Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse

Herausgeber: Union syndicale suisse

Band: 58 (1966)

Heft: 11

Artikel: Finances fédérales, marché des capitaux et moyens d'action de la Banque Nationale

Autor: Jucker, Waldemar

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385423

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Finances fédérales, marché des capitaux et moyens d'action de la Banque Nationale

Par *Waldemar Jucker*

I

Jusqu'à maintenant, la politique fiscale suisse a joui d'une excellente réputation. Bien que le citoyen soit beaucoup plus largement consulté qu'ailleurs – la Suisse est probablement le seul pays où il soit appelé à se prononcer sur les impôts – le peuple a toujours accepté qu'ils soient fixés à un niveau suffisant pour couvrir les dépenses courantes et pour amortir la dette publique. Pour la première fois depuis la guerre, 1964 révèle un accroissement sensible de l'endettement des cantons et des communes. La Confédération affrontera le même phénomène dès l'an prochain. A l'instar des cantons et des communes, ses besoins de trésorerie augmenteront.

L'alourdissement de l'endettement n'est pas dû pour l'essentiel à un recul des rentrées fiscales, mais à un accroissement rapide des dépenses. D'aucuns en concluent hâtivement que l'équilibre financier doit être rétabli avant tout en comprimant les dépenses. Les milieux patronaux insistent tout particulièrement sur cette nécessité. Sur le marché des capitaux, ils affrontent la concurrence des pouvoirs publics, à la recherche d'argent. Il faut relever aussi que le niveau relativement bas de la fiscalité suisse assure aux entreprises un avantage sur leurs concurrents étrangers – un avantage auxquels ils n'entendent pas renoncer. On peut donc en conclure qu'en matière fiscale leur objectivité est sujette à caution. En outre, l'industrie n'est guère disposée à reconnaître que son expansion rapide est l'une des principales causes de l'enflement, rapide également, des dépenses de l'Etat. Enfin, maintes entreprises n'hésitent pas à exiger le prix fort de l'Etat client.

Mais ces remarques polémiques ne doivent pas nous empêcher d'analyser aussi objectivement que possible les causes réelles de l'accroissement des dépenses.

De 1955 à 1965, la population de résidence (moyenne) est passée de 5 à 6 millions d'habitants, en augmentation de 965 000 (dont 422 000 Suisses et 543 000 étrangers). Cette constatation ne masque aucun reproche à l'égard des immigrants. Ils cherchaient du travail et ils ont accepté l'emploi qui s'offrait. Si des reproches doivent être formulés, c'est à l'adresse des Suisses qui ont ouvert les vannes de l'immigration sans se soucier des conséquences. Il est évident qu'un doublement du taux d'accroissement démographique doit nécessairement avoir de lourdes répercussions financières.

Pendant des années encore, cette augmentation en flèche de la population nous obligera à maintenir les investissements à un niveau

extraordinairement élevé. A lui seul, l'ajustement des biens d'équipement à l'accroissement de la population nous contraint d'augmenter d'un cinquième l'équipement global. Il faut également tenir compte des besoins liés à l'augmentation ultérieure de la population, à l'amélioration de la productivité qui est nécessaire pour maintenir dans une mesure suffisante notre capacité de concurrence sur les marchés extérieurs.

L'économie privée, la construction de logements, les pouvoirs publics, tous ont soif de capitaux; et leur soif dépasse les possibilités du marché. En 1960, l'alimentation de ce marché en capitaux frais a été de 3 milliards. Elle a été de quelque 5,5 milliards en 1963, alors que l'afflux de capitaux en provenance de l'étranger atteignait son maximum. Elle est tombée à 4,5 milliards en 1965. Cependant, la demande potentielle étant supérieure à l'offre, les taux d'intérêt sont montés.

Les arrêtés conjoncturels ont permis de contenir temporairement dans des limites supportables les ponctions effectuées par le secteur privé sur le marché des capitaux. Les émissions globales d'actions ont pu être stabilisées à 1,5 milliard par an. En revanche, à la suite de la pression exercée par l'augmentation de la population, les investissements bruts des pouvoirs publics se sont constamment accrus. De 1960 à 1963, ils sont passés de 2,3 à 4 milliards; ils ont été supérieurs à 5 milliards en 1965 [1].

