de cette fusion détiendra environ 25 % du marché des dépôts de résidents et des prêts aux résidents (BNS, 2023d). La Commission de la concurrence (COMCO) examine ce rachat et a présenté son premier rapport à l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) en septembre 2023.

Encadré 2.2. Le rachat du Credit Suisse par UBS

En mars 2023, les autorités – le Conseil fédéral, l’Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et la Banque nationale suisse (BNS) – ont facilité le rachat par UBS du Credit Suisse, qui était mal en point. Après des années marquées par des problèmes de gestion des risques, des contrôles internes inadéquats, des pertes financières, des changements de dirigeants et des tentatives de restructuration, en mars 2023, la faillite de deux banques américaines, vis-à-vis desquelles l’exposition du Credit Suisse était pourtant insignifiante, l’a soumis à des pressions considérables. Alors que le Credit Suisse satisfaisait aux exigences réglementaires en matière de fonds propres et de liquidités, il est devenu de plus en plus probable qu’il soit dans l’incapacité de se stabiliser par ses propres moyens. Le train de mesures annoncé le 19 mars 2023, axé sur l’acquisition de l’établissement par UBS et une aide considérable sous forme de liquidités, a rapidement stabilisé la situation et empêché d’autres effets d’entraînement sur le système financier en Suisse et à l’échelle mondiale.

Pour compléter la facilité pour resserrés de liquidités (FRL) et l’aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA, *emergency liquidity assistance*) qui existaient déjà, les autorités ont mis en place deux nouveaux instruments – une aide extraordinaire supplémentaire sous forme de liquidités (ELA+, *additional emergency liquidity assistance*) et un prêt d’aide sous forme de liquidités garanti par la confédération (mécanisme public de garantie des liquidités) – en vertu d’une ordonnance de nécessité, afin d’apporter un soutien massif sous forme de liquidités au nouvel ensemble. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a fourni à UBS une garantie contre les pertes de 9 milliards CHF au maximum (applicable uniquement au-delà d’un premier seuil de 5 milliards CHF de pertes éventuelles devant être absorbées par UBS) sur un portefeuille spécifique d’actifs du Credit Suisse dont la valeur était difficile à estimer. L’acquisition a été réalisée de manière accélérée, en vertu de l’ordonnance de nécessité adoptée et du fait de l’approbation rapide de la transaction, qui n’a pas été soumise au vote des actionnaires du Credit Suisse et d’UBS. L’intervention des pouvoirs publics a débouché sur une dépréciation intégrale, à hauteur de 15 milliards CHF, des titres de dette considérés comme des fonds propres de base supplémentaires (AT1, *Additional Tier 1*) du Credit Suisse, tandis que ses actionnaires ont bénéficié du prix d’acquisition offert par UBS pour les actions du Credit Suisse.

L’acquisition est devenue effective en juin 2023. UBS a annoncé une diminution sensible de l’ampleur des activités exercées précédemment par le Credit Suisse, en particulier une réduction de ses activités de banque d’investissement. En août 2023, UBS a annoncé qu’elle mettait fin à la garantie contre les pertes de 9 milliards CHF accordée par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, les aides sous forme de liquidités accordées au titre du dispositif ELA+ et du mécanisme public de garantie des liquidités ont été intégralement remboursées.

UBS, qui était déjà une banque d’importance systémique mondiale avant la fusion, est donc devenue encore plus grande et en vertu des règles relatives aux établissements « trop grands pour faire faillite » (TBTF, *too big to fail*), il doit satisfaire des exigences réglementaires encore plus strictes. La FINMA a accordé à UBS une période de transition allant de la fin de 2025 au début de 2030, au plus tard, pour se conformer aux exigences de fonds propres correspondant à l’augmentation de sa taille et de sa part de marché nationale. Pendant le processus d’intégration et de restructuration, les autorités devraient continuer à surveiller et contrôler de près la banque issue de la fusion.

L’acquisition a été réalisée sans que soit utilisé le régime de liquidation TBTF, soulevant des interrogations quant à la réglementation et à la surveillance optimales des grandes banques à l’avenir : comment une banque d’importance systémique mondiale qui satisfaisait aux exigences réglementaires a-t-elle pu être déstabilisée aussi rapidement, et quand, comment et sur quelle base juridique une autorité de réglementation peut-elle intervenir auprès d’une banque satisfaisant les exigences quantitatives fixées par

la réglementation ? Il faudrait tirer des enseignements importants de cette affaire pour renforcer la réglementation en Suisse ainsi qu'au niveau international. Le Conseil fédéral a engagé un examen du dispositif TBTF, dont le rapport final et les conclusions doivent être publiés au printemps de 2024. Une commission d'enquête parlementaire examinera la gestion et les responsabilités des autorités dans le cadre du pilotage de ce rachat.

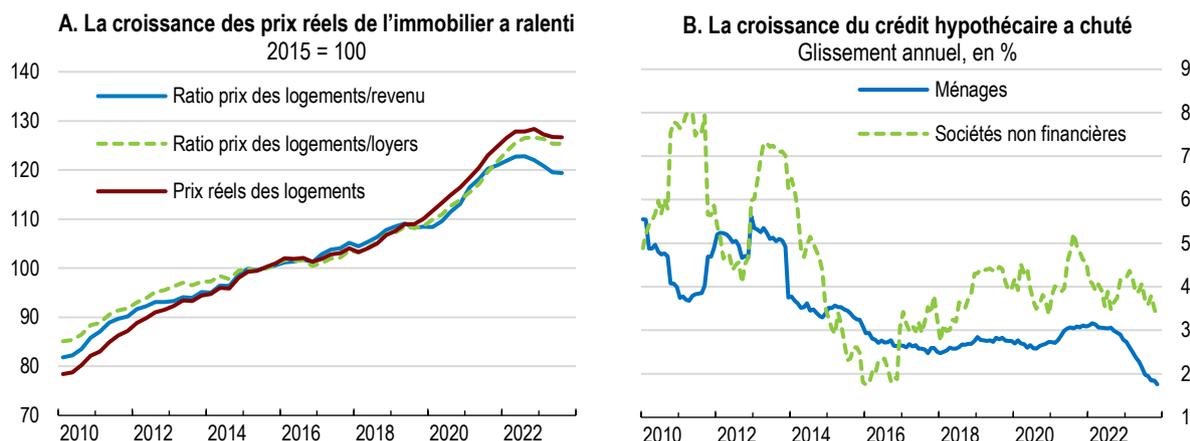
La BNS a présenté des observations préliminaires et des enseignements tirés de cette affaire dans son *Rapport sur la stabilité financière 2023* (BNS, 2023d). Elle y a souligné la nécessité de revoir le dispositif TBTF afin de faciliter une intervention rapide. En période de crise, les indicateurs réglementaires comme les ratios de fonds propres et de liquidité se sont révélés trop limités. En outre, le Credit Suisse a été confronté à des sorties de dépôts qui ont été plus importantes que ce qui avait été anticipé dans la réglementation relative aux liquidités. La BNS a estimé qu'il était nécessaire que les banques puissent cesser de payer les intérêts sur les instruments AT1 lorsqu'elles subissaient des pertes, et qu'elles puissent déprécier ces titres AT1 plus rapidement pour pouvoir absorber leurs pertes et accroître leurs chances de redressement. En outre, les banques devraient avoir des volants de liquidités plus importants et un niveau plus élevé d'actifs inscrits dans leur bilan pouvant être fournis en garantie à la BNS pour obtenir une aide extraordinaire sous forme de liquidités. En collaboration avec la FINMA et la BNS, le Département fédéral des finances réalise un examen plus approfondi de la crise du Credit Suisse, qui sera également présenté aux parlementaires suisses au printemps de 2024.

La FINMA a également publié un rapport sur la crise du Credit Suisse en décembre 2023 (FINMA, 2023a). Dans ce rapport, la FINMA souligne qu'elle avait pris des mesures drastiques et invasives pour combler les lacunes du Credit Suisse en matière de gouvernance d'entreprise et de gestion des risques avant la crise qui a eu lieu au début de 2023. La FINMA estime qu'en intensifiant ses activités de surveillance et d'application du droit concernant le Credit Suisse, elle est allée jusqu'aux limites de ses possibilités légales et appelle donc à un renforcement de la base légale de ses interventions. Plus spécifiquement, elle demande que soit mis en place un régime applicable aux cadres supérieurs (*senior managers regime*) – répartition claire des responsabilités, possibilité d'imputer les infractions commises aux personnes responsables, et nécessité que les risques les plus importants soient connus au plus haut niveau de la banque –, que la compétence de prononcer des amendes lui soit donnée, et que soient adoptées des règles plus strictes en matière de gouvernance d'entreprise. La FINMA a également indiqué qu'elle était prête à renforcer ses pratiques en matière de surveillance et qu'elle examinerait de manière approfondie les mesures de stabilisation, ce qui serait bienvenu.

Surveiller les vulnérabilités sur le marché du logement

Le marché du logement a commencé à montrer des signes de modération, après des années de forte hausse des prix de l'immobilier (Graphique 2.6). En termes réels, la croissance des prix de l'immobilier résidentiel a ralenti sur le segment des logements occupés par leur propriétaire, et elle est devenue négative sur le segment des objets résidentiels de rendement (BNS, 2023 d et 2023b). La croissance du crédit hypothécaire a également fléchi. Il faudra encore du temps pour que les hausses antérieures des taux d'intérêt se reflètent pleinement dans la dynamique du marché, et la croissance des prêts hypothécaires ralentira probablement encore. D'après divers indicateurs et des estimations obtenues par modélisation de la BNS, prenant en compte la situation de l'économie, les taux d'intérêt, les revenus et les loyers, les prix actuels des appartements correspondent à une surévaluation de l'immobilier suisse pouvant aller jusqu'à 40 % (BNS, 2023d). Cela tient en partie à des facteurs démographiques et à des contraintes affectant l'offre.

Graphique 2.6. Le marché du logement a commencé à se détendre



Source : OCDE, Indicateurs analytiques des prix des logements (base de données) ; et Banque nationale suisse (BNS).

StatLink  <https://stat.link/zbgu9f>

Des vulnérabilités perdurent sur le marché de l'immobilier résidentiel, même s'il s'est détendu dans une certaine mesure. Compte tenu de la surévaluation des actifs immobiliers, de fortes hausses des taux d'intérêt ou d'autres chocs pourraient provoquer une correction majeure des prix, qui entraînerait une dégradation des portefeuilles de prêts hypothécaires des banques. En outre, la proportion de prêts caractérisés par une contrainte de taux d'intérêt (qui désigne la période précédant la réévaluation du taux d'intérêt d'un crédit hypothécaire) inférieure à six mois augmente. Les vulnérabilités sont particulièrement aiguës sur le segment des objets résidentiels de rendement, où les investisseurs commerciaux sont plus susceptibles de faire défaut sur leur dette que les propriétaires occupants. Sur ce segment, en 2022, une part importante des nouveaux crédits (15 %) se caractérisait à la fois par une contrainte de taux d'intérêt courte et un ratio prêt/revenus élevé (supérieur à 20), ce qui les rendait particulièrement vulnérables à une augmentation des taux d'intérêt (BNS, 2023d).

