

IMPÔTS

FISCALITÉ:

LE GRAND CHAMBARDEMENT

SOUS LA PRESSION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE, LA SUISSE A PROFONDÉMENT MODIFIÉ SON SYSTÈME FISCAL AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, ABANDONNANT NOTAMMENT LE SECRET BANCAIRE POUR JOUER LA CARTE DE LA TRANSPARENCE. UNE ÉVOLUTION QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE CES PROCHAINES ANNÉES ET QUI N'ÉPARGNERA PAS GENÈVE, EN PREMIÈRE LIGNE POUR CE QUI EST DE L'IMPOSITION DES ENTREPRISES



De mémoire de fiscaliste, la Suisse n'avait jamais connu une telle effervescence. Qu'il s'agisse du secret bancaire, des négociations sur la double imposition menées avec la France, des menées américaines pour faire adopter le Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca), des pressions opérées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne pour réformer le système de taxation des entreprises, du forfait fiscal, de la péréquation cantonale ou de la réforme du droit fiscal pénal, les dossiers chauds abondent tant sur le plan international qu'à l'intérieur du pays.

A l'heure d'opérer un certain nombre de choix qui pourraient s'avérer cruciaux pour les années à venir, Xavier Oberson, professeur ordinaire de droit fiscal suisse et international à la Faculté de droit et fondateur du LL.M. Tax de l'Université de Genève (lire en page 21), fait le point sur les atouts et les handicaps dont dispose la Suisse depuis le virage amorcé par le Conseil fédéral au printemps 2009.

«L'histoire retiendra sans doute la date du vendredi 13 mars 2009 comme celle d'une sorte de big bang pour le système fiscal suisse, explique le professeur. C'est en effet ce jour-là, dans le cadre d'une conférence de presse, que le Conseil fédéral, par l'intermédiaire de M. Merz, alors responsable du Département des finances, a annoncé au monde entier que la Suisse allait accepter l'échange de renseignements en matière fiscale. Ce qui revenait à dire que le secret bancaire était mort.»

Ce changement de cap radical, effectué le même jour par la Belgique et le Luxembourg au travers d'une déclaration similaire, n'est pas resté longtemps sans effet. Dans les deux ans qui ont suivi, la Suisse a ainsi renégocié une quarantaine de conventions de double imposition (lire ci-contre), notamment

avec des pays majeurs comme les Etats-Unis – qui n'ont toujours pas ratifié cet accord –, la France ou l'Allemagne.

Les textes adoptés alors n'ont toutefois qu'une portée limitée puisque l'échange d'informations n'est possible que lorsque le demandeur est en mesure de fournir le nom du contribuable incriminé ainsi que celui de la banque concernée.

«J'ai participé aux négociations avec les Etats-Unis, commente Xavier Oberson. Le climat était bon, tout se passait très bien et nous avons obtenu un accord très équilibré. A ce moment, on pensait avoir accompli un pas de géant.

Cela faisait près de soixante ans que tout le monde nous demandait cette mesure, alors on pensait qu'on aurait la paix et qu'on nous laisserait le temps d'adapter notre système tranquillement.»

Comme l'ensemble du camp suisse, le professeur n'allait pas tarder à déchanter. En 2011, c'est sous la pression de l'OCDE qu'un nouveau verrou saute. Envoyés en Suisse pour inspecter la réglementation fiscale nationale, un groupe d'experts de l'organisation économique rend un rapport très critique qui contraint le Conseil fédéral à revoir sa copie. Conséquence: pour obtenir des informations, il n'est dès lors plus nécessaire de fournir le nom de la banque concernée que *«dans la mesure où il est connu.»*

La même année, la Suisse cède encore un peu de terrain en acceptant d'entrer en matière sur les demandes groupées. Cette mesure permet l'obtention d'informations non plus

«LE 13 MARS 2009 MARQUE UNE SORTE DE BIG BANG POUR LE SYSTÈME FISCAL SUISSE»



uniquement sur des individus, mais sur des groupes, comme les employés d'une banque qui seraient soupçonnés de promouvoir la fraude fiscale, par exemple.

Dans ces conditions, et compte tenu de la manière dont les choses se sont passées depuis quatre ans, il ne serait guère étonnant que l'échange automatique d'informations soit entériné dans les années, voire les mois à venir. Le vrai débat étant aujourd'hui de savoir quel modèle sera finalement retenu.

Suite aux négociations menées avec Washington, la Suisse devrait en effet appliquer la loi fiscale américaine Fatca à partir du 1^{er} juillet de cette année. Cette mesure doit permettre aux Etats-Unis d'obtenir l'imposition de tous les revenus provenant de comptes détenus à l'étranger par des personnes soumises à l'impôt sur leur territoire. Elle impose notamment aux établissements financiers étrangers l'obligation de transmettre des informations concernant les comptes américains identifiés. Mais les Américains ne sont pas les seuls à faire pression, et la Suisse pourrait bientôt être contrainte de s'aligner également sur les nouveaux standards édictés par l'Union européenne et l'OCDE.

«La Suisse a sans doute commis une erreur stratégique en ne prenant pas vraiment au sérieux le 'Rapport contre la concurrence dommageable' publié par l'OCDE en 1998», constate Xavier Oberson. Ce texte qui, avec le recul, fait figure de feuille de route, stipule en effet qu'un Etat refusant de livrer des renseignements effectifs portant sur la fraude fiscale, se rend coupable de concurrence dommageable et, de fait, est passible d'une série de mesures de rétorsion allant de la liste

noire à la dénonciation des conventions de double imposition en vigueur.

Latente au moment de la publication du rapport de l'OCDE, la menace est devenue bien réelle avec le déclenchement de la crise financière de 2008. «Depuis cet épisode, le contexte a changé, poursuit le professeur. Les Etats cherchent désespérément des liquidités et s'accrochent de moins en moins aux divergences fiscales qui peuvent leur être défavorables, l'opinion publique est moins tolérante à l'égard de ceux qui profitent du système et les médias sont aussi plus attentifs à ce type de sujets.»

Victime de son image de paradis fiscal, la Suisse a certes joué le rôle de bouc émissaire dans cette chasse aux sorcières, mais ce n'est de loin pas le seul Etat concerné par un mouvement qui semble devoir s'étendre à la planète tout entière. Preuve que les temps changent, le nombre d'accords d'échanges de renseignements en matière fiscale signés est passé d'une dizaine entre 2002 et 2008 à près de 900 entre 2008 et 2013. Et même Singapour ou les îles de Jersey et de Guernesey, régions dont on a longtemps prédit qu'elles profiteraient d'un éventuel désamour de la Suisse, sont aujourd'hui rentrées dans le rang.

«A moins de se rendre dans un coin perdu au milieu de l'océan, il devient difficile de placer de l'argent non déclaré», complète Xavier Oberson. Le monde de l'évasion fiscale et du secret bancaire est un monde qui est révolu, ce qui est sans doute mieux pour tout le monde, car on ne peut pas indéfiniment défendre un modèle d'affaires basé sur l'évasion fiscale. Cependant, s'il ne fait guère de doute que la Suisse ait pris la bonne décision en choisissant de jouer la carte de la transparence, on peut regretter que le gouvernement

UNE CONVENTION DE DOUBLE IMPOSITION EST UN TRAITÉ ENTRE DEUX PAYS DONT LE BUT PREMIER EST DE PROTÉGER LES CONTRIBUABLES SÉJOURNANT OU TRAVAILLANT DANS PLUSIEURS PAYS D'UNE TAXATION EXCESSIVE.

À CE JOUR, LA SUISSE A CONCLU PLUS D'UNE SOIXANTAINES DE CONVENTIONS BILATÉRALES EN VUE D'ÉVITER LA DOUBLE IMPOSITION AVEC DES ÉTATS ÉTRANGERS.

CES ACCORDS VISENT EN PRINCIPE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET LA FORTUNE, SAUF DANS LE CAS DE CERTAINS PAYS ANGLAIS-SAXONS QUI EXCLUENT L'IMPÔT SUR LA FORTUNE.