Les investissements bruts des pouvoirs publics ne sont pas seuls à avoir augmenté; les dépenses courantes ont également suivi le mouvement. Malgré une amélioration constante des recettes fiscales, cantons et communes ont été obligés de faire appel dans une mesure grandissante au marché des capitaux. Leur dette obligataire s'est alourdie de 130 millions en 1960, de 260 millions en 1963 et de 900 millions en 1965. On enregistrera probablement une progression plus élevée encore cette année.

Quelques chiffres éclaireront l'emploi de ces fonds. De 1960 à 1964, les dépenses des cantons et des communes se sont accrues de 545 fr. par habitant, pour atteindre 1360 fr. A elles seules, les dépenses requises par les ponts et les routes ont progressé de 193 fr. par habitant; par habitant également, la progression est de 100 fr. pour les bâtiments et les travaux d'adduction d'eau et de canalisation, de 123 fr. pour l'instruction publique et l'hygiène. Les activités que je viens d'énumérer ont absorbé 416 fr. sur l'augmentation globale de 545 fr. par habitant. C'est la construction de routes qui s'assure la part du lion (près de 200 fr.)

Jusqu'à maintenant, ce sont presque exclusivement les cantons et les communes qui ont fait appel au marché des capitaux. La Con-

[1] Dépenses brutes de construction des pouvoirs publics, plus 20 % de la somme globale des investissements d'équipement (conformément à la part des pouvoirs publics au produit social brut).

fédération y recourra dès l'an prochain. Si elle n'est pas autorisée à majorer ses impôts, elle affrontera, en dépit de compressions budgétaires de plusieurs centaines de millions, un déficit de 500 à 600 millions à tout le moins. Parallèlement, les CFF exigent de la Confédération 200 millions de francs pour financer leurs investissements.

L'articulation du nouveau budget n'est pas encore connue. Cependant, le Conseil fédéral a laissé entendre qu'il a l'intention de stabiliser les dépenses au niveau atteint cette année. Mais si les dépenses demeurent les mêmes, pourquoi prévoit-on un déficit aussi élevé?

1966 est une année « forte » de l'impôt pour la défense nationale. Cette année, la Confédération dépense non seulement le produit de l'impôt dû pour 1966, mais aussi les paiements anticipés effectués pour l'an prochain. En outre, une majorité parlementaire à courte vue a décidé la suppression de l'impôt sur les coupons. A elles seules, les deux réalités que je viens de mentionner suffisent à expliquer un déficit de 500 à 600 millions.

Récapitulons rapidement. En 1965, les communes, les cantons et la Confédération ont dépensé 1 milliard de plus qu'ils n'ont encaissé. En 1967, – si l'imposition demeure la même – le déficit des pouvoirs publics ne sera guère inférieur à 1,5 milliard.

Cependant, pour situer les choses dans leur contexte, il faut comparer ce montant non seulement avec la capacité du marché des capitaux, mais aussi avec le produit social brut. On a lieu d'admettre que ce dernier dépassera 60 milliards en 1966. Un pays qui respectera mieux les principes d'une saine gestion financière ne sera pas pour autant acculé à une situation désastreuse; encore convient-il d'ajouter que les effets de ce redressement ne se feront sentir que l'année prochaine, et partiellement seulement. Il n'y a aucune raison de céder à la panique ni de se laisser impressionner par les jérémiades de ceux qui dénoncent les appétits insatiables de l'Etat Moloch.

Rappelons aussi que les arrêtés conjoncturels ont amorcé l'assainissement à long terme qui est en cours. Grâce aux mesures prises, le taux d'accroissement de la population est redevenu normal. Les estimations et hypothèses de la commission Jöhr montrent nettement que, si l'immigration demeure limitée, en d'autres termes si le taux d'accroissement démographique se poursuit naturellement (sans être grevé par des migrations excédentaires), l'augmentation des dépenses qui concernent les tâches actuelles de l'Etat deviendra de nouveau normal au cours des années septante. Cependant, à la suite des modifications des structures d'âge de la population et de l'augmentation de son chiffre global, la croissance démographique naturelle sera probablement sensiblement plus forte au cours des années septante que pendant les années cinquante. Néanmoins, elle n'atteindra plus les taux démesurés de 1955 à 1965.

