

Présentation de la session d'été des Chambres fédérales

Economie souterraine et distribution des actifs et des bénéfices de la Banque nationale

24 mai 2004

Numéro 21

dossierpolitique

Session d'été du 1^{er} au 18 juin 2004

Les principaux objets que voici occuperont les parlementaires lors de la session d'été qui débutera le 1er juin : loi fédérale contre le travail au noir, utilisation des réserves d'or et des bénéfices de la Banque nationale, rapport du Conseil fédéral sur le programme de législature 2003-2007 et enfin, compte d'Etat 2003.

Lutte contre le travail au noir

Examinée en priorité par le Conseil national, cette loi fédérale devrait permettre de lutter de manière coordonnée contre le travail au noir. L'ensemble de mesures que le Conseil fédéral propose à cette fin consiste entre autres en contrôles plus systématiques et plus efficaces et en un durcissement des sanctions. On ne peut pas dire qu'il s'agisse d'une démarche très adéquate pour saisir le mal à la racine. Une éventuelle proposition de non-entrée en matière mériterait d'être soutenue.

Priorité : s'attaquer aux causes

Pour lutter contre le travail au noir, il importe avant tout d'utiliser des instruments qui tiennent compte des causes du travail au noir. Un allègement fiscal acceptable ou la renonciation à des hausses d'impôts (par exemple le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS/AI) et un démantèlement de réglementations inutiles constitueraient de tels instruments. Ces mesures permettraient sans aucun doute de réduire davantage l'économie souterraine que des mécanismes de contrôle excessifs et des sanctions drastiques. En outre, des études ont montré que le dispositif législatif actuel est aujourd'hui suffisant pour combattre le travail au noir.

Même si la Suisse occupe un rang correct dans la comparaison internationale relative au travail au noir, celui-ci a tout de même pris une ampleur telle que son coût économique ne peut plus être négligé. Les données disponibles concernant l'ampleur du travail au noir en Suisse font état d'un volume de quelque 37 milliards de francs pour l'an 2001. La part du travail au noir mesurée à l'aune du PNB a triplé au cours des 25 dernières années, passant de près de 3,2% à plus de 9%, parallèlement à l'extension massive de l'Etat social et administratif. Cependant, il faut aussi signaler que malgré cette évolution la Suisse occupe toujours le dernier rang de la comparaison internationale relative au travail au noir.

Simplifications administratives

Si le Parlement décide d'entrer en matière, il convient de mettre plus de poids sur les mesures susceptibles d'entraver le travail au noir en général. Partant, il importe de mettre en avant les allègements administratifs dans le

système fiscal, les assurances sociales et les titres de séjour. Le projet reste trop vague dans ces domaines. Ce n'est qu'ensuite qu'il convient d'opérer des contrôles plus efficaces et systématiques. Il faut soutenir la possibilité pour les cantons de recourir à des commissions tripartites chargées de garantir le respect des dispositions légales en lieu et place des organes cantonaux, dans la mesure où ces commissions tripartites sont regroupées avec celles constituées en vue de contrôler le respect des dispositions de protection pour les accords bilatéraux. Par souci d'efficacité, il importe de refuser la création d'une autre commission.

Le serpent de mer de l'or et des bénéfices de la BNS

L'utilisation des réserves d'or excédant celles dont la Banque nationale a besoin pour mener sa politique monétaire revient une nouvelle fois au menu des Chambres fédérales. Selon le projet du Conseil fédéral et la proposition de minorité II de la Commission de l'économie et des redevances, qu'il convient de soutenir, les rendements doivent être versés à raison de deux tiers aux cantons et d'un tiers à la Confédération. S'agissant de la Confédération, les revenus supplémentaires devraient être affectés à l'amortissement de la dette. Quant à l'initiative populaire "Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS" et à la proposition de la courte majorité de la commission qui demande de verser le bénéfice net de l'institut d'émission pour moitié à l'AVS et pour moitié aux cantons, il convient de les balayer sans hésiter.