DEPUIS QUELQUES ANNÉES, LES CONVENTIONS DE DOUBLE IMPOSITION JOUENT ÉGALEMENT UN RÔLE CLÉ DANS LA LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE PAR LE BIAS DE L'ARTICLE 26 DU MODÈLE DE CONVENTION ÉTABLI PAR L'OCDE QUI PRÉVOIT « UN ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS ÉTENDU NON SEULEMENT AUX CAS D'APPLICATION DE LA CONVENTION MAIS ENCORE À L'APPLICATION DU SEUL DROIT INTERNE DE L'ÉTAT REQUÉRANT, Y COMPRIS POUR LES INFORMATIONS COUVERTES PAR LE SECRET BANCAIRE ». LA SUISSE A APOSÉ UNE RÉSERVE À CET ARTICLE, RÉSERVE QUI A ÉTÉ LEVÉE LE 13 MARS 2009.

n'ait rien obtenu en échange faute de disposer d'une stratégie claire dans ce domaine. » Cette occasion manquée est d'autant plus regrettable que la Suisse se trouve aujourd'hui obligée de batailler pour obtenir l'accès au marché des services financiers de la zone euro, qui sont protégés par des règles très protectionnistes, sans plus disposer de la moindre monnaie d'échange.

Il s'agira donc de faire mieux dans l'autre grand dossier du moment: la fiscalité des entreprises. Il existe en effet dans un certain nombre de cantons suisses des statuts spéciaux pour les entreprises étrangères qui permettent à celles-ci de bénéficier d'une fiscalité avantageuse par rapport aux sociétés locales. Or, tant l'Union européenne que l'OCDE demandent la suppression de ces statuts depuis quelques années déjà, au motif qu'il s'agit de concurrence déloyale. Et la pression, qui concerne Genève au premier chef (lire à ce propos l'interview de David Hiler en page 22), est encore montée d'un cran depuis que les médias ont révélé les procédés d'optimisation fiscale à grande échelle qui ont permis à des multinationales comme Starbucks, Yahoo! ou Google de payer des impôts avoisinant les 10% durant des années.

« Dans ce dossier, il me semble que la Suisse à, cette fois-ci, pris le taureau par les cornes assez tôt pour se donner les moyens de réfléchir à des solutions alternatives et éviter une fuite massive des entreprises qui pourrait s'avérer très lourde de conséquences pour certains secteurs économiques, commente Xavier Oberson.

Je suis en revanche assez choqué par le fait que certains représentants de Dubai ou de Singapour soient déjà venus démarcher des clients chez nous. Et je trouve tout aussi regrettable que l'Angleterre ait jugé opportun de préciser que tous les ressortissants français qui viendraient à quitter la Suisse étaient les bienvenus chez eux où, soit dit en passant, ils bénéficieraient de conditions fiscales bien plus favorables qu'en Suisse.

« ON NE PEUT PAS INDÉFINIMENT DÉFENDRE UN MODÈLE D'AFFAIRES BASÉ SUR L'ÉVASION FISCALE »

Quant à l'abrogation des forfaits fiscaux, c'est au peuple qu'il reviendra de trancher suite au succès de l'initiative fédérale lancée par le Parti socialiste « Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux) ». *« Ce qui irrite certains de nos concitoyens, c'est sans doute l'aspect dérogatoire de cet impôt qui ne concerne que des étrangers ne travaillant pas en Suisse, explique Xavier Oberson. D'un côté, on peut estimer que cela crée une inégalité de traitement par rapport aux citoyens suisses. De l'autre, on peut penser que ce statut vise uniquement des gens qui se trouvent dans une situation très particulière, ce qui rend la question de l'égalité de traitement très discutable. Ces personnes, qui sont souvent des artistes ou des sportifs de haut niveau, n'utilisent par ailleurs pratiquement pas les infrastructures locales (écoles, hôpitaux). Ils fréquentent en revanche les restaurants et les boutiques, ce qui contribue à faire fonctionner l'économie locale. On pourrait sans doute imaginer un système qui soit à la fois plus global et plus souple, mais mon sentiment c'est surtout qu'on est en train de se tirer une balle dans le pied. Pour une fois que personne ne nous demandait rien, nous avons trouvé le moyen de remettre en cause une prestation avantageuse qui ne pose de problème à personne puisqu'elle existe partout ailleurs. »*

UNE FORMATION POUR ANTICIPER LE CHANGEMENT

« De nombreux aspects de mon enseignement à mes étudiants au sein de l'Université ont évolué fondamentalement au cours de ces dernières années, reconnaît Xavier Oberson, professeur ordinaire de droit fiscal suisse et international (Faculté de droit). Et c'était totalement prévisible. La seule chose qui a surpris tout le

monde, c'est la vitesse à laquelle tout cela s'est produit. » Pour faire face à cette évolution accélérée, marquée par des changements parfois drastiques, un accroissement des risques fiscaux et une complexification constante de la réglementation, le professeur Oberson a mis sur pied le « LL.M. Tax », qu'il dirige aujourd'hui avec

le Dr Jean-Frédéric Maraia, chargé de cours au Département de droit public de la Faculté de droit. Destiné aux professionnels de la fiscalité, cette maîtrise universitaire d'études avancées correspondant à 60 crédits ECTS s'effectue à temps partiel sur deux années académiques. Les 15 modules, proposés en collaboration avec

plusieurs acteurs du secteur privé ainsi que la Faculté d'économie et de management de l'Université, offrent une vision complète et détaillée du système fiscal suisse et international avec pour objectif avoué de permettre aux participants « d'anticiper les changements et de s'y préparer ».

ENTRETIEN

DAVID HILER: «GENÈVE A BESOIN D'UN ÉTAT FORT»

RESPONSABLE DES FINANCES GENEVOISES DURANT HUIT ANS, L'ANCIEN ARGENTIER DE LA RÉPUBLIQUE RENOUÉ AUJOURD'HUI AVEC SON PREMIER MÉTIER POUR ÉVOQUER L'HISTOIRE DE L'IMPÔT GENEVOIS ET LES GRANDS DÉFIS QUI ATTENDENT LE CANTON SUR LE PLAN DE LA FISCALITÉ

Sous son ministère, Genève a retrouvé le chemin des comptes équilibrés. Grand argentier de la République de Genève entre 2005 et 2013, David Hiler peut ajouter à son bilan la modernisation et la rationalisation de l'administration cantonale, l'assainissement des caisses de pension publiques ainsi qu'une profonde réforme de la fiscalité en faveur des familles et des classes moyennes. Loué pour son «sens politique hors du commun» par les uns et salué par les autres pour son «pragmatisme créatif», l'ancien conseiller d'Etat évoque pour *Campus* les récents bouleversements qu'a connus la fiscalité genevoise et les principaux défis qui l'attendent. Renouant avec son métier d'historien, discipline qu'il a enseignée, notamment, à l'Université jusqu'à son entrée en politique, il revient également sur l'origine et les fondements du système d'imposition que l'on connaît aujourd'hui. Entretien.

Campus: Depuis quelques années, la fiscalité est en première ligne dans l'agenda politique. D'où vient ce regain d'intérêt pour ce qui touche à l'impôt?

David Hiler: L'impôt tel qu'on l'a connu jusqu'ici est un système extrêmement territorial qui s'accommode mal avec la complexification des échanges économiques et des mouvements de personnes caractéristiques de la mondialisation. Il s'agit donc d'adapter des systèmes qui ont été pensés à l'échelle nationale à la réalité d'aujourd'hui. Ce qui ne va pas sans difficultés.

Certains historiens considèrent que l'impôt n'est rien d'autre qu'une forme de pillage organisé. Partagez-vous ce point de vue?

A l'époque féodale, l'impôt est constitué de taxes en nature et droits seigneuriaux (qui sont souvent des corvées) qui peuvent être appréciés différemment. La vision optimiste considère que l'impôt est dû en contrepartie à la protection du seigneur contre les agressions extérieures. Les pessimistes

estiment au contraire qu'il s'agit d'une forme de racket. Profitant d'un rapport de force nettement en sa faveur, le seigneur, qui dispose d'un pouvoir de nuisance évident, se restreint de l'exercer moyennant une contrepartie, ce qui ressemble en effet beaucoup au fonctionnement des clans mafieux. C'est cependant un modèle qui ne peut fonctionner qu'à petite échelle.

A partir de quand se dessine le système d'impôt moderne?