La politique fiscale doit donc tendre à ajuster les recettes aux dépenses qui sont prévisibles à court terme. Lorsque cet équilibre

aura été atteint, nous pourrons escompter, pour les années septante, une situation financière moins lourde de soucis – à la condition évidemment que la paix soit maintenue et que l'on n'affronte pas un renversement de la conjoncture. Toutefois, si les droits de douane devaient être encore sensiblement abaissés, le manque à gagner qui en résulterait provoquerait de nouvelles discussions fiscales.

II

Aux discussions fiscales qui nous attendent vont s'ajouter celles que déclenchera le projet visant à renforcer les moyens d'action de la Banque Nationale. Certes, si nous considérons la situation présente, c'est l'enflement des dépenses des pouvoirs publics qui est la cause immédiate des difficultés. Cela étant, est-il vraiment nécessaire qu'à côté des affrontements fiscaux nous nous mêlions encore de ceux que provoque l'équipement de la Banque Nationale?

Sans aucun doute. Les tensions que l'on enregistre sur le marché des capitaux sont si fortes que même une accélération relativement légère de la conjoncture ou une détérioration des termes réels d'échange avec l'étranger suffirait pour porter la demande de crédits bancaires au-delà du point critique. La conjoncture internationale se poursuit en marge de nos soucis – de soucis dont nous sommes pour l'essentiel les artisans.

Les cadences excessives de l'expansion au cours des dernières années ont privé en grande partie notre économie de son ancienne faculté d'adaptation. Nous n'avons plus la possibilité d'augmenter que dans une mesure minimale le potentiel de main-d'œuvre. Le secteur public et le secteur privé ne disposent plus guère de capacités matérielles et humaines inutilisées; en revanche, ils affrontent, partiellement, des retards en matière d'investissement – des retards qui doivent être corrigés si nous voulons retrouver la faculté d'adaptation ou, si l'on veut, la liberté de mouvement antérieure.

Notre système bancaire fait face depuis des années à des exigences telles qu'il ne dispose plus de liquidités aussi abondantes que précédemment. La forte demande indigène de moyens de paiement contraint les émetteurs d'emprunts à améliorer sans cesse les conditions offertes; les taux d'intérêt proprement inflationnistes que l'on enregistre à l'étranger, en particulier sur l'« Euromarché », stimulent cette hausse. En conséquence, plus la discipline monétaire se détériore et plus nous subissons l'influence de ce marché – dont la politique fiscale allemande, la faiblesse de la balance américaine des revenus et la guerre du Viet-nam concourent de plus en plus à faire un marché spéculatif, et même un marché usuraire. Le fait que diverses entreprises suisses commencent à placer leurs disponibilités sur l'Euromarché, tout en déplorant de manière véhémente que les banques majorent les intérêts qu'elles perçoivent pour les emprunts

à court terme qu'elles ont effectués auprès d'elles, est assez signicatif d'une certaine mentalité. Moins nous serons dépendants de ce marché et mieux notre économie s'en trouvera.

Ce n'est pas ici le lieu d'aborder dans tous ses détails le projet du Département fédéral des finances relatif à l'extension des pouvoirs de la Banque Nationale. Mentionnons cependant quelques points de ce projet qui ne nous paraissent pas satisfaisants. Le système des réserves minimales qui est préconisé agit trop lentement. Une économie dont l'évolution implique tant de risques a besoin de freins qui puissent être actionnés rapidement. Les expériences faites sont assez nombreuses pour montrer combien il est difficile de corriger après coup les conséquences des débordements qui se sont succédé pendant quelques mois, en marge de toute véritable réflexion.

La plus grande faiblesse du projet réside dans le fait qu'il ne prévoit aucune surveillance du marché des capitaux. Bien que les pronostics soient difficiles, la plupart des observateurs estiment que ce marché demeurera l'un des éléments d'inquiétudes au cours des prochaines années. C'est sur ce marché que s'affronteront le secteur privé et le secteur public – deux secteurs dotés de mécanisme de décision sans liens les uns avec les autres. Non seulement le système des réserves minimales qui est proposé, mais aussi la politique fiscale sont deux instruments lourds et difficiles à manier. On a donc lieu de craindre des heurts répétés entre les planifications financières dans l'un et dans l'autre secteur. La concurrence à laquelle ils se livrent sur un marché des capitaux où l'offre est inférieure à la demande ne nous paraît ni raisonnable ni conforme au bien public parce qu'elle stimule la hausse des intérêts, au détriment de la meilleure partie de la population.