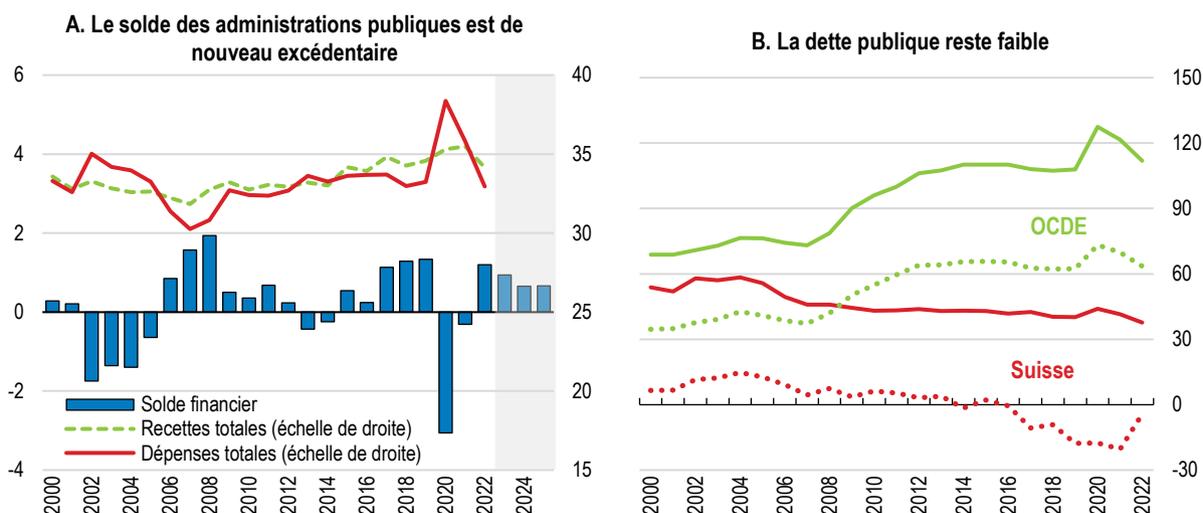
Il faudrait continuer de surveiller de près les risques liés au marché du logement et veiller à ce que des volants de fonds propres suffisants soient préservés. Le volant anticyclique sectoriel de fonds propres a été réactivé en septembre 2022, son niveau ayant été fixé à 2.5 % des positions pondérées en fonction des risques garanties par des gages immobiliers sur des objets d'habitation situés en Suisse, et cette mesure bienvenue contribuera à garantir la résilience du secteur bancaire (toute mesure d'activation, d'ajustement ou de désactivation du volant anticyclique de fonds propres est proposée par la BNS – après consultation de la FINMA – au Conseil fédéral, qui rend sa décision). Précédemment, l'Association suisse des banquiers (ASB) avait décidé de durcir, avec effet au 1^{er} janvier 2020, ses dispositions d'autorégulation relatives aux prêts hypothécaires finançant l'acquisition d'objets résidentiels de rendement, en revoyant à la hausse le niveau de capitaux propres exigé et en raccourcissant le délai d'amortissement. Il serait néanmoins bénéfique pour la Suisse de disposer d'un plus large éventail d'outils macroprudentiels qui tiennent compte de la capacité financière des emprunteurs, incluant par exemple un plafonnement des ratios dette/revenus et service de la dette/revenu applicables aux prêts hypothécaires. Comme cela avait été recommandé dans les précédentes *Études* (OCDE, 2017 ; 2019 ; 2022a), il conviendrait de renforcer le cadre de fixation des règles macroprudentielles, notamment en donnant pour mandat clair et ferme aux autorités compétentes de proposer des outils et de les calibrer. Pour l'heure, ces règles sont fixées en accord avec l'Association suisse des banquiers (ASB), ce qui peut avoir un impact sur leur opportunité et leur rigueur (FMI, 2019).

Une politique budgétaire globalement neutre se justifie

Après les mesures exceptionnelles prises pendant la crise du COVID-19 et deux années de déficit budgétaire, les administrations publiques ont enregistré un excédent de 1.2 % du PIB en 2022 (Graphique 2.7). Malgré l'affaiblissement de la croissance du PIB, un nouvel excédent des administrations publiques est attendu en 2023, sachant que l'administration fédérale a enregistré un déficit. Le gouvernement fédéral a dû renoncer à un versement au titre du bénéfice distribué par la BNS (0.25 % du PIB) en raison des pertes inscrites à son bilan, mais il n'a pas été nécessaire d'utiliser le mécanisme de sauvetage du secteur de l'électricité (0.5 % du PIB) (Conseil fédéral, 2023a). En outre, en août 2023, UBS a annoncé qu'elle résiliait le contrat de garantie contre les pertes accordé par le gouvernement fédéral à concurrence de 9 milliards CHF (1.1 % du PIB) dans le contexte du rachat de Credit Suisse. Cette garantie ne représentait pas une charge financière immédiate pour le budget fédéral, mais sa résiliation supprime un risque éventuel qui pesait sur les finances publiques.

Graphique 2.7. Le solde des administrations publiques est redevenu excédentaire et la situation budgétaire est saine

Administrations publiques, en % du PIB



StatLink  <https://stat.link/mxkt2e>

La situation des finances publiques reste saine et d'amples marges de manœuvre budgétaires sont toujours disponibles. La dette brute des administrations publiques, qui s'est établie à 37 % du PIB en 2022, est faible en termes de comparaison internationale (Graphique 2.7). Le ratio de la dette publique est stable depuis 15 ans, de l'ordre de 40 à 45 % du PIB, contrairement à de nombreuses autres économies de l'OCDE. Ce résultat est obtenu dans le contexte de la règle fédérale de frein à l'endettement (ainsi que des règles budgétaires cantonales) qui vise à faire de la politique budgétaire un outil de stabilisation au cours d'un cycle économique (tout en répondant à des besoins exceptionnels), et à assurer la viabilité des finances publiques en maintenant la dette nominale à un niveau stable (diminution du ratio dette/PIB).

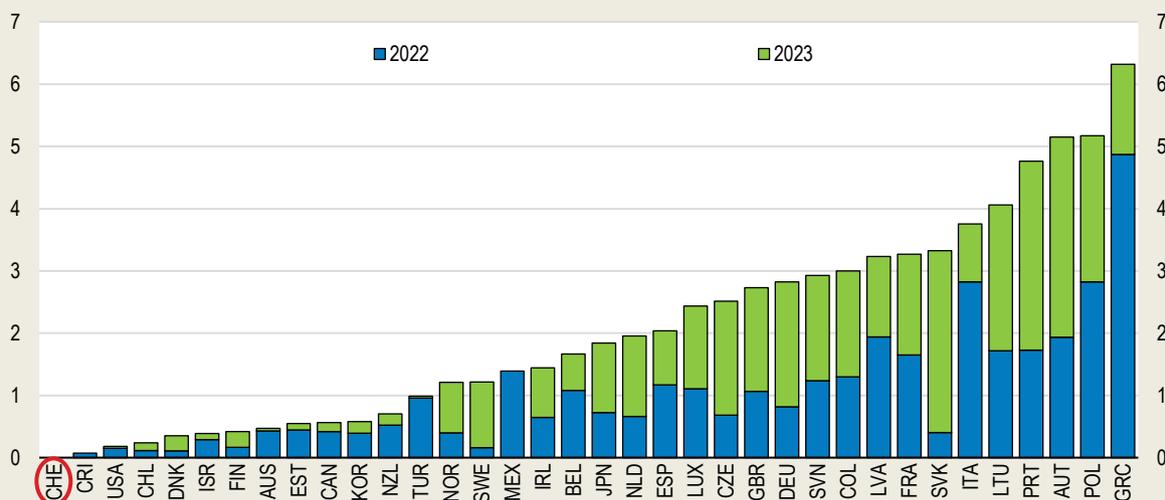
Encadré 2.3. La Suisse s'est abstenue de prendre des mesures de soutien discrétionnaires pendant la crise de l'énergie

L'agression de la Russie contre l'Ukraine a provoqué une forte hausse des prix de l'énergie et des produits de base, ainsi que de graves perturbations de l'offre sur les marchés de l'énergie. En l'absence d'une production nationale de gaz naturel, et sachant que le gaz représente 16 % de la consommation énergétique (AIE, 2020), la Suisse a été touchée par le choc énergétique. Toutefois, les autorités se sont abstenues de prendre des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises auxquelles d'autres pays européens ont eu fréquemment recours (Graphique 2.8).

La prépondérance de l'électricité d'origine renouvelable dans la production d'électricité, la part relativement faible de l'énergie dans la consommation totale des ménages, la solidité du franc suisse et la réglementation du marché au détail ont contribué à atténuer les effets négatifs de la hausse des prix de l'énergie en Suisse. Les plans d'urgence pour remédier aux pénuries d'énergie (y compris les recommandations visant à réduire la consommation de gaz naturel et d'électricité) ont également aidé les autorités à gérer efficacement la situation, bien que la cause de la crise se soit avérée très différente de ce qui avait été envisagé dans les évaluations des risques passées (FONES, 2021).

Graphique 2.8. Pas de nouvelles mesures de soutien public pendant la crise de l'énergie

Mesures d'aide énergétique, en % du PIB



Note : On évalue les mesures d'aide en termes bruts, c'est-à-dire sans tenir compte de l'effet des mesures liées à l'énergie éventuellement adoptées en parallèle pour accroître les recettes, telles que l'imposition des bénéfices exceptionnels enregistrés par les entreprises du secteur énergétique. Les projets annoncés par le gouvernement, mais pas encore votés par le Parlement ont été pris en considération s'il paraît clair qu'ils seront mis en œuvre sous une forme proche de celle qui a été annoncée. Les coûts budgétaires bruts ont été calculés à partir d'un ensemble d'estimations officielles et d'hypothèses concernant la façon dont les prix de l'énergie et la consommation d'énergie pourraient évoluer une fois les mesures d'aide en place. Les coûts correspondent à des estimations pour 2022 comme pour 2023, qui sont naturellement entourées d'une plus grande incertitude pour l'année en cours. Les mesures relevant des catégories « Crédits et apports de fonds propres » et « Autres » n'ont pas été prises en compte. Si une mesure donnée s'étale sur plus d'un an, on suppose que son coût budgétaire total est réparti uniformément entre les mois de la période considérée. Pour les mesures dont la fin n'a pas été officiellement annoncée, une date d'expiration a été fixée par hypothèse et la fraction des coûts budgétaires bruts se rapportant à la période 2022-23 a été retenue.

Source : Castle, et al. (2023).

StatLink  <https://stat.link/qebrh0>

Une politique budgétaire globalement neutre est appropriée en 2024 et 2025 au regard de la croissance modérée de l'économie. Cette politique devrait générer un faible excédent des administrations publiques au cours de cette période. Les stabilisateurs automatiques sont puissants en Suisse et ont permis par le passé d'atténuer les effets de chocs négatifs subis par l'économie (voir le chapitre 5). Ces stabilisateurs reposent principalement sur les impôts directs (sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine), qui représentent environ 70 % des recettes fiscales totales et qui s'ajustent aux fluctuations économiques sans qu'il soit nécessaire de prendre des décisions discrétionnaires, ainsi que sur une augmentation de diverses prestations sociales. Il faudrait laisser jouer librement les stabilisateurs automatiques pour contrebalancer le ralentissement de la croissance et la légère remontée du chômage. Toutefois, la politique budgétaire ne devrait pas entraver les efforts déployés par les responsables de la politique monétaire pour faire baisser l'inflation et les anticipations d'inflation. La décision de prolonger la période d'amortissement (durée prescrite par la règle de frein à l'endettement durant laquelle le déficit exceptionnel doit être compensé par le budget ordinaire) afin de résorber la « dette COVID » de 6 à 12 ans est une décision bienvenue qui évitera de devoir mener une politique budgétaire excessivement restrictive dans les années à venir.

Encadré 2.4. La règle du frein à l'endettement

La règle du frein à l'endettement est un élément essentiel du cadre budgétaire suisse au niveau fédéral. Elle impose à la politique budgétaire de la Confédération une règle contraignante. Ses principes ont été approuvés en décembre 2001 par une votation populaire et ses dispositions fondamentales sont inscrites dans la Constitution fédérale (article 126). Cette règle est présentée plus en détail dans la loi sur les finances de la Confédération.

Le frein à l'endettement a pour objet de préserver la viabilité de la politique budgétaire sur le long terme en stabilisant la dette nominale (ce qui passe par une diminution du ratio dette/PIB). Cette règle prend aussi en compte le cycle conjoncturel dans une optique de lissage des fluctuations de la croissance. Il s'agit d'une règle de déficit structurel qui plafonne les dépenses au montant des recettes structurelles (c'est-à-dire corrigées des variations conjoncturelles). En vertu de la règle du frein à l'endettement, l'obligation d'équilibre du budget s'applique donc sur un cycle conjoncturel complet, et non sur une année. Dans le cadre de ce mécanisme, les dépenses totales de l'administration fédérale sont relativement indépendantes de la conjoncture, tandis que les recettes fiscales servent de stabilisateurs automatiques. Les écarts effectifs par rapport au plafond fixé par la règle se traduisent par un crédit ou débit sur un « compte de compensation ». Tout découvert de ce compte de compensation doit être pris en considération lors de la détermination du nouveau plafond de dépenses de l'année consécutive, et éliminé au cours des années suivantes. De plus, en principe, tout excédent résultant de dépenses effectives inférieures au plafond de dépenses ne peut être utilisé que pour réduire la dette.

En cas de situation exceptionnelle (comme une grave récession, une pandémie ou une catastrophe naturelle), le Parlement peut relever le plafond de dépenses à la majorité qualifiée dans chacune des deux chambres, sachant qu'une règle contraignante s'applique alors également à ce budget extraordinaire. Les recettes et les dépenses extraordinaires sont imputées à un compte d'amortissement, et lorsque ce compte présente un découvert dû aux dépenses extraordinaires, ce dernier doit être compensé au cours des six exercices qui suivent par des excédents du budget ordinaire. Dans des cas particuliers, le Parlement peut prolonger ce délai de six ans.