Un premier basculement s'opère au Moyen Âge avec le passage de l'homme rare, ce qui le rend précieux et donne lieu au servage, à un monde plein (selon l'expression du grand historien français Fernand Braudel) où c'est la terre qui devient l'enjeu principal, les droits seigneuriaux devenant de plus en plus fortement attachés au sol. Dans une ville comme Genève s'y ajoutent, dès la Réforme, des impôts sur la consommation de certaines denrées comme le sel, la viande, le vin ou le café, ainsi qu'une forme d'ancêtre de l'impôt direct, qui touche une certaine capacité financière («les grandes et petites gardes»). Il existe également des droits de douane (le droit des halles) et des droits de mutation sur la propriété et sur les ventes (lots). La règle générale, c'est que l'on prélève là où c'est facile de le faire.

A quoi sont destinés ces prélèvements?

Cet argent est utilisé essentiellement pour des tâches de sécurité interne, de police au sens large, de défense et d'hygiène publique. Dans le cas genevois, on voit aussi apparaître plus rapidement qu'ailleurs des tâches d'instruction publique liées notamment à l'Université.

Dans quelle mesure l'avènement progressif des démocraties a-t-il modifié le rapport à l'impôt?

Dans l'ensemble de l'Europe, il y a une relation étroite entre le système démocratique et l'impôt. Les démocraties modernes sont en effet nées d'une double aspiration.



**«L'IMPÔT TEL QU'ON
L'A CONNU JUSQU'ICI
EST UN SYSTÈME
EXTRÊMEMENT
TERRITORIAL
QUI S'ACCOMMODE
MAL AVEC LA
MONDIALISATION»**

Concrétisée par la Déclaration des droits de l'homme de 1789, la première visait à garantir la liberté et l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Destinée à donner au peuple les moyens de contrôler l'usage fait par le souverain des deniers publics, la seconde a, quant à elle, débouché sur la mise en place de systèmes parlementaires dans l'ensemble du monde occidental. Cela ne s'est cependant pas fait du jour au lendemain puisque la fiscalité directe telle qu'on la connaît aujourd'hui ne commence qu'avec l'instauration de l'impôt sur la fortune, à l'issue d'un long processus.

Quelles en sont les principales étapes ?

Malgré les réticences de la population, l'impôt sur le revenu, dont on trouve les racines au XIX^e siècle, devient une réalité pour les classes moyennes vers 1920 seulement. Mais ce qu'il faut surtout garder en tête, c'est que jusqu'à la fin du XIX^e siècle les prélèvements ne sont pas très importants dans la mesure où une bonne partie de la population doit se contenter du minimum vital. L'impôt sert alors essentiellement à assurer des fonctions de défense et de police. Ce qui change ensuite, c'est le développement d'une deuxième fonction essentielle qui est l'instruction publique et dont l'importance ne va cesser de croître jusqu'à aujourd'hui. Ensuite les choses ne vont plus beaucoup bouger jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale et la création de l'impôt sur la défense nationale, devenu aujourd'hui l'impôt fédéral direct (lire en page 26).

Qu'est-ce qui caractérise ce nouvel impôt ?

Dès l'origine, il est fortement progressif. Donc plus les revenus sont élevés, plus on paie, ce qui va devenir une des caractéristiques majeures du système fiscal au cours des années 1950.

Pourquoi ?

On s'est aperçu que la longue crise des années 1930 était non seulement due à l'attitude particulièrement non interventionniste des Etats, mais également au fait que la distribution des revenus dans la société était très mauvaise. Conséquence: le pouvoir d'achat des consommateurs était trop faible pour stimuler le marché intérieur. De plus, l'évolution de la société fait qu'il n'est plus tolérable qu'un certain nombre d'individus n'aient aucune progression de leur niveau de vie alors que la richesse générale augmente constamment. Dès lors, l'idée de mieux partager les revenus va s'imposer comme une priorité pour les pouvoirs publics. Aux Etats-Unis, les mesures qui ont été prises ont surtout visé une augmentation des salaires, qui étaient extrêmement élevés durant les années 1950. En Europe, les choses sont davantage passées par l'élargissement du rayon d'action de l'Etat.

«DEPUIS 2008, CERTAINS CANTONS, DONT GENÈVE FAIT PARTIE, EN SUBVENTIONNENT D'AUTRES DONT LES RESSOURCES ONT DIMINUÉ À LA SUITE DE BAISSSES D'IMPÔTS SPECTACULAIRES»

Comment ce développement a-t-il été financé ?

Par le biais d'un mécanisme assez simple qui est celui de la progression à froid. Abrogé à la fin des années 1980, ce dernier repose sur le fait que le barème d'imposition n'est pas indexé en fonction de l'inflation (qui est à l'époque de 5 à 6% par année pendant les années 1960) comme le sont les salaires. Le résultat, c'est qu'avec les années et l'augmentation globale des richesses dans les sociétés, qui est considérable au cours des Trente Glorieuses, il y a toujours plus de gens qui paient des sommes toujours plus élevées à l'Etat. Ce qui fait qu'au bout du compte, on se retrouve avec des contribuables disposant d'un salaire moyen imposés comme des personnes riches. Le système a perduré tant que l'augmentation globale du pouvoir d'achat restait importante, ce qui a permis à l'Etat de faire face à toute une série de nouveaux besoins.

Lesquels ?

Une partie de cet argent a permis de financer une revendication exprimée à la fois par les milieux économiques et la majorité de la population, à savoir la démocratisation des études et leur gratuité jusqu'à l'université. A lui seul, le boom de la formation représente 20 à 30% des dépenses. A quoi il faut ajouter les crèches, une multiplication des tâches parascolaires (protection des mineurs, office médico-pédagogique, logopédie...) et bien sûr les dépenses de santé liées au vieillissement de la population. Enfin, l'assistance au sens large a explosé depuis les années 1990 notamment au travers des prestations complémentaires versées par l'Etat aux personnes qui perçoivent une rente AVS insuffisante ou à celles qui ne peuvent pas payer leur loyer.

La fin de la progression à froid et la crise immobilière qui a frappé Genève dans les années 1980 ont entraîné une baisse drastique des recettes fiscales. Durant votre

Bio express

Nom: David Hiller
Naissance: 18 juin 1955, Reno (Etats-Unis)
Nationalité: Suisso-Américain

Formation: Licence en sciences économiques et sociales, mention histoire économique à l'Université de Genève.

Parcours: Après avoir enseigné l'histoire au Cycle d'orientation, puis à l'Université en tant que chargé d'enseignement, David Hiller s'engage en politique auprès des Verts. Elu conseiller municipal de la ville de Genève, il devient député au Grand Conseil entre 1993 et 2005. Entré au Conseil d'Etat la même année, il dirige le Département des finances jusqu'à l'automne 2013 après avoir annoncé qu'il renonçait à briguer un troisième mandat.

mandat à la tête des finances genevoises, vous avez pourtant pris une série de mesures ayant conduit à une baisse globale d'impôt de 400 millions par an. Qu'est-ce qui a motivé ce choix ?

Il y a eu une forte tendance aux baisses d'impôts dans l'ensemble de la Suisse au même moment. Dans le cas de certains cantons comme Genève ou Vaud, cette réforme se justifiait par le fait qu'on était monté très haut et qu'on y est resté pendant très longtemps. Il s'agissait donc d'une sorte de retour à la normale. Ce qui ne fut pas le cas partout.

C'est-à-dire ?

En Suisse alémanique, cette tendance à une fiscalité plus basse a été accentuée par un certain nombre de petits cantons menacés de perdre toute substance en devenant soit les EMS de la Suisse, soit des déserts. Du coup, on a vu se développer des politiques extrêmement agressives. A Schwyz, par exemple, les catégories élevées paient 30 à 50% de moins qu'à Zurich, alors qu'on se trouve à un quart d'heure de voiture.

Le système de redistribution intercantonal pour la période 2016-2020 sera mis en consultation ce printemps. Or, certains cantons comme Zoug ont déjà fait part de leur mécontentement. Partagez-vous leur irritation ?

Depuis la mise en œuvre du nouveau système de péréquation financière en 2008, certains cantons, dont Genève fait partie, en subventionnent d'autres dont les ressources ont diminué à la suite de baisses d'impôts spectaculaires. Certains cantons comme Lucerne, qui a baissé le taux d'imposition sur les bénéfices de moitié au cours des dix dernières années, sont allés trop loin, mais les choses sont en train de se rééquilibrer.