Or, nous avons trois ans d'expérience en matière de contrôle des émissions. Certes, la pénurie de capitaux n'a pas été surmontée. Mais, en revanche, ce contrôle n'a pas abouti au dirigisme dont nombre de ses adversaires évoquaient le spectre. Il a permis de doser et d'échelonner les émissions plus raisonnablement qu'on ne l'aurait fait sans lui. Une certaine pression a pu être exercée sur les émetteurs d'emprunts; ils ont modéré leurs exigences et renoncé à la surenchère en matière d'intérêts. Il serait plus conforme à notre tradition d'engager les demandeurs de capitaux à discuter ensemble pour ajuster leurs besoins aux possibilités. Ainsi, le marché des capitaux ne serait plus exclusivement une vente aux enchères où c'est le plus offrant qui l'emporte.

Le troisième point du projet concerne la coordination de la politique fiscale, de la politique conjoncturelle et de la politique de la banque d'émission. Nous avons appris, au cours des dernières années, combien cette coordination est impérieuse. Mais ceux qui considèrent toute planification d'un œil critique n'ont guère apprécié qu'un

ministre des Finances informe abruptement le Parlement et la banque d'émission – c'était pendant la session de septembre – que, la Confédération escomptant un gros déficit l'an prochain, les mesures nécessaires doivent être prises rapidement. Mais si nous demandons une meilleure coordination, cela ne veut pas dire que nous souhaitions modifier la séparation des fonctions et des responsabilités. Tout simplement, les organes et les milieux intéressés doivent être mis en demeure d'examiner ensemble les problèmes, de manière plus suivie et plus constante que jusqu'à maintenant – sans pour autant, comme le disait Arthur Steiner, chanter des cantiques en chœur. Au contraire, les divergences doivent être abordées sans réticence, ouvertement, et assez tôt, c'est-à-dire avant que les intérêts divergents ne s'affrontent brutalement sur le marché.

A tous les échelons de l'Etat, pour ainsi dire, nous constatons la faiblesse des organes qui devraient coordonner. Sur les plans de la commune, du canton et de la Confédération, bureaux, délégués et commissions se multiplient, mais agissent en ordre dispersé. La liste des délégations de l'Union syndicale qui figure à la fin de notre rapport d'activité donne une idée de cette prolifération et de cette dispersion des efforts. Bien qu'essentiel, l'effort de coordination est conduit en quelque sorte en marge. La coordination résulte souvent de l'union personnelle, c'est-à-dire de la cumulation de divers emplois par une seule et même personne. Si les pouvoirs législatifs sont débordés par les tâches, c'est avant tout parce que la coordination est insuffisante à l'échelon du pouvoir exécutif.

Certains porte-parole des milieux économiques – dont la fonction essentielle paraît être de répandre le pessimisme – craignent qu'une meilleure harmonisation de la politique conjoncturelle et de celle de la banque d'émission n'ait pour effet de condamner cette dernière à n'être plus qu'une simple division du Département des finances. Nous ne partageons pas cette crainte. Pour le moment, c'est plutôt la Banque Nationale qui fait la leçon aux ministres des Finances – de la Confédération et des cantons – qui quémandent de l'argent, mais sans en obtenir beaucoup.

Coordination ne signifie pas assujettissement de l'un par l'autre, mais confrontation des idées, des conceptions de l'avenir et des intentions. La coordination est de nature à établir des contacts plus directs avec la réalité, et propres sinon à prévenir absolument les erreurs et les faux aiguillages, du moins à en atténuer d'emblée la gravité.

III

Revenons maintenant à notre objet principal: les finances fédérales, et aux trois thèmes qui lui font cortège: économies nouvelles, impôts nouveaux, dettes nouvelles.

Commençons par les économies. Toute famille de condition modeste doit gérer parcimonieusement ses deniers. Mais c'est avec

des milliards que l'Etat jongle et le citoyen n'a plus de point de comparaison. Il lui semble que des montants de cet ordre de grandeur permettent sans difficulté des économies. Hélas! le plus souvent il s'aperçoit qu'il en est lui-même la victime.

Dans le budget de tout Etat moderne figurent des montants importants destinés à être redistribués. La Confédération ne les dépense pas pour elle-même, mais les dirige vers des régions financièrement faibles du pays, en fait bénéficier des groupes économiquement faibles de la population ou les affecte à des œuvres dites communautaires (routes nationales, améliorations foncières, aide aux universités, etc.) dont la collectivité tout entière retire un profit. Chaque fois que le budget de l'Etat est déséquilibré et que des économies s'imposent, ce sont ces dépenses qui sont amputées les premières.