Source : OCDE (2022a).

L'augmentation des besoins de dépenses nécessite de réexaminer les dépenses et d'accroître les recettes

La Suisse doit trouver le moyen de faire face à l'accroissement de ses besoins de dépenses pour s'adapter au changement climatique et honorer ses engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les besoins de dépenses de défense augmentent eux aussi. Les taux d'intérêt sur les nouveaux emprunts publics sont en hausse. À plus long terme, les dépenses publiques seront mises à rude épreuve par le vieillissement démographique (voir ci-dessous). Aussi, la Suisse doit freiner la croissance des dépenses publiques ou trouver de nouvelles sources de recettes publiques afin de respecter la règle de frein à l'endettement et de préserver la viabilité budgétaire.

Le gouvernement estime qu'entre 2025 et la fin de 2027, il faudra réaliser des économies équivalent à 0.9 point de PIB dans le budget fédéral pour pouvoir respecter la règle du frein à l'endettement (Conseil fédéral, 2023b). Les dépenses consacrées aux réfugiés ukrainiens, qui étaient précédemment (sur la période 2022-2024) comptabilisées comme des dépenses extraordinaires, sont intégrées dans ce calcul.

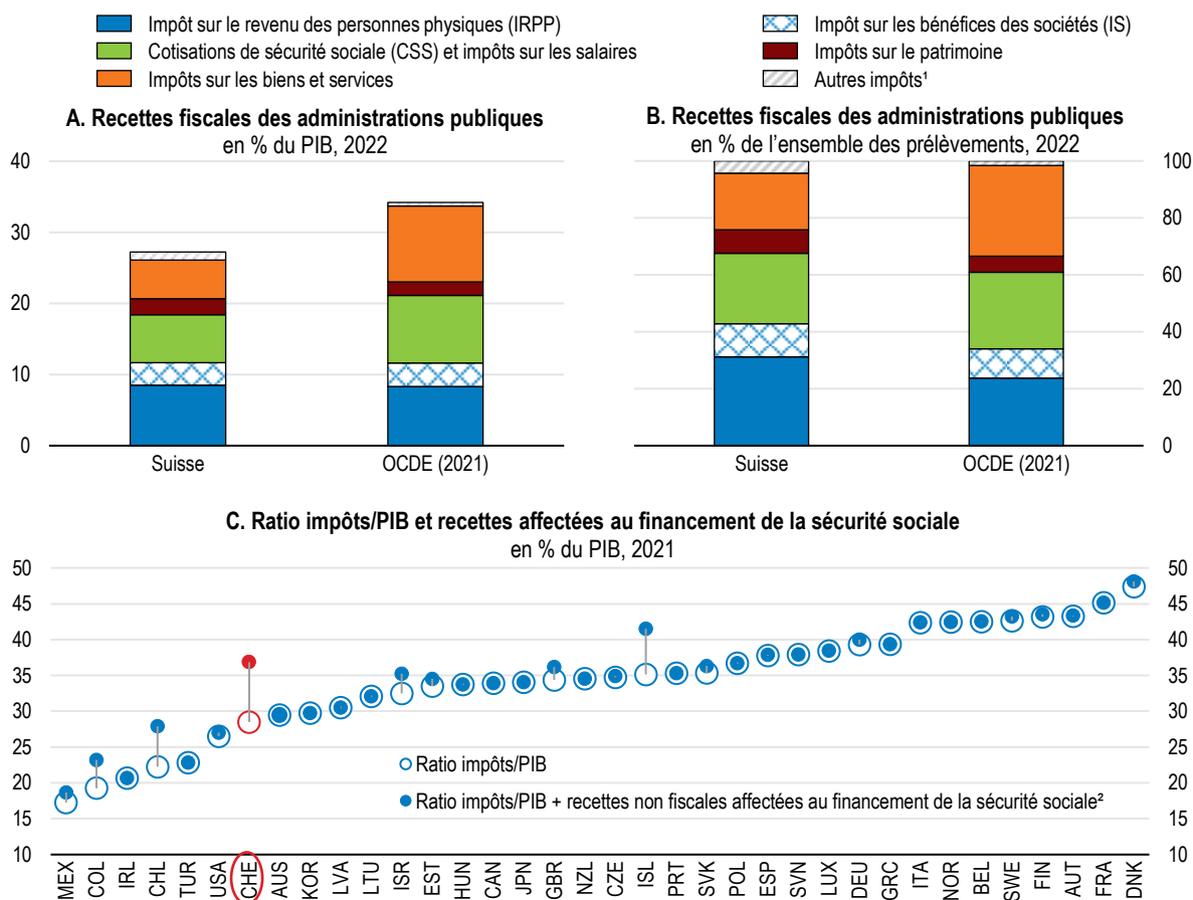
Début 2023, le Conseil fédéral a annoncé une série de mesures visant à réduire les dépenses et à augmenter les recettes du budget fédéral. Il s'agit entre autres de freiner la croissance des dépenses militaires, de suspendre la contribution à Horizon Europe en faveur de mesures transitoires jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé avec l'UE, de diminuer les contributions au fonds d'infrastructure ferroviaire et de procéder à des réductions linéaires d'autres dépenses. Dans le même temps, il est prévu de réduire la contribution fédérale à l'assurance chômage (au vu des excédents accumulés par l'assurance chômage), de faire baisser la part cantonale de l'impôt fédéral direct (en faveur du gouvernement fédéral) et d'introduire des taxes sur les véhicules électriques en 2024. Certaines de ces mesures doivent être adoptées par le Parlement. L'effort global est louable, et certaines mesures pourraient générer des gains d'efficacité (la baisse de la contribution au fonds d'infrastructure ferroviaire). Toutefois, d'autres mesures n'auront pas nécessairement d'impact sur les finances des administrations publiques parce qu'elles se répartissent entre les différents niveaux de l'administration. En outre, la baisse de la contribution à Horizon Europe ne devrait être que temporaire. Aussi, des mesures de caractère plus structurel sont nécessaires à moyen et long terme.

Le recours à des examens des dépenses dans le cadre du processus budgétaire pourrait permettre de réaliser des économies. En Suisse, il est de tradition d'évaluer soigneusement la justification économique et les coûts et avantages de l'introduction de nouvelles mesures. Toutefois, les outils permettant de procéder à un examen systématique et régulier des dépenses existantes font défaut. Plusieurs pays tirent profit d'examens réguliers des dépenses qui permettent de cerner les mesures d'économie ou de réaffectation des dépenses ou d'améliorer l'efficacité des programmes et des politiques menées. Au Danemark, les examens des dépenses sont pratiqués depuis plus de 20 ans. Ils sont menés par le ministère des Finances et éclairent les négociations budgétaires et les décisions relatives aux budgets pluriannuels. En Irlande, les examens des dépenses – intégrés au processus budgétaire annuel – visent à améliorer la ventilation des dépenses publiques entre tous les domaines de l'action gouvernementale, grâce à une évaluation systématique de leur efficacité et de leur efficacité. En Norvège, les recommandations issues du rapport final sur l'examen des dépenses ont une influence directe sur le processus budgétaire. Au Royaume-Uni, les examens des dépenses sont le principal mécanisme par lequel les budgets des ministères sont établis. Se doter d'un cadre solide pour l'examen des dépenses fondé sur les bonnes pratiques de l'OCDE en la matière (Tryggvadottir, 2022) peut être pour l'administration un moyen d'être mieux armée pour faire face aux tensions budgétaires naissantes et de mieux réagir à l'évolution des priorités gouvernementales.

Accroître les recettes fiscales permettrait également de se conformer à la règle de frein à l'endettement et de répondre par ailleurs aux besoins de dépenses croissants liés à la défense, au vieillissement et au changement climatique. Comme indiqué dans la dernière Étude (OCDE, 2022a), les recettes fiscales de

la Suisse, exprimées en pourcentage du PIB, sont relativement faibles (Graphique 2.9), encore que la charge qui pèse sur les ménages soit beaucoup plus lourde lorsqu'on tient aussi compte du financement des dépenses de soins de santé par l'assurance privée obligatoire (Graphique 2.9, partie C). Les recettes fiscales reposent fortement sur la fiscalité directe (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur le bénéfice des entreprises et cotisations de sécurité sociale). Le taux normal de TVA s'établit à 8.1 %, et le niveau des recettes de taxe sur la valeur ajoutée mesuré en pourcentage du PIB est un des plus faibles de la zone OCDE. Élargir l'assiette de la TVA, améliorer la discipline fiscale (comme prévu) et relever le taux normal de TVA (au-delà de la hausse de 0.4 point de pourcentage visant à financer le premier pilier du système de retraite) pourrait permettre d'obtenir des recettes supplémentaires. Il est également possible d'accroître les recettes provenant de la fiscalité immobilière, notamment l'impôt périodique sur la propriété immobilière, qui sont faibles par comparaison internationale. Réduire les contre-incitations au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu, par exemple en passant d'une imposition commune par famille à une imposition individualisée des revenus (voir ci-dessous), pourrait rehausser le taux d'activité et donc accroître les recettes fiscales. La Suisse a adopté l'impôt minimum mondial de 15 % sur les bénéfices des entreprises multinationales élaboré par l'OCDE, qui prendra effet le 1^{er} janvier 2024. Toutefois, l'impact exact sur les recettes fiscales en Suisse est incertain, car il dépendra des réponses comportementales des entreprises et des mesures prises par les cantons.

Graphique 2.9. Les recettes fiscales reposent fortement sur la fiscalité directe



1. Comprend les recettes qui ne relèvent ni de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ni de l'impôt sur le bénéfice des entreprises.
 2. Les recettes non fiscales affectées au financement de la sécurité sociale comprennent les cotisations volontaires aux régimes publics et les contributions obligatoires aux régimes du secteur privé.

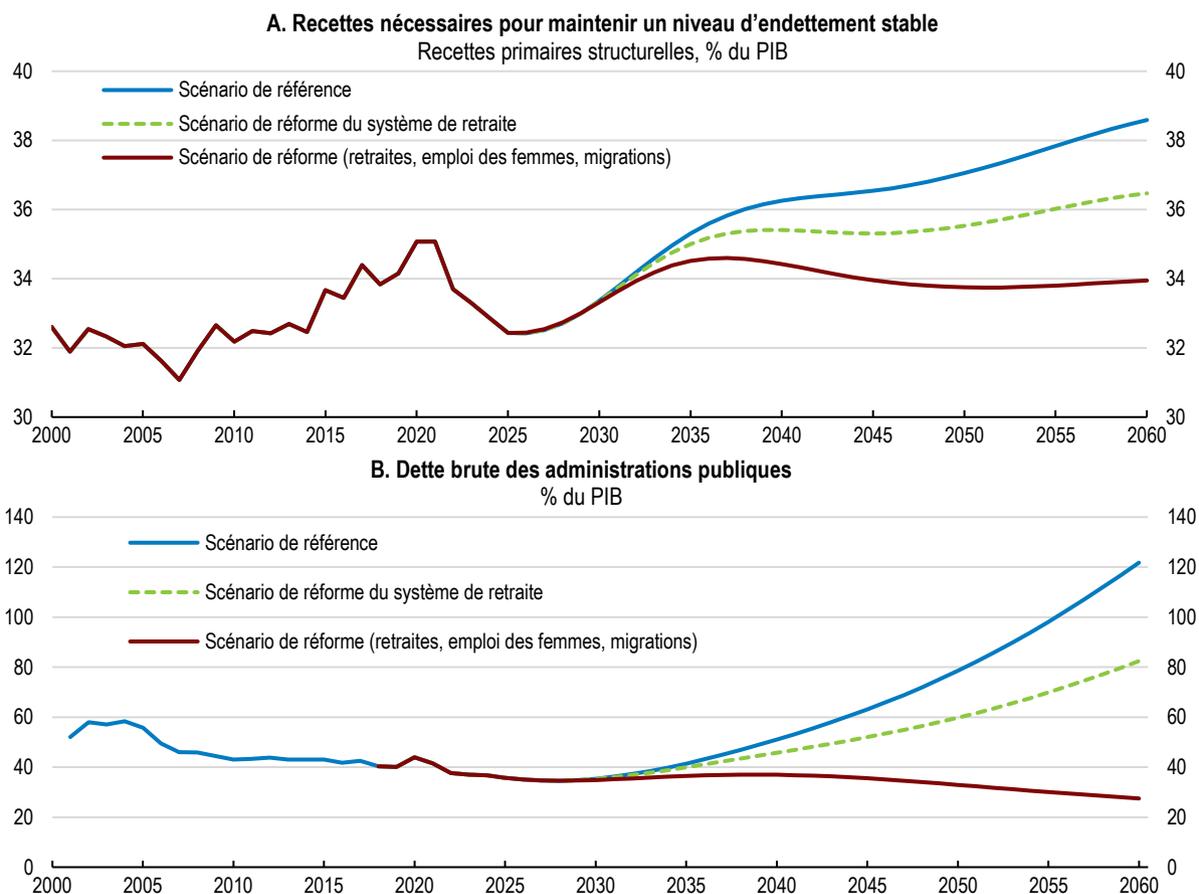
Source : Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; OCDE (2023), Statistiques des recettes publiques 2023.