A l'échelle de la Suisse, Genève est toujours largement en tête pour ce qui est du taux d'imposition global. Pourtant 30% des Genevois ne paient pas d'impôt sur le revenu. Comment s'explique ce paradoxe ?

A Genève, les loyers et l'assurance maladie sont tellement élevés qu'après les avoir payés, il ne reste pratiquement rien à une famille disposant d'un revenu de 5000 francs par mois. A côté de cela, c'est une ville qui dispose d'un volume de fiscalité sur les entreprises invraisemblable et qui abrite une grande proportion de gens riches dont la contribution à l'impôt est extrêmement importante. Et c'est tant mieux, parce que Genève a besoin d'un Etat fort.

Pour quelle raison ?

Genève est une ville d'immigration. Quand on met ensemble des gens d'horizons très différents qui ne maîtrisent pas forcément la langue de leur terre d'accueil, la

structure intermédiaire entre l'individu et l'Etat est forcément plus lâche que dans une société homogène. C'est donc à l'Etat qu'il revient de nourrir les liens communautaires, travail qui doit se faire à chaque génération et qui passe par le sport, l'éducation, la santé. Et c'est aussi l'Etat qui a charge de soutenir les laissés-pour-compte qui, dans un monde de migration, ne peuvent souvent pas compter sur le soutien de leur famille.

Cela n'empêche pas certaines voix de réclamer la suppression de l'impôt sur la fortune. Quel est votre point de vue sur la question ?

Ce que l'on ne dit pas en général sur ce sujet, c'est que les pays qui ont abrogé cet impôt, comme l'Allemagne par exemple, l'ont remplacé par un autre qui touche les gains en capitaux. Dans le cas de Genève, l'impôt sur la fortune pose surtout problème lorsque cette dernière rapporte peu. Typiquement dans le cas d'une grande société familiale non cotée en Bourse ou d'une maison patricienne à la campagne, le système peut être défavorable et créer des situations difficiles.

Face aux pressions extérieures, l'abandon des statuts spéciaux pour les holdings étrangères semble aujourd'hui programmé. Vous avez proposé d'appliquer un taux uniforme de 13% pour toutes les entreprises. Pourquoi ce choix ?

Le départ de ces entreprises entraînerait la perte de 50000 postes à plein-temps et une perte de recette fiscale de plus d'un milliard de francs. Ce qui serait proprement catastrophique. Selon nos estimations, la mise en place d'un seuil général de 13% coûterait environ 450 millions à Genève, ce qui devrait être gérable si la Confédération accepte de prendre en charge la moitié comme nous l'avons proposé. Et en contrepartie, la plupart des entreprises devraient rester. Cela étant, la balle est désormais dans le camp du Conseil fédéral, à qui il revient de trouver un terrain d'entente avec l'Europe sur le sujet.

Une unification fiscale du « Grand Genève » est-elle imaginable dans un futur proche ?

C'est souhaitable, mais impossible. Nos homologues français sont prêts à accepter l'idée de zones franches à l'intérieur desquelles c'est le droit fiscal suisse qui serait appliqué. En revanche, personne ne veut entendre parler de l'application du droit du travail suisse qui s'imposerait également dans ce cas. Cela étant, je pense qu'un jour ou l'autre, il faudra un impôt européen qui permettrait par exemple d'investir pour harmoniser certains secteurs. Parce qu'une Europe avec des systèmes sociaux non connectés va vite devenir difficile à gérer.

REVENUS DE LA CONFÉDÉRATION

L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT UN SIÈCLE DE PRÉLÈVEMENT PROVISOIRE

MESURE TEMPORAIRE INSTAURÉE EN 1915, L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT SERVAIT À L'ORIGINE À COUVRIR LES DÉPENSES MILITAIRES. IL REPRÉSENTE AUJOURD'HUI LA DEUXIÈME SOURCE DE REVENUS DE LA CONFÉDÉRATION APRÈS LA TVA

Cela ne saute pas aux yeux, mais l'Impôt fédéral direct (IFD) est une mesure provisoire. La durée limitée du prélèvement a même été confirmée par la nouvelle Constitution suisse de 1999. Elle doit donc être périodiquement prolongée. La dernière fois remonte à 2004 (par arrêté fédéral, confirmé par une votation populaire) et la suivante est agendée à 2020.

Le caractère provisoire de l'IFD vient du fait qu'historiquement il a été introduit de manière exceptionnelle pour couvrir les dépenses militaires liées à la Première Guerre mondiale. Lors d'une votation populaire, le peuple et les cantons acceptent en effet à une forte majorité la perception d'un «impôt de guerre non renouvelable» qui sera perçu en 1916 et en 1917 sur la fortune et le produit du travail des personnes physiques, ainsi que sur le capital des personnes morales. En 1918, une initiative du Parti socialiste tente d'ancrer cet impôt dans la Constitution, mais elle est rejetée.

Impôt extraordinaire Les soucis fiscaux de la Confédération ne s'arrêtent cependant pas avec la fin de la guerre: service de la dette, subventions, salaires, dépenses militaires et renchérissement grèvent son budget. Pour y remédier, la Confédération est autorisée, par une votation populaire, à percevoir un «nouvel impôt de guerre extraordinaire» sur la fortune et le produit du travail et dont la perception couvre les années 1921 à 1932.

En 1933, c'est la crise économique qui pousse une fois de plus les autorités à prendre des mesures fiscales exceptionnelles au niveau national afin de «sauvegarder les intérêts suprêmes du pays et de maintenir la solidarité de toutes les classes du peuple». L'une d'elles est la «Taxe de crise» (1934-1940) qui devient l'«Impôt de défense nationale» (IDN) à partir de 1941. Ce dernier est prolongé plusieurs fois.

En 1958, une nouvelle votation populaire donne, enfin, à la Confédération la compétence de prélever un «impôt fédéral direct», destiné à remplacer l'IDN. Il faut néanmoins du temps pour le mettre en place. Les contribuables voient pour

la première fois cette appellation dans leur déclaration d'impôts pour la période de taxation 1983/1984.

Fortement progressif En 1993, une initiative populaire, lancée par l'Union suisse des arts et métiers demande la suppression de l'IFD. Elle aboutit mais sera finalement retirée en 1996. «L'IFD est un impôt fortement progressif», explique David Hiler, ancien conseiller d'Etat chargé du Département des finances (2005-2013) et ancien chargé d'enseignement à l'Université de Genève. *Peu pesant pour*

les petits salaires, il devient très élevé pour les gros revenus. C'est pour cela qu'il a régulièrement fait l'objet d'attaques.»

En 2012, l'IFD a rapporté 18,3 milliards de francs, soit 29,1% des revenus totaux de l'Etat qui se montaient alors à 63 milliards de francs. Les dépenses militaires, qui ont justifié la mise en place de cet impôt et qui représentaient il y a un siècle l'essentiel des

**EN 1918,
UNE INITIATIVE
DU PARTI SOCIALISTE
TENTE D'ANCER
L'IFD DANS LA
CONSTITUTION,
MAIS ELLE EST
REJETÉE**

dépenses de l'Etat, ne comptent plus que pour 7,2% du budget fédéral (4,4 milliards de francs en 2012).

L'IFD est la deuxième source de revenus de la Confédération, après l'impôt sur la consommation, à savoir la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette dernière a été introduite en 1995 en remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA). Introduit en 1941 pour compenser le recul des recettes douanières, l'ICHA était prélevé sur la contre-valeur des livraisons de marchandises mais pas sur celle des services. Une lacune que comble désormais la TVA, dont le taux est fixé à 8%. Cette taxe a rapporté 22 milliards de francs en 2012, soit 35% du budget de l'Etat.