Utilisation pour amortir les dettes

Contrairement au Conseil fédéral, la majorité de la commission propose de verser les rendements des réserves d'or excédentaires pour deux tiers à l'AVS et pour un tiers aux cantons. Cette formule doit être rejetée. Il faut lui préférer la proposition de minorité II (solution du Conseil fédéral), qui prévoit de verser le produit du capital du fonds selon la clé de répartition actuelle, à savoir un tiers à la Confédération et deux tiers aux cantons. La Confédération devrait être tenue d'affecter ces revenus supplémentaires à l'amortissement de la dette. Au vu des som-

bres perspectives budgétaires et de l'endettement élevé de la Confédération et de certains cantons, cette solution serait la plus raisonnable économiquement.

Ne pas détourner les bénéfices de la BNS de leur but

L'initiative, douteuse sur le plan politique, aurait pour effet de détourner les bénéfices de la Banque nationale au profit de l'AVS. Le Conseil fédéral recommande de la rejeter. L'initiative risquerait en particulier de menacer l'indépendance de la Banque nationale et la réputation de celle-ci en matière de stabilité. Il en va de même pour le contre-projet présenté par la commission, qui prévoit de verser le bénéfice net de la Banque nationale pour moitié à l'AVS et pour moitié aux cantons. Ce contre-projet doit aussi être refusé catégoriquement au profit de la proposition de minorité. Si l'AVS devait rencontrer des difficultés financières dans le futur, des pressions politiques seraient immanquablement exercées sur la Banque nationale pour qu'elle augmente le niveau des bénéfices distribués.

Programme de législature : absence d'une échelle des priorités

A la différence des rapports précédents, les deux Conseils ont à se prononcer ensemble sur les objectifs fixés par le Gouvernement pour le programme de législature 2003 – 2007. Il manque à ce projet une véritable échelle des priorités. Parmi les trois orientations majeures, les neuf objectifs et les 50 objets des grandes lignes, chacun trouve quelque chose qui lui convient. Il appartient au Parlement de centrer résolument ses efforts sur les mesures susceptibles d'améliorer l'attrait et la sécurité de la place économique suisse. L'objectif prioritaire de la politique économique doit consister à remettre la Suisse sur les rails d'une croissance durable.

Les postulats de l'économie

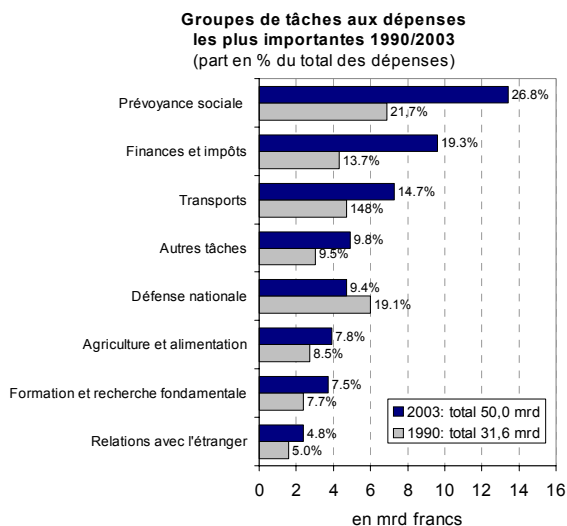
Il faut à notre pays non pas une liste d'objectifs d'importance diverse mais une politique cohérente de l'ensemble du Conseil fédéral, limitées à quelques accents majeurs seulement. Du point de vue de l'économie, voici les priorités essentielles qu'il convient de se fixer :

- Assainissement et consolidation des budgets publics: le PAB 03 adopté par le Parlement pendant la session d'hiver constitue une première étape pour l'assainissement de finances parties à vau-l'eau. Cependant, d'autres mesures doivent suivre puisque, selon le plan financier de la législature, les dépenses de la Confédération risquent de passer à 57 milliards de francs, contre 50 milliards de francs aujourd'hui malgré le PAB 03.
- Réforme de l'imposition des sociétés stimulant la croissance. Pour sauvegarder la compétitivité internationale de la place économique suisse, il est indispensable de prendre des mesures touchant l'imposition des sociétés. Il faut en particulier supprimer la double imposition des dividendes et éliminer d'autres désavantages, surtout pour les PME.
- Consolidation des assurances sociales: compte tenu des difficultés de l'AVS dues à l'évolution démographique et des déficits du compte AI qui se chiffrent en milliards, il apparaît que la Suisse – indépendamment de l'issue de la votation sur la 11e révision de l'AVS – ne peut se soustraire à un assainissement de ses assurances sociales.