StatLink <https://stat.link/tqlrcv>

Renforcer la viabilité à long terme du système de retraite

Des tensions budgétaires se profilent, malgré le faible niveau de la dette publique par comparaison internationale et la position créditrice nette des administrations publiques. Même si une incertitude considérable entoure les projections réalisées à un horizon très éloigné, des scénarios à long terme fondés sur Guillemette et Turner (2021) tendent à indiquer que, pour maintenir le ratio dette/PIB à son niveau actuel, à politiques inchangées, tout en conservant le même niveau de services publics et de prestations qu'aujourd'hui, les autorités devraient accroître les recettes budgétaires de près de 6 points de PIB d'ici à 2060 (Graphique 2.10). Les projections nationales établies par le Département fédéral des finances (DFF, 2021) mettent en évidence des tensions budgétaires moins fortes. Le vieillissement démographique exerce de fortes tensions, dans la mesure où il fait augmenter les dépenses de retraite ainsi que de soins de santé et de longue durée (Graphique 2.12). Pour préserver la viabilité de ses finances publiques, la Suisse devra accroître sensiblement ses recettes publiques, par exemple en augmentant les impôts, entreprendre des réformes structurelles visant à limiter la hausse des coûts liés au vieillissement, ou réduire sensiblement d'autres dépenses primaires. Un ambitieux train de mesures, conjuguant des réformes du marché du travail destinées à rehausser le taux d'emploi et des réformes du système de retraite visant à allonger la vie active et à continuer de faire augmenter l'âge effectif de départ à la retraite, pourrait contribuer à atténuer l'accroissement prévu des tensions budgétaires (voir aussi le chapitre 3). Des réformes du marché du travail visant à accroître les taux d'emploi des femmes et à attirer davantage de travailleurs migrants afin de contrer l'érosion de la main-d'œuvre nationale permettraient de rétablir la dette publique sur une trajectoire viable (Graphique 2.10).

Graphique 2.10. Le vieillissement crée des tensions budgétaires



Note : Les projections sont données à titre indicatif et diffèrent sensiblement des dernières projections établies à l'échelon national (DFF, 2021). Le modèle à long terme de l'OCDE tient compte de la démographie, mais aussi de l'effet Baumol, c'est-à-dire l'augmentation tendancielle du prix relatif des services. On pose également l'hypothèse que les autres dépenses primaires (hors santé et pensions) subissent l'influence du vieillissement. On part du principe que les pouvoirs publics chercheront à assurer un niveau de services constant en termes réels par habitant. Il en résulte un surcroît de tensions budgétaires lorsque le ratio emploi/population diminue. Cet élément ajoute environ 2 points de PIB à l'horizon 2060 (voir l'encadré 1.1 et le graphique 1.13 dans Guillemette et Turner, 2021). Les scénarios examinés reposent en outre sur l'hypothèse que les pensions publiques progressent à un rythme deux fois plus lent que les salaires, conformément à la législation suisse en vigueur. Les simulations utilisent les projections démographiques des Nations Unies. La partie A du graphique montre le surcroît de recettes publiques nécessaire pour maintenir le ratio dette/PIB à un niveau constant malgré la hausse des coûts liés au vieillissement démographique. La partie B correspond à un scénario dans lequel l'augmentation des coûts liés au vieillissement est financée par le déficit (en supposant un solde primaire nul). Dans les deux cas de figure, la réforme des retraites implique ce qui suit : l'âge de départ est reporté par paliers à 67 ans en 2034 puis jusqu'à deux tiers du gain d'espérance de vie attendu par la suite. Ce scénario de réformes englobe la réforme des retraites, la convergence du taux d'emploi des femmes d'âge très actif (25-54 ans) avec celui des hommes d'ici 2050 et l'augmentation de l'immigration nette de 45 000 personnes par an à 75 000 personnes d'ici 2030.

Source : Modèle économétrique à long terme de l'OCDE ; calculs de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/bvzxoax>

Encadré 2.5. Le système de retraite

Le système de retraite suisse s'articule autour de trois piliers, destinés à atténuer les risques pesant sur les individus et les finances publiques. Les deux premiers piliers représentent ensemble au moins 60 % du dernier revenu des bénéficiaires. À mesure que l'on progresse vers le haut de la distribution des revenus, la proportion du total des pensions imputable aux deuxième et troisième piliers augmente, et celle qui correspond au premier pilier diminue (voir le Graphique 2.11).

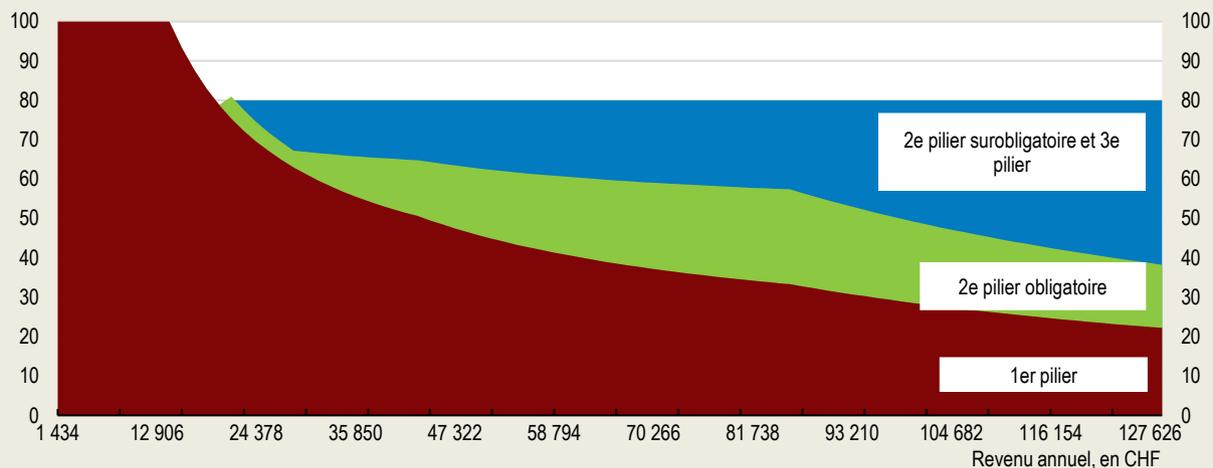
Le premier pilier est un régime public de retraite par répartition, qui constitue la principale source de revenus des retraités ayant eu des revenus d'activité modestes. Le taux de cotisation est le même pour tous les salariés et s'établit à 8.7 % des revenus d'activité bruts (sachant que ces cotisations sont assumées pour moitié par les employeurs). Les prestations de retraite dépendent du nombre d'années de cotisation, du niveau moyen du salaire perçu par un individu sur l'ensemble de sa carrière, ainsi que de certaines bonifications éventuelles. Pour obtenir une rente complète (c'est-à-dire une pension à taux plein), un travailleur doit cotiser tous les ans à partir de l'âge de 20 ans. Chaque année de cotisation manquante se traduit par une réduction de la pension de vieillesse de 1/44^e. En outre, la somme des pensions versées à un couple ne peut excéder 150 % de la rente maximale. Des bonifications sont accordées en compensation des années consacrées à l'éducation d'enfants ou à la prise en charge de proches.

Le deuxième pilier du système de retraite est un régime de prévoyance professionnelle, qui comporte une composante facultative (dite « surobligatoire ») que choisissent de mettre en place de nombreuses entreprises. Des initiatives prises par des employeurs à partir du XIX^e siècle sont à l'origine du deuxième pilier, qui est devenu obligatoire en 1985. Il s'apparente pour l'essentiel à un régime à cotisations définies. La plupart des caisses de pension sont privées. La concentration du secteur a eu pour effet de ramener leur nombre de quelque 3 600 en 1985 à 1 500 environ en 2018 et fait augmenter leur taille moyenne. Ce régime complète les prestations servies et rehausse le taux de remplacement assuré par le premier pilier pour une grande partie de la population.

Le troisième pilier repose sur des incitations fiscales à cotiser à des dispositifs d'épargne-retraite gérés par les banques et les compagnies d'assurance. Le montant des cotisations pouvant être versées au troisième pilier est plafonné à 7 056 CHF par an pour les personnes affiliées à un régime du deuxième pilier, ou à 20 % des revenus (dans la limite de 35 280 CHF) par an pour les autres (principalement des travailleurs indépendants). Les cotisations versées dans ces dispositifs facultatifs d'épargne-retraite sont déductibles au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les revenus de cette épargne-retraite (intérêts et participation aux excédents) sont exonérés d'impôt sur le revenu.

Graphique 2.11. Taux de remplacement selon la position des assurés dans la distribution des revenus

Taux de remplacement, en %

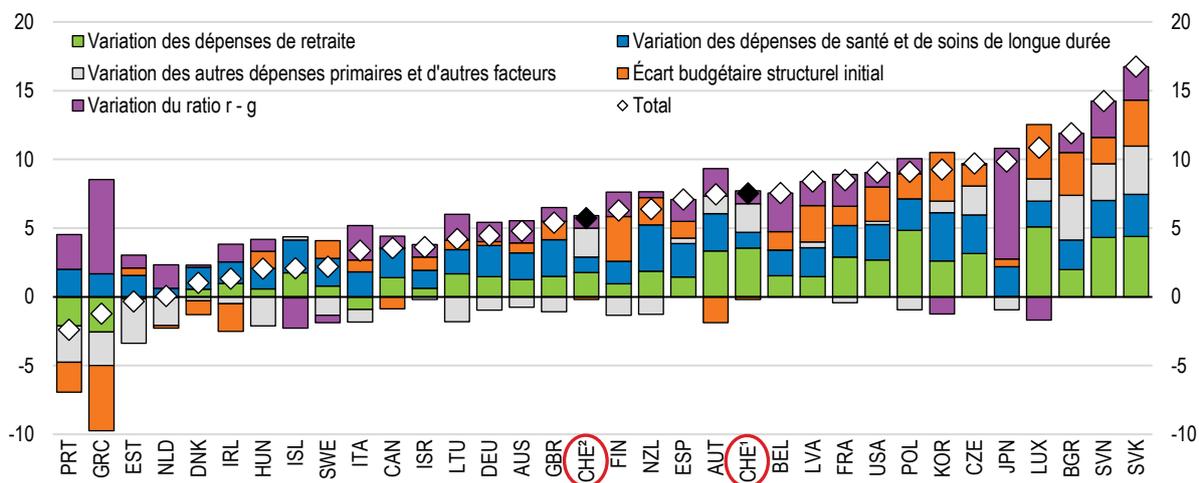


Source : Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

StatLink <https://stat.link/va6ibx>

Graphique 2.12. Le vieillissement démographique accroît les coûts liés aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée

Augmentation des recettes nécessaires pour maintenir le ratio de la dette publique au niveau actuel dans le scénario de référence, entre 2024 et 2060, en points de % du PIB potentiel



1. Indique le coût des retraites selon l'hypothèse standard de Guillemette et Turner (2021) d'un taux de prestation constant, ce qui signifie que les pensions publiques progresseront au même rythme que les salaires.