Références: Dictionnaire historique de la Suisse (www.hls-dhs-dss.ch) et Conférence suisse des impôts

**MARINUS CLAESZOOM
VAN REYMERSWAELE
(1493-1567),**
«LES COLLECTEURS
D'IMPÔTS», MUSÉE
DE L'ERMITAGE,
SAINT-PÉTERSBOURG

LES IMPÔTS D'AUTREFOIS

L'histoire est jalonnée de taxes, droits, dîmes et autres tailles. Ces impôts ont touché la fortune, les biens, le revenu, la confession, la liberté, bref tout ce qui a un prix. Ils ont servi à faire la guerre, à assurer la sécurité, à enrichir le seigneur, à financer le clergé, à prévoir une assistance, etc. Voici quelques taxes, aujourd'hui disparues, qui étaient en vigueur sur le territoire suisse au Moyen Âge et durant l'époque moderne.

Taxe de bailliage Dédommagement dû au bailli, en tant que protecteur des personnes, par les gens de son ressort. Il consistait souvent en une poule ou une mesure d'avoine.

Corvées Transports, journées de travail, services, en faveur du seigneur.

Droit de mainmorte Droit du seigneur à une part de la succession d'un dépendant, à savoir la meilleure pièce (animal, habit, arme personnelle ou lit) des biens meubles. A l'origine, il s'agit du droit du seigneur à hériter tous les biens meubles de ses serfs.

Droit de détraction Impôt sur la fortune dû par ceux qui quittent la seigneurie, substitué à l'ancien attachement des serfs à la glèbe.

Cens Redevance due au seigneur foncier à titre de loyer pour une tenure (domaine agricole) ou une exploitation soumise à concession (moulin, forge, boulangerie, etc.).

Droit de formariage Taxe due en cas de formariage, c'est-à-dire de mariage entre serfs de deux seigneurs différents. A l'origine, le formariage était interdit.

Glandage Redevance due en contrepartie du droit de récolter des glands et fâines dans les forêts seigneuriales pour engraisser les porcs.

Droit de toise Redevance due au seigneur d'une ville par celui qui dispose d'un chesal (parcelle urbaine constructible).

Droit du sautier Taxe payable en poules ou en grains due aux auxiliaires du tribunal.

Ohmgeld Impôt indirect sur les boissons alcooliques, perçu surtout par les villes et, dès le XV^e siècle, également par les souverains territoriaux.

Droit d'épave Droit du seigneur sur le bétail échappé et les abeilles «épaves» (essaïms égarés).




Droit d'aubaine Droit du seigneur justicier sur la succession des enfants illégitimes et des étrangers.

Dîmes Droit correspondant au dixième des produits de la terre (champs et jardins), du croît des troupeaux («nascents»), du foin, etc. La dîme était originellement due à la paroisse ou à son patron pour l'entretien de l'église et, dès le XVI^e siècle, pour l'assistance aux pauvres et l'école.

Prémices Droit des ecclésiastiques sur les premiers fruits (grains, jeunes animaux)

Impôts sur les juifs

Entre le XIII^e et la fin du XVIII^e siècle, des impôts visant spécifiquement les juifs ont été mis en place. Dès 1215, l'Église revendique une compensation pour les droits d'étoles qu'elle ne peut exiger des juifs, ainsi que la dîme. A partir de 1234/36, les juifs doivent s'acquitter d'un impôt pour bénéficier de la protection de l'empereur d'abord, puis de celle des villes suisses. Les autorités inventent ensuite de nouveaux prélèvements: emprunts obligatoires sans intérêts, cadeaux de Nouvel An aux corporations, droit de sépulture, droit de nuitée pour les juifs étrangers, péage corporel, etc. Les amendes, elles, sont fixées à des montants exorbitants. A l'époque moderne, les communautés juives payent la taxe de protection due à la Diète pour un droit de séjour limité et des redevances tacites aux cantons et aux baillis. Taxes traditionnelles et amendes excessives restent en vigueur jusqu'en 1798.



**LES PEINTURES
CONTIENNENT DES SOL-
VANTS À BASE DE COM-
POSÉS ORGANIQUES
VOLATILS (COV) NUI-
SIBLES POUR L'HOMME
ET L'ENVIRONNEMENT.**

UNE TAXE D'INCITATION
SUR LES COV EST PRÉ-
LEVÉE EN SUISSE DEPUIS
LE 1^{er} JANVIER 2000. ELLE
A PERMIS DE BAISSER
DE PLUS D'UN TIERS
LES ÉMISSIONS DE CES
MOLÉCULES.

EN 2014, LES MONTANTS
DES TAXES COV ET CO₂
REDISTRIBUÉES À LA
POPULATION PAR LE
BIAIS DE L'ASSURANCE
MALADIE A RAPPORTÉ
52,20 FRANCS PAR
ASSURÉ.

FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

LA TAXE QUI VISE DES RECETTES NULLES

LES TAXES INCITATIVES SONT VOLONTIERS UTILISÉES COMME OUTIL POUR PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT D'UNE TROP IMPORTANTE POLLUTION. LA SUISSE S'APPRÊTE À EN INTRODUIRE DE NOUVELLES SUR L'ÉLECTRICITÉ ET L'ESSENCE D'ICI À QUELQUES ANNÉES

Dès 2021, il se pourrait bien que l'essence et l'électricité soient soumises à une nouvelle taxe incitative. C'est en tout cas ce que prévoit un des scénarios présentés dans le rapport sur la politique énergétique des 30-35 prochaines années que le Département des finances (DF) a remis au Conseil fédéral en septembre 2013 (lire encadré). Cette réflexion, visant à réduire la consommation d'énergie, est rendue nécessaire par la perspective de la fermeture et du non-remplacement des centrales nucléaires suisses dans les prochaines décennies. Sur la base du rapport du DF, les autorités ont lancé une consultation préliminaire auprès des cantons, des partis, des communes et des associations faitières de l'économie. Les résultats de ce tour de table devraient être rendus publics ces prochaines semaines.

« Comme son nom l'indique, une taxe 'incitative' n'est pas destinée à remplir les caisses de l'Etat, explique Jean-Frédéric Maraia, chargé de cours et directeur exécutif du programme LL.M. Tax, une maîtrise universitaire d'études avancées décernée par l'Université de Genève, au sein de laquelle il dispense un cours sur la fiscalité écologique. L'opération vise à encourager une modification des comportements des particuliers et des entreprises. Le véritable objectif est, en l'occurrence, de réduire la consommation d'énergie et de diminuer les émissions de gaz carbonique, principal gaz à effet de serre responsable des changements climatiques. »

**«LES ÉCONOMISTES
SONT TRÈS
LARGEMENT
EN FAVEUR DU
SYSTÈME DE TAXES
INCITATIVES»**

Pour respecter le principe de base de la mesure, les recettes que génère ce genre de taxes sont ensuite redistribuées à la population et/ou à l'économie en général. Et la manière la plus simple pour y parvenir consiste à reverser cet argent via l'assurance maladie, étant donné que toute personne vivant en Suisse a l'obligation d'être assurée.

Taxes vertueuses « Les économistes sont très largement en faveur du système de taxes incitatives, confirme Franco Romerio, maître d'enseignement et de recherche à l'Institut des sciences de l'environnement (Faculté des sciences). La pollution engendrée par la combustion des hydrocarbures n'est pas comptabilisée dans le prix de vente de la ressource. La taxe permet de corriger le tir de manière plus efficace que si l'on édictait simplement des normes à ne pas dépasser. »

Il existe déjà d'autres taxes « vertueuses » en Suisse. La taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV), par exemple, est prélevée depuis le 1^{er} janvier 2000. Elle a permis, en quatre ans, de baisser de 31% les émissions de ces molécules utilisées dans les solvants et comme gaz propulseur dans les produits cosmétiques notamment. Les COV sont nuisibles pour l'homme et l'environnement et font partie des gaz responsables de la formation d'ozone de basse altitude, le fameux smog estival.

Doper l'innovation Mais ce n'est pas tout. En plus de diminuer la pollution, cette mesure encourage aussi l'innovation

technologique. Selon un rapport commandé en 2008 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), depuis l'introduction de cette taxe, les entreprises en Suisse ont diminué leurs activités engendrant des émissions de COV en adaptant les processus de production (surtout dans le domaine des imprimeries et de la fabrication de peinture), voire en mettant de nouveaux produits sur le marché (notamment des peintures).

La tendance à la baisse marque toutefois le pas depuis quelques années. Les recettes de cet impôt se sont en effet stabilisées autour des 126 millions de francs annuels.