La liste des possibilités d'économies établie jusqu'à maintenant le confirme bien. Quelques exemples suffisent pour le démontrer. Au cours des dernières années, la Confédération s'est employée à abaisser les prix des produits laitiers, avant tout parce que la politique agricole grève unilatéralement les budgets des familles nombreuses. Certes, on peut penser que la méthode adoptée n'est pas exactement conforme à l'objectif visé. Les familles nombreuses ne sont pas seules à en bénéficier. Peut-être certains aménagements seraient-ils indiqués, éventuellement par le biais d'un subventionnement des allocations familiales ou par le moyen des conventions collectives. Une suppression des mesures visant à abaisser les prix des produits laitiers aurait encore d'autres conséquences. Si le prix du kilo de beurre était majoré d'un coup de 15 fr., il est probable que Brougg exigerait une augmentation des charges douanières qui grèvent les huiles et graisses comestibles pour empêcher autant que possible les consommateurs de se rabattre sur la margarine, par exemple, et pour alimenter plus fortement le compte laitier. Les consommateurs de matières grasses joueraient à tous les coups perdants: non seulement ils ne bénéficieraient plus de prix abaissés par les subventions, mais ils devraient encore payer plus cher les prix de denrées non subventionnées.

Passons à un autre exemple: les subventions versées aux caisses de maladie. Lors de la dernière revision de la LAMA, les caisses ont été obligées d'améliorer leurs prestations; pour qu'elles ne soient pas contraintes de majorer trop fortement les primes, les subsides de la Confédération ont été augmentés. S'ils sont de nouveau réduits, les dépenses de la Confédération diminueront, certes, mais les cotisations devront être majorées. De surcroît, on a même proposé de soumettre de nouveau les médicaments à l'Icha.

La nouvelle loi sur l'encouragement à la construction de logements autorise la Confédération à ouvrir des crédits pour l'édification de constructions rationnelles, de grands ensembles notamment, lorsque les banques ne disposent pas des moyens financiers néces-

saires pour accorder des hypothèques. Cette disposition est importante parce que ce sont avant tout les instituts locaux et les banques cantonales qui pratiquent les affaires hypothécaires. Lorsque de grands ensembles sont édifiés, ces instituts ont souvent de la peine à trouver les moyens nécessaires pour financer les prêts hypothécaires. Les principales banques dont l'activité est interrégionale prennent rang parmi les grands établissements, dont la plupart ne se livrent que dans une faible mesure aux transactions hypothécaires. L'aide de la Confédération prévue par la loi vise à remédier à l'insuffisante mobilité interrégionale du financement hypothécaire. Si la détérioration de ses finances devait mettre la Confédération dans l'impossibilité d'accorder cette aide, ce serait précisément le secteur le plus rationnel de la construction de logements qui serait touché.

Le développement de l'EPF et des universités sera étalé sur une plus longue période. S'il ne s'agissait que d'un ou deux ans, la chose serait discutable. Mais si l'étalement devait porter sur un temps considérablement plus long, il pourrait en résulter des conséquences graves pour l'économie; elles auraient aussi des répercussions sociales. L'économie suisse est dans l'obligation de renforcer ses cadres scientifiques et techniques, déjà relativement faibles aujourd'hui. Si nous n'améliorons pas sensiblement le recrutement de ces cadres dans le pays même, il faudra faire appel à des étrangers. On imagine sans peine les réactions psychologiques de nos Confédérés alémaniques à l'égard de supérieurs qui ne parlent que le bon allemand et méprisent le dialecte. Et nous ne parlons pas du fait que la mentalité de maints d'entre eux serait très différente de la nôtre. Dans tous les cas, les relations du travail risqueraient de devenir plus difficiles. De surcroît, est-il certain que nous puissions recruter ces cadres à l'étranger? Différer le développement de l'EPF et des hautes écoles, c'est risquer de faire peser une lourde hypothèque sur nos capacités de concurrence.