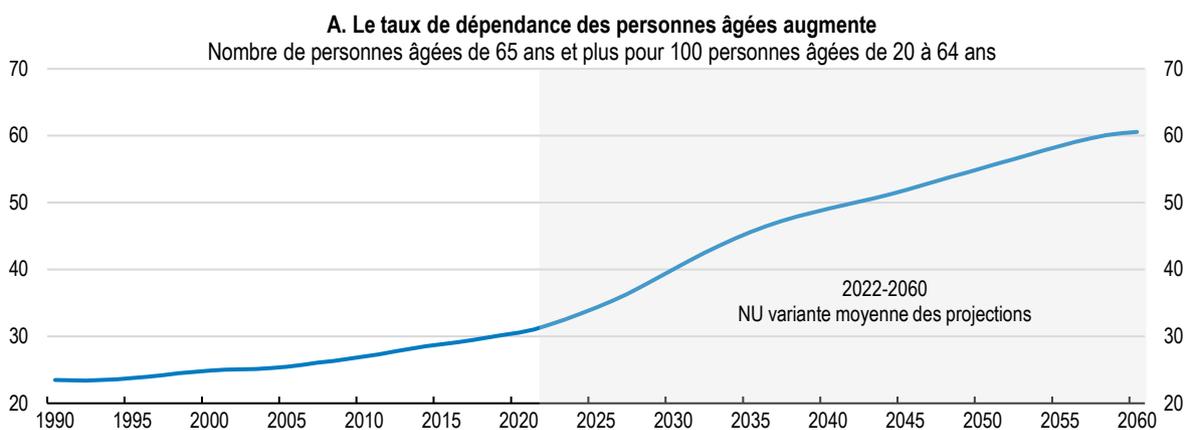
2. Indique le coût des retraites dans l'hypothèse où les pensions publiques progresseront à un rythme moitié moindre que les salaires, conformément à la législation suisse en vigueur et au graphique 2.10 ci-dessus.

Source : Modèle à long terme de l'OCDE.

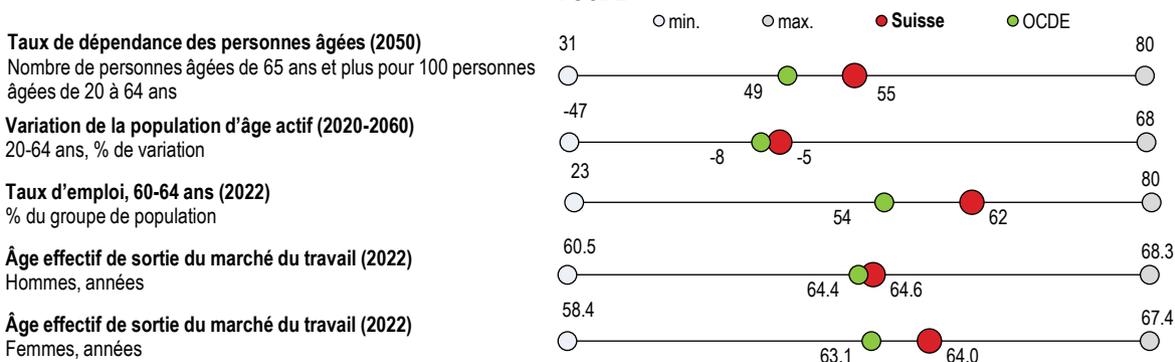
StatLink <https://stat.link/o0wslu>

La population vieillit rapidement et le taux de dépendance des personnes âgées augmente (Graphique 2.13). Le nombre de personnes âgées de 80 ans ou plus va être multiplié par plus de deux d'ici à 2045. Les projections démographiques et relatives au marché du travail sont plus favorables pour la Suisse que pour de nombreuses autres économies de l'OCDE, grâce à un taux d'emploi élevé et à une diminution plus lente que prévu de la population d'âge actif (Graphique 2.13). Toutefois, ces prévisions restent incertaines et supposent une immigration nette suffisante de travailleurs (OCDE, 2021a). En outre, bien que l'âge effectif de départ à la retraite soit légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, la longévité remarquable des Suisses se traduit par une espérance de vie résiduelle élevée à la sortie du marché du travail (Graphique 2.14). Avec un âge légal de départ à la retraite actuellement fixé à 65 ans et une espérance de vie à 65 ans qui devrait augmenter de quatre ans pour les hommes comme pour les femmes d'ici 2060 (OCDE, 2021b), le temps passé à la retraite augmentera, ce qui alourdira les dépenses de retraite.

Graphique 2.13. Le vieillissement démographique se répercute sur le marché du travail



B. Les prévisions démographiques et sur le marché du travail sont plus favorables que pour beaucoup d'autres économies de l'OCDE



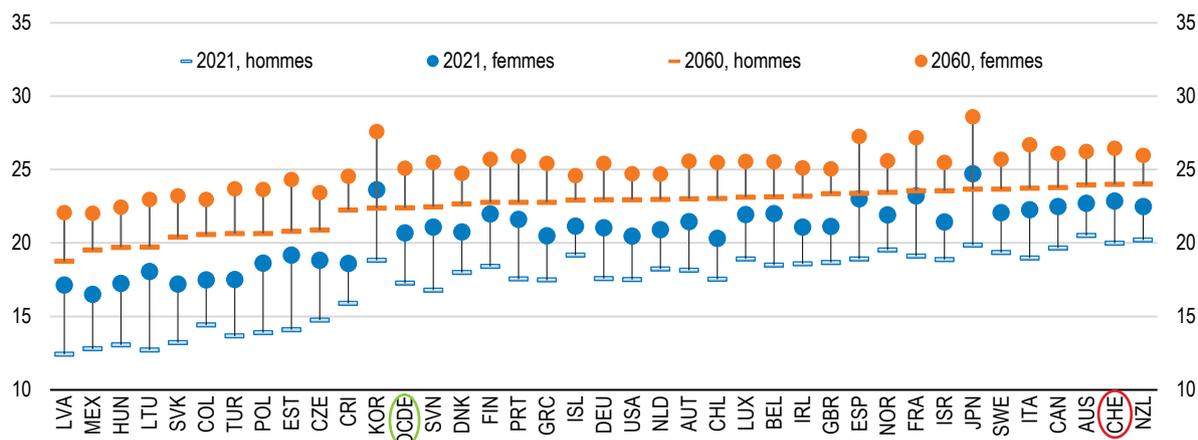
Note : La variante moyenne des projections démographiques des Nations Unies pour la Suisse est plus pessimiste que les projections nationales établies par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Selon le scénario de référence de l'OFS, le taux de dépendance des personnes âgées passera de 31 % en 2020 à 50 % en 2060 (DFF, 2021).

Source : Nations Unies (2022), World Population Prospects : The 2022 Revision, édition en ligne ; Statistiques de l'OCDE sur la population active ; OCDE (2023), Panorama des pensions 2023 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20.

StatLink  <https://stat.link/re27j3>

Graphique 2.14. Le temps passé à la retraite est important et devrait continuer de s'allonger

Espérance de vie résiduelle à 65 ans



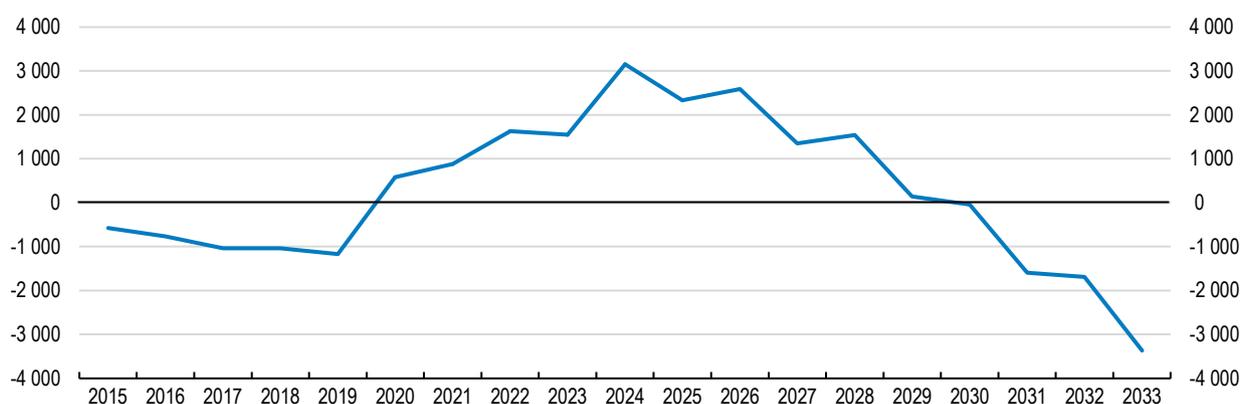
Source : Nations Unies (2022), *World Population Prospects : The 2022 Revision*, édition en ligne.

StatLink  <https://stat.link/eisqou>

Le vieillissement démographique et l'absence de réforme en profondeur menacent la viabilité du système de retraite suisse et l'adéquation des prestations. Après des années de tentatives de réforme et de rejets par référendum, deux réformes récentes (l'une entrée en vigueur en 2020 et l'autre qui prendra effet en 2024) n'ont fait qu'alléger temporairement les tensions. Elles relèvent les cotisations de sécurité sociale de 0.3 point de pourcentage, affectent les recettes supplémentaires générées par la hausse de 0.4 point de pourcentage du taux normal de TVA au premier pilier, et portent la contribution du gouvernement fédéral de 19.6 % à 20.2 % des dépenses totales. En outre, l'âge de départ à la retraite des femmes sera progressivement aligné sur celui des hommes, de 65 ans (d'ici 2027). Pourtant, le financement du premier pilier reste toujours menacé. Le fonds de compensation qui gère les actifs et les passifs du premier pilier a dû faire face à des déficits croissants (hors revenus de placements) entre 2014 et 2019 (OFAS, 2022 et 2023a) jusqu'à l'augmentation récente des recettes, mais les tensions sur les dépenses devraient continuer d'augmenter. D'après les projections de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS, 2023b), le fonds (solde hors revenus des placements) redeviendra déficitaire en 2030 (Graphique 2.15). Des mesures supplémentaires sont donc nécessaires.

Graphique 2.15. La réforme récente n'a fait qu'atténuer provisoirement les tensions sur le financement du premier pilier

Assurance vieillesse et survivants, solde hors revenu des placements, millions CHF (prix de 2022)



Source : Office fédéral des assurances sociales.

StatLink  <https://stat.link/e8yup7>

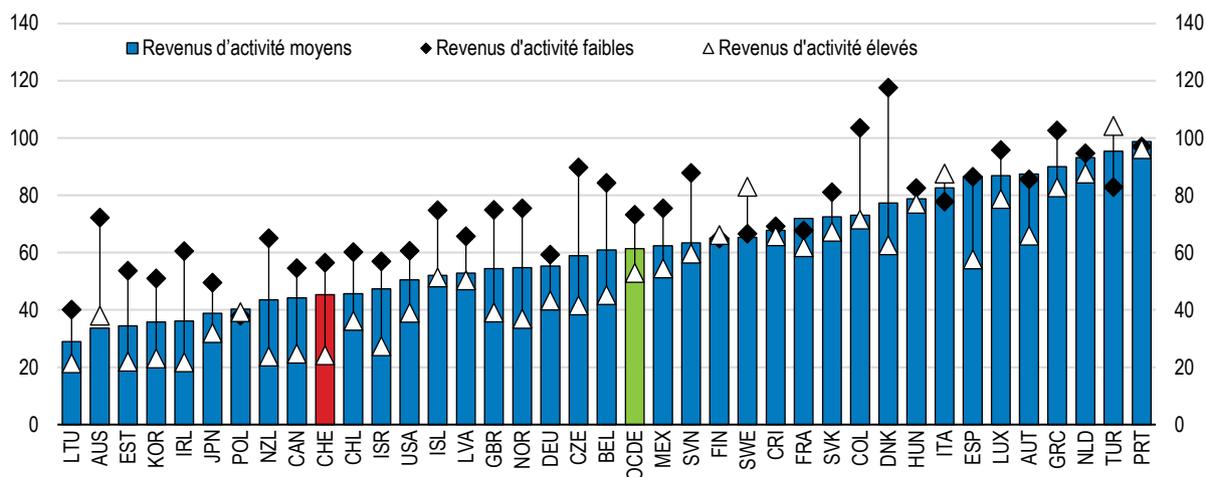
D'après le modèle de retraite de l'OCDE, les taux de remplacement assurés par le système obligatoire de retraite (correspondant au premier pilier et à la composante obligatoire du deuxième pilier) seront faibles pour les futurs bénéficiaires (Graphique 2.16). Les retraites versées par le système obligatoire sont indexées sur la moyenne de la croissance des salaires et de l'inflation. Le revenu net d'une personne qui entre sur le marché du travail à l'âge de 22 ans en 2022 et qui effectue une carrière complète en étant rémunérée au salaire moyen sera divisé par plus de deux au moment de la retraite s'il n'est pas complété par les prestations d'un dispositif de retraite professionnel facultatif (OCDE, 2023, 2021a et 2021b). Cela dit, moins d'une personne sur dix est uniquement affiliée à un régime obligatoire. Bien que les régimes obligatoires de retraite aient pour fonction d'assurer aux personnes âgées un niveau de vie adéquat, les retraités suisses perçoivent des revenus faibles par rapport au reste de la population (Graphique 2.17). Le taux de pauvreté monétaire relative des personnes âgées est supérieur à la moyenne de l'OCDE. Dans le même temps, le patrimoine net médian des ménages comptant au moins une personne à la retraite est six fois supérieur à celui de la population active. Pourtant, 18 % des ménages comptant des personnes retraitées ont un patrimoine net nul ou négatif (Wanner, 2023). Avec la baisse des taux de remplacement, le revenu à la retraite des personnes qui n'auront pas suffisamment cotisé à des régimes facultatifs chutera.