Les taxes d'incitation sur les huiles de chauffage extralégères et les carburants soufrés ont obtenu un meilleur résultat. Ces mesures, visant à réduire la pollution de l'air engendrée par le soufre tout en économisant du carburant, ont eu un effet avant même leur entrée en vigueur. Les entreprises concernées se sont en effet rapidement adaptées, et ces taxes n'ont quasiment rien rapporté (moins d'un million de francs par année).

Carburants épargnés L'histoire de la taxe CO₂ est plus complexe. En Suisse, elle épargne les carburants et n'est pour l'instant appliquée qu'aux combustibles fossiles comme l'huile de chauffage et le gaz naturel. Introduite en 2008, elle n'a pas réussi à faire baisser suffisamment la consommation de ces hydrocarbures. C'est pourquoi les autorités ont décidé d'augmenter l'incitation en faisant passer la taxe, depuis le 1^{er} janvier dernier, de 36 à 60 francs par tonne de CO₂ (soit de 9,5 à 16 centimes par litre de mazout). D'autres ajustements similaires sont possibles en 2016 et en 2018 si la situation n'évolue pas assez rapidement.

Le produit de cette taxe n'est qu'en partie seulement reversé à la population via l'assurance maladie. Le reste est redistribué aux entreprises ainsi qu'à un programme de financement de l'assainissement énergétique des bâtiments.

«L'opposition à la taxe incitative vient surtout des milieux industriels, qui ont peur d'être pénalisés vis-à-vis de leurs concurrents des pays voisins qui ne subiraient pas la même taxe, poursuit Franco Romerio. Cette menace sur l'économie nationale et les emplois rend évidemment la question hautement politique.»

«L'OPPOSITION À LA TAXE INCITATIVE VIENT SURTOUT DES MILIEUX INDUSTRIELS QUI ONT PEUR D'ÊTRE PÉNALISÉS VIS-À-VIS DES CONCURRENTS DES PAYS VOISINS»

FRANCO ROMERIO, MAÎTRE D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE À L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT (FACULTÉ DES SCIENCES)

Fortes réticences Dans ce contexte, l'idée de taxes supplémentaires venant grever le prix du carburant et de l'électricité peut soulever de fortes réticences. Pour parer à cette éventualité, le rapport du DF cité plus haut propose deux variantes dont l'une, plus douce, prévoit de continuer d'épargner le carburant et de poursuivre une politique de subvention des énergies renouvelables (lire encadré).

«Il ne faut pas penser que les taxes d'incitation peuvent résoudre le problème de l'environnement à elles toutes seules, souligne Jean-Frédéric Maraia. Ce n'est qu'une mesure parmi d'autres, tant sur le plan fiscal (il existe aussi des taxes dites causales qui couvrent les frais liés à l'élimination des déchets par exemple) que sur un plan plus large (on peut citer la collaboration avec les milieux économiques sur une base volontaire qui se traduit par des réglementations, des limitations, etc.).»

D'autres dispositions figurent dans la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) qui fournit le cadre général à la protection de l'air, de l'eau, des sols, etc. On trouve aussi des taxes qui servent à couvrir des dépenses dont la finalité est également la préservation de la nature, comme l'élimination des déchets. Enfin, certains règlements situés en dehors du cadre législatif national prévoient eux aussi des taxes de type environnemental comme celui des aéroports.



AFP

TAXER PLUS L'ÉNERGIE ET MOINS LE TRAVAIL

Le Conseil fédéral a présenté en 2013 sa Stratégie énergétique 2050 comme contre-projet indirect à l'initiative populaire Sortir du nucléaire. La seule différence entre les deux est que l'initiative demande l'arrêt total des réacteurs après quarante-cinq ans de service alors que les autorités souhaitent prolonger leur exploitation jusqu'à la limite des critères techniques et de sécurité, se laissant un peu plus de temps. La Stratégie énergétique 2050 prévoit de remplacer progressivement par un système incitatif le

système d'encouragement actuel (dont fait partie le supplément perçu sur le réseau électrique pour encourager la production d'électricité à base d'énergies renouvelables ainsi que l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ pour l'assainissement des bâtiments). Le Département fédéral des finances a rédigé un rapport à l'intention du Conseil fédéral qui propose deux variantes. La première prévoit que la taxe sur le CO₂ reste limitée aux combustibles et continue d'épargner les

carburants. Elle propose aussi l'introduction d'une nouvelle taxe sur la consommation d'électricité. L'effet incitatif de cette solution est jugé modeste par les auteurs du rapport. Pour atteindre les objectifs de réduction de la consommation d'énergie et d'émission des gaz à effet de serre, il faudra par conséquent maintenir certaines mesures de régulation et d'encouragement. La seconde variante étend aux carburants la taxe sur le CO₂ et introduit également une taxe sur la consommation de l'électricité. Les

taux des taxes sont plus élevés que dans la première variante. L'effet incitatif, réel, devrait donc permettre de réduire progressivement les mesures d'encouragement. Dans les deux cas, les recettes des taxes sont redistribuées aux ménages privés et aux entreprises. Dans la deuxième variante, il est prévu à terme d'utiliser le produit de la taxe pour réduire d'autres impôts et taxes en vigueur. Et pourquoi pas ceux qui touchent le travail (charges sociales, impôts directs...).

RISQUES DE LA VIE

LA SÉCURITÉ SOCIALE, FRAGMENTÉE ET DÉCENTRALISÉE

MIS EN PLACE À PARTIR DU XIX^e SIÈCLE, LE SYSTÈME SUISSE DE SÉCURITÉ SOCIALE EST FINANCÉ PAR DES PRÉLÈVEMENTS RÉGULIERS ET OBLIGATOIRES. UN SITE INTERNET RETRACE SON HISTOIRE

Fragmenté et décentralisé: c'est ainsi que l'on pourrait qualifier le système de sécurité sociale helvétique. Composé d'une ribambelle d'assurances différentes (vieillesse et survivants, chômage, invalidité, etc.), il doit sa complexité à son histoire. Et celle-ci est racontée par le menu sur le tout nouveau site Internet www.histoiredelasecuritesociale.ch, réalisé à l'occasion des 100 ans de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS, fondé en 1913). Conçu par un groupe de quatre historiens*, dont Matthieu Leimgruber, professeur à l'Institut d'histoire économique Paul Bairoch (Faculté des sciences de la société), il est disponible dans trois langues nationales et se veut ouvert au grand public, tout en offrant un contenu de qualité propre à éveiller la curiosité des scientifiques.

«Le système suisse de sécurité sociale a suivi une trajectoire générale typique pour un pays hautement industrialisé, note Matthieu Leimgruber. La force du fédéralisme, l'intensité de la démocratie directe ou encore le poids des acteurs privés ont toutefois beaucoup contribué à lui conférer sa structure fragmentée et décentralisée. Les régimes d'assurance actuels ont ainsi connu de nombreuses mutations et changements d'échelle au cours du XX^e siècle.»

La palette des risques que couvre aujourd'hui la sécurité sociale est identifiée dès la fin du XIX^e siècle. Ces risques apparaissent de plus en plus clairement avec l'industrialisation de la Suisse et le développement de nouvelles formes de pauvreté et de détresse qui touchent de larges couches de la société au gré des soubresauts économiques.

La séquence commence typiquement avec les accidents du travail, un sujet hautement conflictuel entre employeurs et salariés, une guerre qui se termine souvent au tribunal. L'idée d'une assurance (des caisses mutuelles au départ) qui

remplacerait la responsabilité civile des employeurs est alors vue comme un gage de paix. A ce premier risque sont liées l'invalidité (conséquence potentielle d'un accident du travail) et la vieillesse puisqu'à cette époque commence à se développer de plus en plus une vie après le travail. Finalement, un ouvrier malade n'étant pas productif, autant s'assurer aussi contre cet aléa.

Par la suite, chaque risque est petit à petit fédéralisé mais à un rythme différent. Après la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA/Suva) qui démarre ses activités en 1918, l'Assurance vieillesse et invalidité (AVS) passe par un long chemin semé d'embûches avant d'être accepté en 1947. Les assureurs, qui voient d'un mauvais œil l'Etat entrer sur un terrain qu'ils sont en train d'occuper, s'opposent au projet. Les patrons, soucieux de conserver leurs caisses de pension pour fidéliser leurs employés et investir une partie de leurs bénéfices, freinent eux aussi. Une votation populaire perdue en 1931, enfin, met un coup d'arrêt provisoire aux travaux législatifs

d'autant plus qu'elle est suivie coup sur coup par la crise économique des années 1930 et la Deuxième Guerre mondiale.