Compte d'Etat 2003: de plus en plus préoccupant !

Le compte d'Etat 2003 présente un excédent de dépenses de 2,8 mrd fr., onze fois supérieur au chiffre budgété. Cela montre que le budget de la Confédération est bien malade ou qu'il est structurellement surchargé. La nécessité de la stratégie d'assainissement durable du budget, engagée par le Conseil fédéral, surtout au chapitre des dépenses, apparaît dans toute son urgence.

Depuis 1991, année d'introduction du nouveau modèle de compte, la Confédération a accumulé un déficit de 32,4 milliards de francs et la dette totale a presque triplé, passant de 44 milliards à quelque 124 milliards de francs ! Dans cette même période, le produit intérieur brut n'a progressé en valeur nominale que de 25 pour cent environ. En dépit du PAB03, il faut aussi s'attendre pour l'année en cours à un déficit de l'ordre de 3,5 milliards de francs. Compte tenu des financements spéciaux qui ne figurent pas dans le compte d'Etat, le déficit effectif devrait atteindre quelque 5,8 milliards de francs. Voilà qui montre bien la situation extrêmement préoccupante du budget



de la Confédération. Telle est la conséquence d'une extension démesurée des prestations étatiques.

A corriger exclusivement du côté des dépenses

Le PAB03 qui va alléger le budget de la Confédération de plus de 3 milliards en 2006 n'est de loin pas suffisant. Indépendamment de l'issue du scrutin du 16 mai, il existe un besoin d'assainissement se chiffrant à 2,5 milliards. Etant donné que le problème réside depuis 15 ans dans une croissance excessive des dépenses, la correction doit s'opérer exclusivement au niveau des dépenses. Il faut refuser toute hausse d'impôts. Elle ne ferait que différer ou accentuer le problème des dépenses. Le Conseil fédéral envisage heureusement un programme de réductions urgent. En outre, il faut s'atteler à des réformes structurelles qui déploieront leurs effets à long terme.

Pour toutes questions complémentaires :
Hans Kaufmann, Bureau de Berne
hans.kaufmann@economiesuisse.ch

Annexe

Compte d'Etat 2003

Rechnung Compte 2002	Voranschlag ¹ Budget 2003	Rechnung Compte 2003	Principaux chiffres globaux
<i>Millionen Franken - millions de francs</i>			
50 722	51 102	49 962	Compte financier
+1,0	-0,3	-1,5	Dépenses
			Δ en % par rapport à l'année précédente
47 405	50 856	47 161	Recettes
-3,1	-0,2	-0,5	Δ en % par rapport à l'année précédente
-3 317	-246	-2 801	Solde
			Compte de résultats
-7 199	-3 185	-6 905	Excédent de charges/de revenus
			Bilan
122 366	–	123 711	Dette totale
79 663 ²	–	86 568	Découvert
R 2001	R 2002	R 2003	Chiffres clés
11,9	11,9	11,6	Quote-part de l'Etat (en % du PIB)
10,2	10,1	10,1	Quote-part d'impôt (en % du PIB)
-0,3	-0,8	-0,7	Solde financier (en % du PIB)
25,3	28,6	28,7	Ratio d'endettement (en % du PIB)
6,8	7,4	6,6	Intérêts passifs (en % des dépenses)
R 2001	R 2002	R 2003	Comparaison budget¹/compte
			(- = montant inférieur/ + = dépassement)
+1 309	-527	-1 140	Dépenses (mio de fr.)
2,7	-1	-2,2	en % du budget
-16	-3 550	-3 695	Recettes (mio de fr.)
0	-7	-7,3	en % du budget
2 968	1 251	746	Crédits suppl. (mio de fr.)
6,1	2,4	1,5	en % du budget
1 659	1 778	1 886	Soldes de crédits (mio de fr.)

¹ sans les crédits supplémentaires et les dépassements de crédits² avec les produits de la vente d'actions Swisscom