Relever l'âge légal de la retraite tout en l'arrimant à l'allongement de l'espérance de vie et rendre plus efficaces les incitations à travailler au-delà de cet âge sont deux réformes essentielles qui augmenteraient les recettes, soulageraient les tensions sur les dépenses et contribueraient à soutenir la croissance. Elles auraient aussi une incidence positive sur les taux de remplacement des pensions obligatoires du deuxième pilier. D'autres pays de l'OCDE, comme le Danemark, l'Italie et les Pays-Bas, par exemple, ont d'ores et déjà introduit des réformes ayant pour effet de reporter l'âge légal de la retraite puis de le lier à l'espérance de vie. Aux Pays-Bas, l'âge de la retraite est automatiquement relevé des deux tiers du gain d'espérance de vie, afin de conserver un ratio pratiquement constant entre le nombre d'années passées à la retraite et le nombre d'années sur le marché du travail.

La composante obligatoire du deuxième pilier est soumise à des tensions dues au caractère intenable des taux minimums de conversion (les taux appliqués pour convertir le capital d'épargne-retraite accumulé en rente annuelle). Les paramètres du deuxième pilier sont définis de telle sorte à atteindre des taux de remplacement de 60 % conjointement au premier pilier, avec un rendement minimum des actifs (actuellement de 1 %) et un taux de conversion fixe (actuellement de 6.8 %) fixés par la loi. Le taux de conversion est resté inchangé entre 2004 et 2023 malgré l'allongement de l'espérance de vie et une longue période de faibles rendements des placements. À 6.8 %, son niveau était nettement au-dessus du taux réaliste sur le plan actuariel, qui se situerait entre 4.5 et 5 % (Helvetia, 2020).

Graphique 2.16. Les taux de remplacement assurés par les régimes obligatoires de retraite seront faibles

Taux de remplacement nets futurs des pensions de retraite, hommes, %



Note : Les valeurs de tous les paramètres du système de retraite correspondent à la situation observée depuis 2022. Les calculs de l'OCDE donnent le montant des prestations de retraite d'une personne qui entre dans le système cette année-là à l'âge de 22 ans (donc née en 2000) et qui prend sa retraite au terme d'une carrière complète.
Source : OCDE (2023), Panorama des pensions 2023.

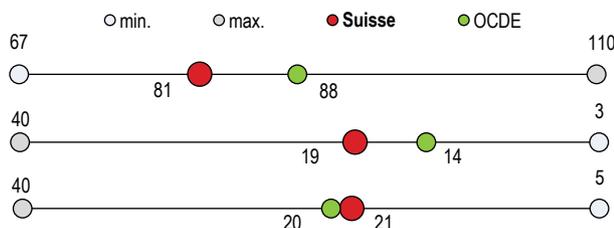
StatLink <https://stat.link/1phgor>

Graphique 2.17. Les revenus des personnes âgées suisses seront faibles par comparaison avec le reste de la population

Revenu moyen (66+), 2021 ou dernière année disponible
% du revenu moyen de la population totale

Taux de pauvreté relatif (66+), 2021 ou dernière année disponible
% de la population

Prestations du filet de sécurité en faveur des personnes âgées, 2022
% des revenus moyens bruts



Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus ; OCDE (2023), Panorama des pensions 2023 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20.

StatLink <https://stat.link/oikhy9>

À la fin de 2022, le ratio de couverture (actifs rapportés aux passifs) se situait en moyenne à 107 % pour les caisses de pension privées, mais 16 % des caisses avaient un ratio de couverture inférieur à 100 % (CHS PP, 2023a). Parmi les caisses de pension publiques bénéficiant de garanties de l'État, 94 % avaient un ratio de couverture inférieur à 100 % (CHS PP, 2023b). Afin d'honorer leurs obligations financières dans un contexte de rendements faibles, sur une période de dix ans, les caisses de pension ont réduit les rendements dont bénéficient les cotisants actuels, ce qui donne lieu à d'importants transferts entre générations (CHS PP, 2023b). De nombreuses caisses ont réduit les taux de conversion effectifs en tirant vers le bas ceux applicables à la composante facultative du deuxième pilier. Ces mesures, conjuguées à la récente hausse des taux d'intérêt, ont allégé les tensions sur les finances des caisses, mais celles qui reposent en grande partie sur le régime obligatoire ont toujours du mal à honorer leurs obligations.

En mars 2023, le Parlement a adopté une réforme visant à abaisser de 6.8 % à 6 % le taux de conversion, ainsi que diverses mesures destinées à accompagner la transition et à protéger les travailleurs modestes de la diminution du montant des pensions qui s'ensuivrait. Cette initiative peut contribuer à réduire un peu plus les pressions financières, mais le projet de loi devrait faire l'objet d'un référendum. Il est indispensable

d'abaisser le taux minimum de conversion et d'en faire un paramètre plus souple (et non plus défini par la loi comme aujourd'hui) pour préserver la viabilité du deuxième pilier. L'âge minimum de départ à la retraite dans le deuxième pilier (58 ans actuellement) pourrait être revu à la hausse afin de l'aligner sur l'âge de la retraite prévu par le premier pilier (63 ans), puis arrimé à l'espérance de vie. Les cotisations au deuxième pilier débutent à l'âge de 25 ans, alors même que le taux d'emploi atteint déjà 70 % pour le groupe d'âge de 20 à 24 ans. L'allongement de la période de cotisation – afin qu'elle débute avant l'âge de 25 ans (défini actuellement par la loi) et s'étende au-delà de 65 ans – contribuerait à maintenir un niveau de prestations adéquat tout en améliorant la viabilité du système de retraites.

Encadré 2.6. Impact potentiel des réformes

Des réformes structurelles pourraient stimuler la croissance économique et les revenus. Le tableau 2.3 quantifie l'impact sur la croissance de certaines des réformes recommandées dans cette Étude (il n'est pas possible de se livrer à un chiffrage pour toutes les réformes) sur la base du modèle à long terme de l'OCDE et des estimations de l'OCDE portant sur le lien entre les réformes et la productivité totale des facteurs, l'accroissement de l'intensité capitalistique et l'emploi (Égert, 2017). Les estimations sont indicatives et doivent être interprétées avec prudence.

L'analyse donne à penser que si la Suisse mettait en œuvre la sélection de réformes décrites dans cette Étude, le revenu par habitant pourrait augmenter d'environ 3 % en 10 ans et dans une proportion pouvant aller jusqu'à 12 % en 25 ans. Améliorer le climat des affaires stimule la productivité totale des facteurs ainsi que le taux d'activité, l'impact le plus important se faisant sentir sur le PIB par habitant. D'autres réformes permettent d'améliorer le taux d'activité. Attirer des travailleurs étrangers a un effet légèrement négatif sur le PIB par habitant à court terme, car c'est une mesure qui fait aussi augmenter la population. Toutefois, l'impact sur le PIB par habitant s'accroît au fil du temps en raison des taux d'emploi plus élevés des migrants.

Tableau 2.3. Impact potentiel de certaines réformes structurelles sur le PIB par habitant

	Effet à 10 ans	Effet à 25 ans
Réformer le système de retraites	0.6 %	3.1 %
Accroître le taux d'activité des femmes	0.4 %	2.0 %
Attirer des travailleurs étrangers	-0.5 %	0.6 %
Améliorer le climat des affaires (moins d'intervention de l'État, réduction des obstacles aux échanges et à l'investissement)	1.7 %	6.1 %
Renforcer les politiques actives du marché du travail	0.9 %	1.6 %
Ensemble des réformes	3.1 %	13.4 %

Note : Simulations fondées sur le modèle à long terme du Département des affaires économiques de l'OCDE. Le scénario de référence est celui de politiques inchangées. Les évolutions suivantes concernant les politiques publiques/leurs résultats sont retenues comme hypothèses. La réforme des retraites implique ce qui suit : l'âge de départ est reporté par paliers à 67 ans en 2034 puis jusqu'à deux tiers du gain d'espérance de vie attendu par la suite. L'accroissement du taux d'activité des femmes suppose que le taux d'emploi des femmes d'âge très actif (25 à 54 ans) converge vers celui des hommes d'ici 2050. L'augmentation de l'emploi de travailleurs étrangers suppose que l'immigration nette progresse de 45 000 personnes par an à 75 000 d'ici 2030 et se maintienne à ce niveau par la suite. Les composantes de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) pour lesquelles la Suisse affiche des performances inférieures ont été ramenées au niveau de la moyenne de l'OCDE (réduction de la présence capitalistique de l'État, moins de réglementation dans les secteurs de réseau, et réduction des obstacles aux échanges et aux investissements). Les politiques actives du marché du travail sont renforcées pour atteindre le niveau de la moyenne des cinq pays les plus performants de l'OCDE (en % du PIB par habitant et par chômeur).

Source : Modèle à long terme de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

Les estimations figurant dans le tableau 2.4 donnent un chiffrage de l'effet budgétaire direct de certaines des recommandations formulées dans cette *Étude* et ne tiennent pas compte d'éventuels effets dynamiques. Les estimations sont indicatives.

Tableau 2.4. Estimation indicative de l'effet budgétaire direct de certaines des réformes recommandées dans 25 ans

Réforme	Effet budgétaire [économies (+)/coûts (-)] (en % du PIB)
Dépenses	
Réformer le système de retraites (avec effets dynamiques)	+1.5 % (d'ici à 2049)
Accroître l'offre de services abordables d'accueil des jeunes enfants	-0.4 %
Attirer des travailleurs étrangers	Négligeable
Améliorer le climat des affaires (moins d'intervention de l'État, réduction des obstacles aux échanges et à l'investissement)	Négligeable
Renforcer les politiques actives du marché du travail - accroître l'offre de cours de développement des compétences et améliorer la reconnaissance des diplômes étrangers pour les migrants	-0.2 %
Coût budgétaire des investissements pour atteindre la neutralité carbone	-0.2 %-0 %
Croissance des dépenses primaires après la réforme des retraites et du marché de travail d'ici à 2049 (avec effets dynamiques)	-0.9 %
<i>Dépenses totales</i>	-0.2 %-0 %
Recettes	
Réforme des prélèvements/prestations pour stimuler l'emploi des femmes	Neutre en termes de recettes
Renforcer les recettes fiscales, notamment en accroissant celles provenant de la TVA et de l'impôt périodique sur la propriété immobilière	0 %-0.2 %
Impact total sur le budget des mesures relatives aux recettes et aux dépenses	0 %

Note : Le dividende budgétaire de la réforme du régime de retraite est calculé en faisant la différence entre l'augmentation des recettes publiques nécessaire pour assurer la stabilité du ratio dette/PIB dans les scénarios de « référence » et de « réforme des retraites ». Voir également le Graphique 2.10. Le tableau repose sur les simulations réalisées à l'aide du modèle à long terme du Département des affaires économiques de l'OCDE. La réforme des prélèvements/prestations pour stimuler l'emploi des femmes désigne l'introduction d'une imposition individualisée ou des ajustements des prélèvements/prestations pour inciter davantage les seconds apporteurs de revenu à travailler. Le coût budgétaire estimé des investissements pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 prend en compte diverses estimations de ce coût (Conseil fédéral, 2021 ; ASB, 2020, Panos et al., 2023, et WWF CHE, 2022) et applique un pourcentage de 13 % pour l'investissement public (moyenne sur la période 1990-2021). La croissance des dépenses primaires après la réforme des retraites et du marché du travail est mesurée par l'augmentation de recettes nécessaire pour maintenir la dette à un niveau stable entre 2024 et 2049. Le besoin estimé de recettes fiscales supplémentaires suppose que le niveau des dépenses publiques en proportion du PIB reste inchangé.

Source : Calculs de l'OCDE.