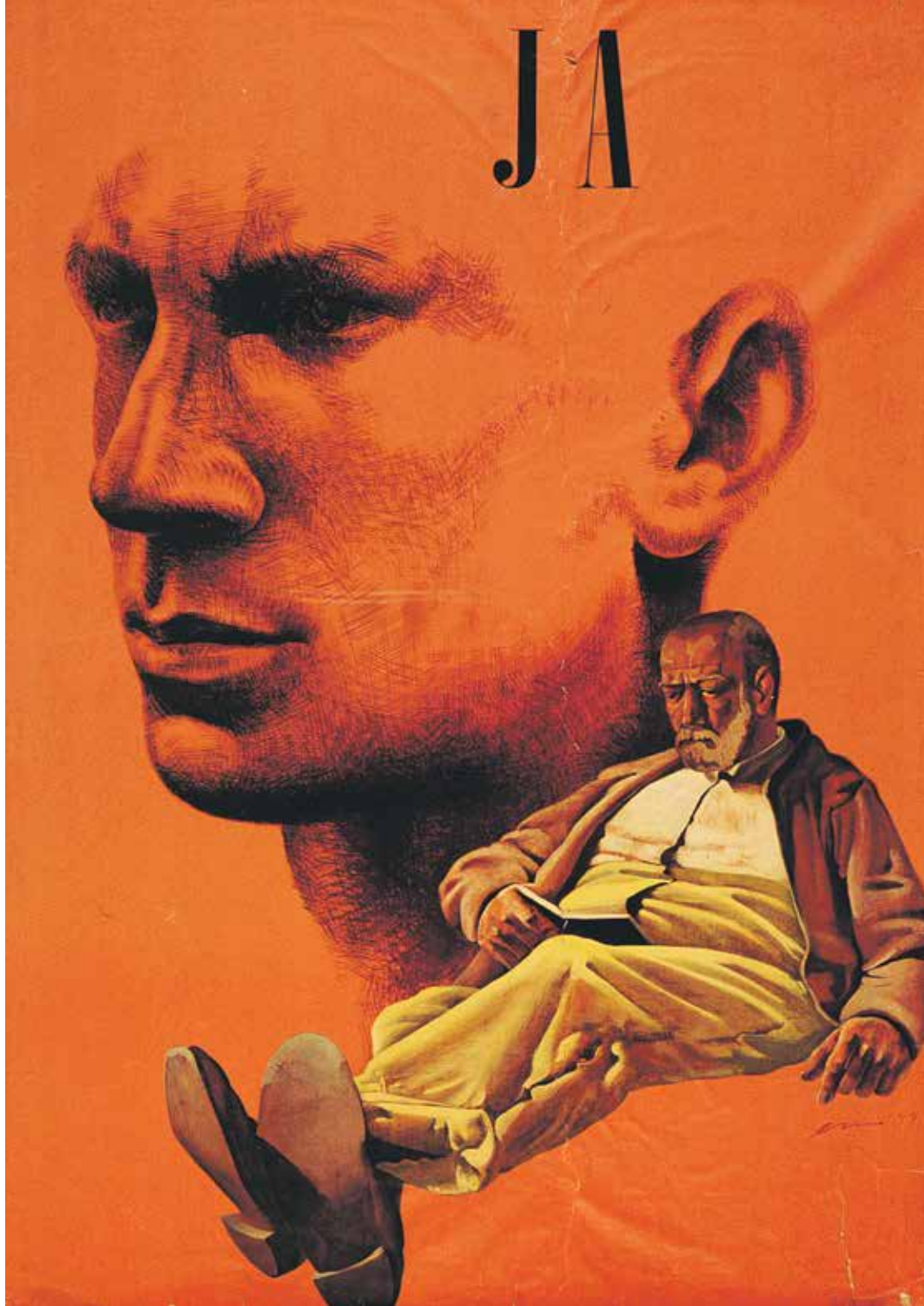
Plébiscite populaire En pleine mobilisation générale, en raison de la guerre, on crée les Allocations pour perte de gain (APG) pour compenser les pertes de salaire des soldats (lire ci-contre). Ce système servira de modèle à la dernière mouture de l'AVS qui refait surface à la fin du conflit et est plébiscité dans les urnes en juillet 1947 par 80% de oui et 80% de participation.

L'Assurance invalidité (AI), créée en 1960, s'appuie à son tour sur le mode de financement (cotisations salariales

LA PALETTE DES RISQUES QUE COUVRE AUJOURD'HUI LA SÉCURITÉ SOCIALE EST IDENTIFIÉE DÈS LA FIN DU XIX^e SIÈCLE

JA

AFFICHE POUR
LA VOTATION
POPULAIRE DU
6 JUILLET 1947
SUR L'AVS.



DE LA DÉFENSE DE LA NATION AU SOUTIEN DE SA REPRODUCTION

Le régime d'assurance sociale le plus helvétique, car sans nul autre pareil, est celui des Allocations pour perte de gain (APG). Créées durant l'hiver 1939-1940, en pleine mobilisation générale, elles sont destinées à compenser une partie de la perte de salaire durant les périodes de service militaire. Dès le milieu de la guerre, le succès des APG et l'efficacité de leur mode de financement par des cotisations salariales – qui permet le paiement de prestations ainsi que la constitution

de réserves importantes – sont tels qu'elles vont servir de modèle pour l'Assurance vieillesse et survivants (AVS).

Ensuite, par le hasard de l'histoire, les APG, marquées par la baisse drastique des effectifs militaires depuis la fin de la Guerre froide, élargissent leur champ d'action au congé maternité, introduit au niveau fédéral dès 2004.

Après avoir cotisé durant soixante ans et subventionné les prestations de la population

masculine, les femmes – celles qui exercent une activité lucrative du moins – ont à leur tour le droit à des allocations pour perte de gain. « De la défense de la nation au soutien de sa reproduction, la trajectoire historique des APG constitue un fil rouge étonnant du développement de la sécurité sociale en Suisse », commente Matthieu Leimgruber, professeur à l'Institut d'histoire économique Paul Bairoch.

complétées par des contributions des pouvoirs publics) et le système des rentes de l'AVS.

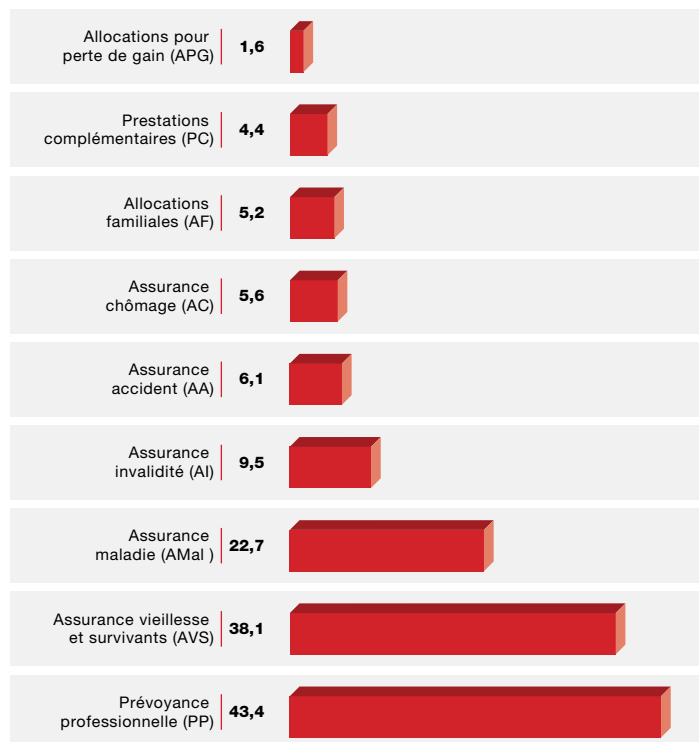
L'une des assurances les plus récentes, celle qui couvre le chômage (AC), illustre bien les mutations subies par le système suisse de sécurité sociale. Au début, le chômage est couvert par un ensemble de caisses et de mutuelles ouvrières mais aussi par des caisses d'entreprises ou encore des caisses locales et régionales organisées par les pouvoirs publics. Ces institutions couvrent cependant inégalement la population, et la crise des années 1970 pousse le législateur à rendre l'affiliation à l'AC obligatoire à l'ensemble du salariat. Mais les caisses de chômage subsistent. Aujourd'hui encore, il en existe plus de 150. Pionniers dans le domaine de l'assurance chômage, les syndicats ne contrôlent toutefois plus leurs caisses et se limitent, en l'occurrence, à la gestion quotidienne de l'assurance sociale.