Les subventions servies aux chemins de fer secondaires doivent être réduites. Sur ce point, les avis peuvent varier selon les réseaux. Mais cette mesure est envisagée au moment où nous déplorons une concentration toujours plus forte de la population dans les grandes agglomérations. La Commission fédérale pour la construction de logements a préconisé, de manière encore rudimentaire, ce qu'elle appelle une « décentralisation avec points d'attraction », c'est-à-dire un réseau de points de cristallisation. Mais ce système implique des transports publics équipés de manière à faire face aux besoins. Cela exige des investissements. Les exigences et les besoins étant fort variables, on ne peut réduire schématiquement les subventions sur toute la ligne.

Je n'allongerai pas davantage. Ces quelques remarques – on pourrait en faire d'autres – illustrent assez bien ce que l'on entend par « politique d'économies ».

Abordons maintenant un autre point, sur lequel une grande partie des journaux ont passé comme chat sur braise: les soumissions de travaux et commandes des pouvoirs publics.

En liaison avec la prospérité et l'accroissement rapide du volume des travaux, il est arrivé que les pouvoirs publics aient mis maints d'entre eux en chantier avant que les plans fussent entièrement au point; les maîtres de l'ouvrage ont parfois accepté les prix excessifs exigés des fournisseurs. Les règlements relatifs aux soumissions, qui datent du temps de crise et favorisent par trop unilatéralement les entrepreneurs locaux, facilitent une « formation » des prix préjudiciable aux pouvoirs publics.

Nous verrions d'assez bon œil une revision de ce système et le rétablissement d'une concurrence interrégionale. Les secteurs de l'économie dont l'Etat est un client permanent doivent être soumis au même titre que les autres à la pression de la concurrence. Les articles conjoncturels ont assaini partiellement la situation que nous venons de dénoncer. Mais d'autres mesures de rationalisation, propres à contribuer à long terme au rétablissement de l'équilibre financier, demeurent possibles. A long terme, parce que les économies qu'elles permettront de réaliser ne suffiront pas, à elles seules, à rétablir cet équilibre d'une année à l'autre.

Abordons maintenant le problème des impôts. Il est évident que l'enflement rapide des dépenses ne réjouit personne: pas plus les salariés que les employeurs. L'Union syndicale a mis assez longtemps en garde contre les conséquences financières d'une immigration sans frein. Une grande partie des autorités et le patronat n'ont pas tenu compte de ces avertissements, pourtant donnés alors qu'il était encore temps. Aujourd'hui, ce dernier dénonce l'enflement des dépenses de l'Etat – l'enflement qu'il a lui-même déclenché – et se refuse à affronter les conséquences fiscales des erreurs commises.

Si l'on compare nos charges fiscales avec les taux d'imposition en vigueur aux Etats-Unis ou dans la République fédérale d'Allemagne – deux Etats pourtant libéraux – on constatera que les sociétés anonymes et les catégories de revenus les plus élevées sont imposées beaucoup plus lourdement que chez nous. Pourquoi ces deux catégories sont-elles si nettement privilégiées en Suisse? Tout d'abord parce qu'elles peuvent changer facilement de domicile fiscal et aussi grâce à la diversité – conséquence du fédéralisme – des taux d'imposition directe. L'ampleur de ces privilèges dépasse largement celle que révèlent les statistiques fiscales. Il suffit de mentionner qu'entre les prescriptions cantonales en matière d'amortissement – et leur application – il y a probablement des écarts encore plus marqués que ceux que l'on enregistre entre les taux d'imposition d'un canton à l'autre.

C'est donc avec d'autant plus d'étonnement que l'on constate combien la Confédération ménage ces contribuables. On donne souvent

à entendre qu'elle doit doser raisonnablement les impôts directs pour ne pas entamer trop fortement la substance fiscale des cantons. Cette argumentation n'est pas dénuée de fondement. Mais c'est cependant pour ces deux catégories de contribuables qu'elle est la moins valable, parce que ce sont précisément celles que les cantons et les communes, qui redoutent un transfert du domicile fiscal, traitent avec trop d'égards. Dans toute économie de marché, et tout particulièrement en phase de prospérité, il y aura toujours des revenus très élevés. La fiscalité – et il s'agit ici avant tout de la politique fiscale de la Confédération – doit concourir à une redistribution plus équitable des richesses. L'aménagement bizarre des tarifs de l'impôt pour la défense nationale – au haut de l'échelle – confirme bien cette nécessité.