Tableau 2.5. Recommandations antérieures concernant la viabilité budgétaire

Recommandations formulées dans les <i>Études</i> précédentes	Mesures prises
Limiter la déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires de l'impôt sur le revenu et élargir la base d'imposition des plus-values.	Aucune mesure n'a été prise.
Envisager de réformer l'impôt sur la fortune afin de le rendre plus progressif, limiter la déductibilité des emprunts et améliorer la coordination entre les cantons.	Aucune mesure n'a été prise.

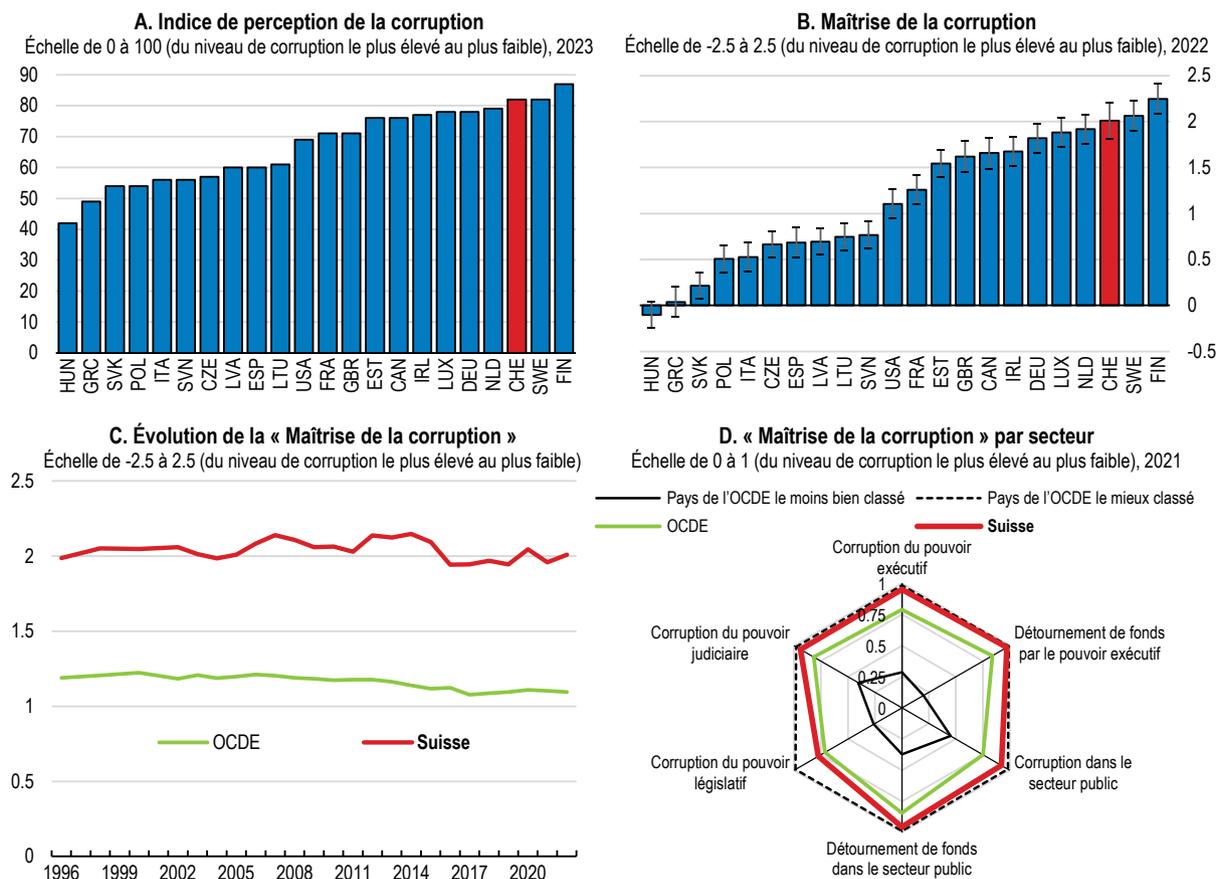
Lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux

La Suisse figure régulièrement parmi les pays de l'OCDE qui affichent les meilleurs résultats en matière de maîtrise de la corruption et de perception du risque de corruption dans le secteur public, derrière la Finlande et la Suède (Graphique 2.18). Son score est supérieur à la moyenne de l'OCDE en ce qui concerne la maîtrise de la corruption, tous secteurs confondus, et elle affiche des performances comparables à celles des pays les mieux placés s'agissant de la corruption du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif et des détournements de fonds par le pouvoir exécutif et dans le secteur public. À l'aune de l'indice de perception de la corruption publié par Transparency international en 2023, la Suisse se classe en 6^e position sur 180 pays. La Confédération continue de renforcer son approche en matière d'intégrité publique et de prévention de la corruption dans l'ensemble de l'administration fédérale par le biais de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024 (Conseil fédéral, 2020), également dans le but de préserver la réputation de sa place économique, reconnue dans le monde entier pour son niveau d'intégrité élevé.

Lors de son quatrième cycle d'évaluation, le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), qui est l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe, avait adressé douze recommandations à la Suisse concernant la prévention de la corruption et l'amélioration de l'intégrité publique visant les parlementaires, les juges et les procureurs (Conseil de l'Europe, 2017). Cinq ans plus tard, le GRECO (Conseil de l'Europe, 2023) a conclu que la mise en œuvre globale des recommandations avait peu progressé. La Suisse n'a encore mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante que cinq des douze recommandations figurant dans le rapport d'évaluation du quatrième cycle.

S'agissant des parlementaires, les avancées enregistrées depuis le rapport de conformité de 2021 sont peu nombreuses (Conseil de l'Europe, 2021). On peut saluer le fait que les collaborateurs des parlementaires soient désormais tenus de suivre un cours de déontologie en ligne et que les parlementaires soient dans l'obligation de certifier par voie électronique que leurs déclarations d'intérêts sont à jour, mais d'autres mesures s'imposent pour avancer dans la mise en œuvre des recommandations. Le GRECO constate que les parlementaires ne disposent toujours pas d'un organe dédié de conseil en matière d'intégrité et ne suivent pas de formation sur ce sujet, que leurs déclarations d'intérêts ne contiennent toujours pas de données quantitatives ni d'informations sur leur passif et qu'ils ne font toujours pas l'objet d'un contrôle par les services du Parlement.

Graphique 2.18. La Suisse est bien placée en ce qui concerne la maîtrise de la corruption



Note : La partie B du graphique présente des estimations ponctuelles et leur marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du projet Varieties of Democracy.

Source : Partie A : Transparency International ; parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; partie D : Projet Varieties of Democracy, base de données V-Dem v12.

StatLink <https://stat.link/nb26ij>

S'agissant des juges, le GRECO estime que les mesures supplémentaires prises en vue de la mise en œuvre des recommandations sont plus encourageantes. La Commission judiciaire du Parlement fédéral travaille actuellement à la rédaction d'un règlement qui permettrait d'accroître la transparence de la présélection des juges, et un projet de base juridique en cours d'élaboration vise à créer un comité consultatif spécialisé en vue de rendre la procédure plus objective. Le Tribunal fédéral des brevets a adopté et publié un code de conduite, tandis que le Tribunal administratif fédéral a mis sur pied un groupe de travail pour élaborer un projet de code de conduite qui viendra compléter la charte déontologique existante par des exemples concrets et/ou des commentaires explicatifs. Toutefois, les juges des tribunaux de la Confédération helvétique continuent de verser une partie de leur traitement aux partis politiques ayant soutenu leur élection, une pratique qui va à l'encontre des recommandations du GRECO. En outre, aucune mesure n'a été prise pour introduire des sanctions formelles en cas de violations moins graves — ne justifiant pas une révocation — à l'encontre des juges qui commettent un manquement à leurs fonctions officielles.

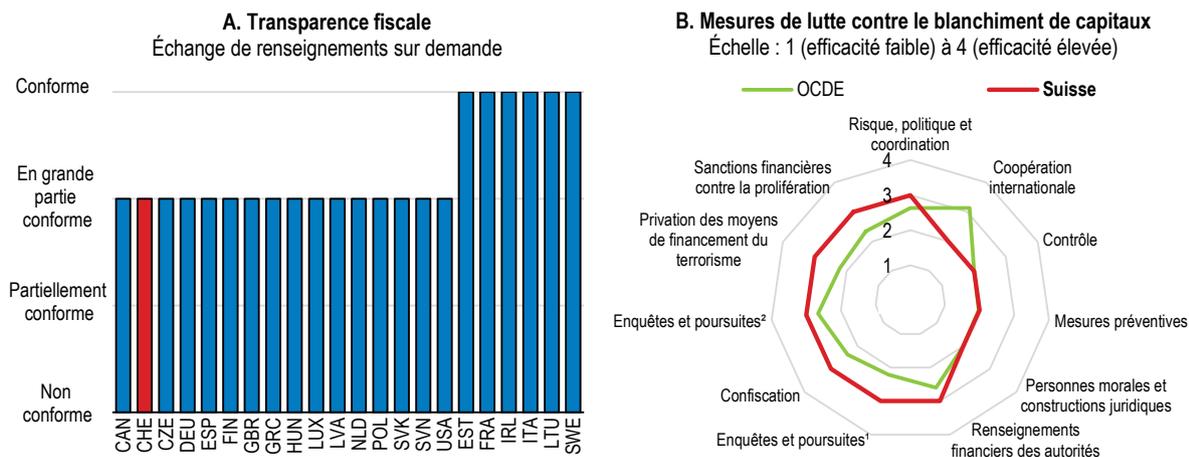
Du fait de sa position internationale de premier plan, de son économie fortement orientée vers les exportations et de sa spécialisation dans la finance mondiale, la Suisse est exposée à un risque relativement élevé de corruption transnationale et de blanchiment de capitaux. Elle a l'un des taux les plus élevés au monde d'entreprises multinationales par habitant, et nombre d'entre elles exercent leurs activités dans des secteurs très exposés à la corruption transnationale tels que l'industrie pharmaceutique et le

commerce de matières premières comme les produits agricoles, les pierres et métaux ou encore les produits énergétiques. De plus, le statut international de la place financière suisse et l'importance de ses activités de gestion de fortune représentent des risques accrus d'utilisation à des fins criminelles, notamment à travers le blanchiment de capitaux, y compris le blanchiment des produits de la corruption transnationale (OCDE, 2018).

Dans ses rapports sur le monitoring des risques (FINMA, 2022 et 2023b), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) cite le blanchiment de capitaux comme étant l'un des principaux risques encourus par le secteur financier suisse, et elle l'associe au fait qu'un nombre croissant de clients du secteur suisse de la gestion de fortune proviennent de marchés émergents. Les flux financiers associés à la corruption et au détournement de fonds peuvent non seulement impliquer des clients privés fortunés, mais également des organisations étatiques ou quasi-étatiques et des fonds souverains. La complexité et l'opacité des structures réduisent la transparence et accroissent encore les risques. En outre, les risques dans le domaine de la cryptographie deviennent de plus en plus évidents, les menaces de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme étant accentuées par un anonymat potentiellement plus grand ainsi que par la vitesse et la nature transfrontalière des transactions. Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental indépendant, dont l'objectif est de promouvoir les mesures destinées à protéger le système financier mondial contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive, qui évalue régulièrement les politiques et les pratiques de ses pays membres. Dans son rapport d'octobre 2023 consacré à la Suisse, le GAFI a reconnu que les autorités avaient progressé dans le traitement de la plupart des lacunes qui avaient été identifiées en matière de conformité technique dans le Rapport d'évaluation mutuelle (REM) de 2016 relatif à lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme dans ce pays. En conséquence, le GAFI a modifié l'évaluation de la Suisse, jugée précédemment « partiellement conforme », à cet égard et estimé qu'elle était maintenant « en grande partie conforme ».

Les indicateurs montrent également que les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux prises par la Suisse sont à bien des égards relativement efficaces (Graphique 2.19). Selon le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (Groupe de travail de l'OCDE), la Suisse, grâce à l'action continue du Ministère public de la Confédération, continue de jouer un rôle important et actif dans la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale (OCDE, 2018, 2020 et 2022b). Sur la base du nombre et de l'importance des enquêtes ouvertes et conclues, Transparency International (2022) a classé la Suisse et les États-Unis dans la catégorie des pays qui mettent en œuvre une répression active de la corruption transnationale (par opposition à une répression modérée, limitée ou inexistante).