Stabilisation à un niveau élevé L'assurance maladie, quant à elle, n'est devenue obligatoire que depuis 1996. Elle se distingue de toutes les autres assurances par le fait qu'elle a conservé son système de prime par tête et qu'elle n'est jamais passée à un mode de cotisation salariale. Récemment, le débat autour d'une caisse unique a également ressurgi (une initiative allant dans ce sens a été rejetée en 2007, mais l'idée n'a pas été abandonnée pour autant). Ce projet, même s'il est vieux de plus d'un siècle, a la particularité d'être en phase avec les statistiques. Le nombre de caisses maladie est en effet en forte baisse depuis soixante ans: il en existait plus de 1100 en 1950, contre une soixantaine en 2014. Il est néanmoins combattu par les caisses maladie et les partis bourgeois qui estiment qu'il serait trop centralisateur et accorderait une influence excessive à l'Etat.

Pour le chercheur genevois, la sécurité sociale traverse actuellement une période de « stabilisation à un niveau élevé ». Il n'est plus question de développement à tout crin,

DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE SUISSE EN 2011 EN MILLIARDS DE FRANCS

TOTAL: 135,7



comme cela a été le cas durant les Trente Glorieuses. L'architecture générale du système est en place, tout le monde (ou presque) est couvert: il s'agit maintenant de savoir comment le pérenniser tout en faisant face à de nouveaux risques liés aux mutations du travail ou à mieux prendre en compte les situations et les parcours des femmes.

* Urs Germann, Université de Berne, Matthieu Leimgruber, Université de Genève, Martin Lengwiler, Université de Bâle, Carola Togni, Haute école de travail social et de la santé (Lausanne)

UNE DÎME SANS DOULEUR

Qui se soucie encore des acronymes (AVS, AI, APG, AC, LPP) qui s'alignent chaque mois sur la fiche de paie? Ces prélèvements obligatoires dépassent 12% du salaire (sans compter la part de l'employeur) et personne ne bronche! C'est qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un impôt, plus enclin à attirer les foudres du contribuable, mais de cotisations sociales qui assurent nos vieux jours et couvrent de nombreux aléas de la vie. Et, surtout, les recettes des assurances vieillesse et survivants (AVS), invalidité (AI) et

chômage (AC) ainsi que celles des allocations pour perte de gain (APG) et de la prévoyance professionnelle (LPP, 2^e pilier) ne sont pas versées dans le pot commun des finances publiques. Les dizaines de milliards de francs du système de la sécurité sociale suisse (qui comprennent aussi les primes des assurances maladie) sont en effet gérés secteur par secteur et, concrètement, par des institutions privées ou para-étatiques sans jamais passer entre les mains de l'Etat. Même si la Confédération et

les cantons y contribuent pour une part non négligeable (17,9% des dépenses publiques en 2011) par diverses subventions.

« Si l'on se préoccupe aussi peu du niveau des prélèvements de la sécurité sociale, c'est que celle-ci a atteint l'un de ses objectifs, estime Matthieu Leimgruber, professeur à l'Institut d'histoire économique Paul Bairoch (Faculté des sciences de la société). Celui de nous libérer de l'angoisse d'un certain nombre de risques liés au parcours de vie. »

«UNE MÉCANIQUE SUBTILE QUI EXCLUT TOUTE RÉFORME EN PROFONDEUR»

La taille et le fonctionnement de l'Etat social constituent des enjeux majeurs de politique nationale. Professeur au Département de science politique et relations internationales (Faculté des sciences de la société), spécialiste du système politique suisse, Pascal Sciarini livre son analyse.

Quelle place la question de l'Etat social occupe-t-elle sur l'échiquier politique suisse ?

Pascal Sciarini : C'est un des enjeux qui cristallise l'opposition gauche-droite, la droite soutenant une moindre intervention de l'Etat et la gauche ayant fait du développement de l'Etat providence son leitmotiv. En Suisse, la construction de cet Etat providence a également été tributaire des spécificités de la démocratie directe. Or, celle-ci a joué un rôle ambivalent qui explique la position d'équilibre où l'on se trouve actuellement sur cette question.

Quel a été ce rôle ?

Entre les années 1950 et 1980, la droite, majoritaire, a pu s'opposer par référendum aux avancées, même modestes, qui étaient proposées. Cela a retardé le développement de l'Etat social. Mais depuis une vingtaine d'années, la tendance s'est inversée. La démocratie directe a servi les intérêts de la gauche et permis de limiter le démantèlement voulu par la frange la plus conservatrice de la droite.

La droite a donc échoué dans sa tentative de démantèlement ?

Par rapport aux ambitions très néo-libérales qu'elle affichait au début des années 1990, le résultat est en effet assez modeste. Elle s'est rendu compte qu'elle ne pouvait pas aller aussi loin qu'elle le souhaitait, parce que ce n'était pas payant électoralement. Plusieurs votes, ces dernières années, ont montré l'attachement des Suisses à l'Etat social. Cela a été le cas notamment en 2004 avec le rejet de la 11^e révision de l'AVS. La droite a fait le forcing au Parlement avant d'échouer largement devant le peuple. Nous sommes dans une situation où seules les propositions impliquant un équilibre des sacrifices peuvent passer la rampe. L'Etat social repose sur une mécanique très subtile qui empêche toute réforme en profondeur. Cela dit, la droite a quand même réussi à faire passer des mesures d'assainissement et à placer l'Etat social dans une position de retranchement, aidée en

cela par la conjoncture et des problèmes structurels liés, par exemple, au vieillissement de la population.

Comment ont réagi les partis de gauche ?

Il y a eu une crispation, mais elle était à la mesure des attaques très virulentes de la droite. L'Etat providence est le domaine privilégié de la gauche. C'est même par ce biais qu'elle a le plus de chances de conserver son électorat, voire de reconquérir la frange de l'électorat ouvrier attiré, pour des raisons culturelles, par la droite populiste. Son discours sur la politique sociale séduit en effet aussi bien les ouvriers que la classe moyenne de son électorat, ceux qu'on appelle les «socio-culturels».

Comment voyez-vous l'évolution de l'Etat social ces prochaines années ?

L'enjeu est aujourd'hui la question financière et la pérennité des assurances sociales. Il n'est plus question d'être pour

ou contre l'Etat providence. La situation est aussi devenue plus complexe avec l'apparition de nouveaux types de risques. Jusqu'ici, le système était axé sur le père de famille. Aujourd'hui, nous vivons dans une société plus fragmentée, avec plus de femmes divorcées qui travaillent tout en assumant la prise en charge des enfants, avec des emplois de plus en plus précaires, et donc des parcours professionnels marqués par des cassures et des périodes de chômage. Quels

sont les groupes de population sur lesquels il faut intervenir, comment faut-il intégrer les étrangers, les précarisés, les chômeurs de longue durée ? La politique doit s'adapter à ces nouvelles réalités.

Cette évolution s'est déjà fait sentir avec l'assurance chômage...

Le phénomène du chômage de longue durée, qui fait partie de ces nouveaux risques, a conduit à un changement de cap de l'assurance chômage. On est passé d'un système qui protège à un système qui incite à la réinsertion. On continue donc d'affiner le mécanisme. Tant que la pression financière continuera de s'exercer, le système va certainement continuer à évoluer sur ce mode des petits pas, mais avec un jeu politique certainement plus brouillé.

**«DE 1950 À 1980,
LA DROITE A PU
S'OPPOSER PAR
RÉFÉRENDUM AUX
AVANCÉES, MÊME
MODESTES, QUI
ÉTAIENT PROPOSÉES»**