Graphique 2.19. Les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux sont pour la plupart efficaces



Note : La partie A reprend l'évaluation globale de l'échange de renseignements dans la pratique, qui résulte des examens par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Ces examens par les pairs permettent d'évaluer la capacité des juridictions membres du Forum de garantir la transparence de leurs entités et constructions juridiques, et de coopérer avec les autres administrations fiscales conformément à la norme reconnue à l'échelle internationale. Le graphique montre les résultats du deuxième cycle en cours lorsqu'ils sont disponibles, et dans le cas contraire, les résultats du premier cycle. La partie B présente les notations attribuées dans le cadre des examens par les pairs de chaque membre du GAFI afin d'évaluer les niveaux de mise en œuvre des recommandations du GAFI. Ces notations indiquent le niveau d'efficacité des mesures prises par un pays au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuite » renvoie au blanchiment de fonds. « Enquêtes et poursuite² » renvoie au financement du terrorisme.

Source : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir des données du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et OCDE, Groupe d'action financière (GAFI).

StatLink  <https://stat.link/rv6dba>

Cependant, dans ses récentes évaluations (OCDE 2020 et 2022b), le groupe de travail de l'OCDE a remarqué l'absence de réformes législatives dans deux domaines clés pour lesquels la Suisse avait reçu des recommandations explicites : (i) l'adoption d'un cadre réglementaire approprié destiné à dédommager et protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire les employés du secteur privé (lanceurs d'alerte) qui signalent des soupçons de corruption d'agents publics étrangers ; ii) le relèvement du plafond des amendes prononcées à l'encontre des entreprises reconnues coupables de corruption transnationale afin de les rendre efficaces, proportionnées et dissuasives (ce montant est actuellement fixé à 5 millions CHF, un montant dérisoire par rapport aux sommes en jeu dans la corruption transnationale).

Tableau 2.6. Recommandations

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Assurer la stabilité des prix et du système financier	
L'inflation a reflué pour s'inscrire dans la fourchette de 0-2 % retenue comme objectif. Toutefois, les anticipations d'inflation à court terme s'établissent toujours à la limite supérieure de cette fourchette cible. La hausse attendue des loyers et des prix de l'électricité fera temporairement grimper l'inflation au-dessus de la barre des 2 % en 2024.	Maintenir une orientation restrictive de la politique monétaire jusqu'à ce que l'inflation s'inscrive durablement dans la fourchette cible de 0-2 %.
La taille importante du bilan de la BNS accroît les risques et les enjeux, car les variations de valorisation peuvent se traduire par des pertes ou des bénéfices importants.	La BNS devrait continuer de revoir sa stratégie d'investissement et maintenir des garanties suffisantes pour atténuer les risques découlant de la taille importante de son bilan.
Le rachat de Credit Suisse par UBS a permis de préserver avec succès la stabilité financière, mais l'opération est source de nouveaux risques et enjeux. UBS, qui était déjà une banque d'importance systémique mondiale avant le rachat de Credit Suisse, a encore gagné en importance et doit selon la réglementation applicable aux établissements dits « too big to fail » (TBTF, ou trop grands pour faire faillite) se conformer à des exigences réglementaires encore plus strictes.	Continuer de superviser et de suivre de près la banque absorbée au cours de son processus d'intégration et de restructuration.
Credit Suisse était une banque d'importance systémique répondant aux exigences réglementaires, pourtant, elle a connu une déstabilisation rapide. Malgré l'existence d'un régime de liquidation spécifique aux établissements d'importance systémique (TBTF), une solution a été trouvée sans y recourir.	Procéder à un examen approfondi de la crise ayant affecté Credit Suisse et proposer des mesures de renforcement de la réglementation et de la surveillance des banques d'importance systémique et du cadre régissant les établissements dits « trop grands pour faire faillite » (<i>too big to fail</i> ou TBTF).
Des facteurs de vulnérabilité subsistent sur le marché immobilier résidentiel. Des relèvements de taux de grande ampleur ou d'autres chocs pourraient provoquer une correction majeure des prix, qui entraînerait à son tour une dégradation des portefeuilles de prêts hypothécaires des banques.	Continuer de surveiller de près les risques observés sur le marché du logement et veiller à ce que des volants de fonds propres suffisants soient préservés. Envisager d'élargir la palette d'outils macroprudentiels prenant en compte l'accessibilité financière (par exemple plafonner les ratios dette/revenu et service de la dette/revenu applicables aux prêts hypothécaires). Donner pour mandat clair et ferme aux autorités compétentes de proposer des outils macroprudentiels et de les calibrer.
Remédier aux tensions exercées par la hausse des dépenses publiques	
La croissance du PIB réel devrait rester inférieure à son niveau potentiel en 2023 et s'accélérer en 2024. Le taux de chômage montera légèrement.	Maintenir à court terme une orientation globalement neutre de la politique budgétaire, tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques.
En matière de politique budgétaire, des choix difficiles devront être faits pour faire face à l'augmentation des besoins de dépenses. Des examens systématiques des dépenses peuvent contribuer à repérer les possibilités d'économies budgétaires. Un accroissement des recettes fiscales peut aussi aider à préserver la viabilité des finances publiques. En Suisse, le recours à la fiscalité directe est très important, mais les recettes tirées de la TVA de l'impôt récurrent sur la propriété immobilière sont peu élevées.	Procéder à des examens systématiques des dépenses budgétaires et fiscales et accroître les recettes fiscales, notamment en augmentant celles générées par la TVA et l'impôt périodique sur la propriété immobilière.
La population vieillit rapidement. L'âge légal de départ à la retraite étant fixé à 65 ans, le temps passé à la retraite augmentera fortement. La hausse des dépenses de retraite exerce des tensions sur la viabilité des finances publiques et sur le niveau des prestations de retraite.	Lier les relèvements futurs de l'âge légal de départ à la retraite aux gains d'espérance de vie.
Le taux de conversion (à 6.8 %) dans le deuxième pilier est défini par la loi et inchangé depuis 2004 malgré l'allongement de l'espérance de vie et une longue période de faibles rendements des investissements. Pour faire face à leurs obligations financières, les caisses de pension ont dû réduire les rendements dont bénéficient les cotisants actuels, ce qui a abouti à une redistribution substantielle au sein du deuxième pilier, des travailleurs les plus jeunes vers les travailleurs âgés et les retraités. Les caisses de pension sont confrontées à des difficultés financières et nombre d'entre elles ont un ratio de couverture inférieur à 100 %.	Abaisser (comme prévu) le paramètre utilisé pour calculer les annuités (« taux de conversion minimum ») et en faire un paramètre technique plus flexible fixé par ordonnance. Ensuite, l'arrimer à l'espérance de vie. Relever l'âge minimum de départ à la retraite dans le deuxième pilier (58 ans actuellement) afin de l'aligner sur l'âge de la retraite prévu par le premier pilier (63 ans). Allonger la période de cotisation, afin qu'elle débute avant l'âge de 25 ans (défini actuellement par la loi) et l'étendre au-delà de 65 ans.

Lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux

Du fait de sa position internationale de premier plan, de son économie fortement orientée vers les exportations et de sa spécialisation dans la finance mondiale, la Suisse est exposée à un risque relativement élevé de corruption transnationale et de blanchiment de capitaux. Un grand nombre d'entreprises multinationales exercent leurs activités dans des secteurs très exposés à la corruption transnationale, tels que l'industrie pharmaceutique et le commerce de matières premières. Dans le secteur privé, les lanceurs d'alerte continuent de s'exposer à des poursuites pénales après avoir signalé des faits de corruption nationale et transnationale.

Renforcer encore la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé. Relever l'amende légale maximale pour les entreprises dans les affaires de corruption transnationale pour garantir que les sanctions imposées soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

Références

- AIE (2020), *Country profile - Switzerland*, <https://www.iea.org/countries/switzerland> (consulté le 30 octobre 2023).
- ASB (2020), *Finance durable - Besoins en investissement et financement pour la neutralité climatique de la Suisse d'ici 2050*, Association suisse des banquiers.
- BNS (2022), *Accountability report*. Swiss National Bank.
- BNS (2023a), *Bulletin trimestriel - 2 / 2023 - Juin*, Banque nationale suisse.
- BNS (2023b), *Bulletin trimestriel - 3 / 2023 - Septembre*, Banque nationale suisse.
- BNS (2023c), *115e Rapport de gestion :Banque nationale suisse 2022*.
- BNS (2023d), *Rapport sur la stabilité financière 2023*, Banque nationale suisse.
- Castle, C., et al. (2023), « Aiming better: Government support for households and firms during the energy crisis ».
- CHS PP (2023a), *Conférence de presse annuelle*, Dossier de presse, Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, Berne, 9 mai.
- CHS PP (2023b), *Rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance en 2022*, Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle.
- Conseil de l'Europe (2023), Groupe d'États contre la corruption (GRECO), *Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs - Addendum au deuxième Rapport de Conformité :Suisse GrecoRC4(2022)23*.
- Conseil de l'Europe (2021), Groupe d'États contre la corruption (GRECO), *Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs - Deuxième Rapport de Conformité :Suisse, GrecoRC4(2021)7*.
- Conseil de l'Europe (2017), Groupe d'États contre la corruption (GRECO), *Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs - Rapport d'évaluation :Suisse*.
- Conseil fédéral (2023a), « Première extrapolation pour 2023: déficit de financement moins élevé que prévu au budget », communiqué de presse, 16 août.
- Conseil fédéral (2023b), « Le Conseil fédéral fixe les grandes lignes du plan financier pour la prochaine législature », communiqué de presse, 22 novembre.
- Conseil fédéral (2021), *Stratégie climatique à long terme de la Suisse*.
- Conseil fédéral (2020), *Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024*.
- DFF (2021), *Perspectives à long terme: répercussions de la crise du coronavirus, du vieillissement et du changement climatique sur les finances publiques*, Département fédéral des finances, Berne.
- FINMA (2023a), *Rapport de la FINMA : enseignements tirés de la crise de Credit Suisse (CS)*, Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, Berne, décembre.
- FINMA (2023b), *Monitoring FINMA des risques 2023*, Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, Berne.
- FINMA (2022), *Monitoring FINMA des risques 2022*, Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, Berne.
- FMI (2019), « Switzerland - Financial Sector Assessment Program », *IMF Country Report*, n° 19/183.
- Guillemette, Y. et D. Turner (2021), « The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reform », *OECD Economic Policy Papers*, n° 29, Éditions OCDE, Paris.
- Helvetia (2020), *Le taux de conversion*, Helvetia Prévoyance professionnelle.
- OCDE (2023), *Pensions at a Glance 2023:OECD and G20 Indicators*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2022), La Suisse devrait prendre de toute urgence des mesures concrètes pour adopter des réformes législatives clés, Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, communiqué de presse, 20 juillet.

OCDE (2022), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2022*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2021a), *Pensions at a Glance 2021:OECD and G20 Indicators*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2021b), *Pensions at a Glance 2021:How does Switzerland compare?*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2020), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention:Phase 4 Two-Year Follow-up Report – Switzerland*.

OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2019*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2018), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention:Phase 4 Report – Switzerland*.

OCDE (2017), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2017*, Éditions OCDE, Paris.

OFAE (2021), *Rapport sur l'approvisionnement économique du pays de 2017 à 2020*, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

OFAS (2023a), *Assurances sociales 2021 : Rapport annuel selon l'article 76 LPGA*, Office fédéral des assurances sociales, Bern.

OFAS (2023b), *Perspectives financières de l'AVS*, Office fédéral des assurances sociales, Bern.

OFAS (2022), *Statistique des assurances sociales suisses 2022*, Office fédéral des assurances sociales, Bern.

Panos, E., R. Kannan, S. Hirschberg et T. Kober (2023), « An assessment of energy system transformation pathways to achieve net-zero carbon dioxide emissions in Switzerland », *Communications Earth & Environment*, vol. 4, n° 1, p.157.

Transparency International (2022), *Corruption Perceptions Index 2022*.

Transparency International (2022), *Exporting corruption 2022. Assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*.

Tryggvadottir, Á. (2022), « OECD Best Practices for Spending Reviews », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 22, n° 1.

Wanner, P. (2023), « En Suisse, les retraités sont plus riches que les actifs », *La Vie économique*, 21 février.

WWF (2022), *Climate transition finance needs and challenges: insights from Switzerland*.

Zeng, L., et G. Li (2023), *Underlying and beyond the numbers – assessing SNB balance sheet changes in 2022, Switzerland – Selected issues*, IMF Country Report, n° 23/197, juin.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Switzerland 2024

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/070d119b-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Sila, Urban (2024), « Évolutions macroéconomiques et enjeux de l'action publique », dans OCDE, *OECD Economic Surveys: Switzerland 2024*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/4bd0368c-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.