Une autre réalité exige une imposition plus juste de ces deux catégories. L'économie privée met de plus en plus l'Etat à contribution. Il suffit de songer à la recherche atomique, à la mise au point de réacteurs, à la garantie des risques d'investissement et des risques à l'exportation, à la recherche appliquée, au développement des moyens de transport, à l'encouragement des hautes écoles, etc. L'économie exige de l'Etat qu'il forme toujours mieux et à toujours plus grands frais les cadres qu'elle occupera demain. Elle ne peut tout de même pas prétendre que tous ces services – dont nous ne nions pas le caractère indispensable – soient mis gratuitement à sa disposition, ou bien au-dessous du prix coûtant. Ces services doivent avoir pour contrepartie des prestations fiscales adéquates des bénéciaires.

Enfin, les usagers de la route devraient participer plus fortement aux charges qu'ils entraînent. Certes, il n'est probablement pas possible d'équilibrer les recettes et les dépenses pour tous les groupes économiques et sociaux. Mais il n'en reste pas moins que la circulation motorisée transforme de fond en comble les structures de l'habitat. Grosse consommatrice de terrains, elle fait monter les prix en flèche. Si elle atteignait la densité que l'on enregistre aux Etats-Unis, on pourrait dire que la méthode fiscale appliquée pour couvrir les dépenses n'importe guère puisque chaque contribuable est en même temps automobiliste. Mais nous n'en sommes pas encore là et il est parfaitement inéquitable de grever plus fortement les « non-motorisés » – par le biais de toutes sortes de manipulations de l'Icha – sans imposer simultanément – directement et plus fortement – les usagers de la route. Il y a quelques années encore, on avait peut-être lieu d'admettre que l'effort financier requis par la construction des routes nationales serait unique et que, par la suite, les dépenses causées par la circulation motorisée diminueraient de nouveau. L'évolution a démenti cette hypothèse. Les plans hardis et révolutionnaires élaborés par les urbanistes anglo-saxons paraissent ressortir de la science fiction; mais ils sont plus réalistes, en particulier par les

dépenses qu'ils entraîneront, que ne le pensent maints de nos ministres des Finances. Notons aussi que les impôts qui grèvent les véhicules automobiles révèlent des différences régionales – qui ne sont plus justifiées à l'âge de la vitesse.

Il nous paraît également évident que l'impôt sur le chiffre d'affaires doit être réaménagé. Si l'on considère l'ensemble des charges fiscales (Confédération, cantons et communes), il apparaît que la relation entre l'imposition directe et l'imposition indirecte (y compris les droits de douane) ne s'est que très peu modifiée depuis 1951. Malgré l'abaissement des droits de douane AELE et l'élargissement de la liste des marchandises exonérées de l'Icha, la part de l'imposition indirecte n'a pas diminué. La revision du tarif douanier a entraîné un accroissement des charges qui grèvent le consommateur; il compense les allégements que je viens de mentionner. Il est donc faux de prétendre que le poids de l'imposition indirecte est en régression et que les réaménagements fiscaux doivent mettre pour ainsi dire exclusivement l'accent sur cette imposition. Mais les charges réelles des diverses catégories de contribuables importent plus que les étiquettes fiscales. On constate que la fiscalité a évolué à l'avantage des bénéficiaires de revenus élevés. Les catégories inférieures et moyennes éprouvent toujours plus fortement les conséquences de la progressivité à froid. La progressivité cessant à partir d'un revenu annuel de 100 000 fr. environ, les détenteurs de ces prébendes bénéficient donc de taux d'impositions stables pour la totalité de leur revenu – même s'il augmente constamment. Une suppression définitive de l'impôt sur les coupons et une montée des intérêts qui alimentent « subsidiairement » ces revenus sont de nature à accroître encore l'heureux sentiment de ces contribuables d'être des privilégiés de la fortune. Nous mettons en garde contre la tentation de restaurer unilatéralement l'équilibre des finances par le biais de l'imposition indirecte.

Il va de soi que l'Union syndicale souhaite – et même très énergiquement – que les Chambres fédérales annulent la décision de supprimer l'impôt sur les coupons. Inscrit dans la Constitution, c'est l'un des rares impôts auxquels la Confédération puisse recourir pour augmenter rapidement ses recettes. Les arguments avancés autrefois contre cet impôt sont devenus largement caducs. Le fléchissement des actions a entraîné automatiquement une réduction de la fortune imposable. D'autre part, la hausse des intérêts est accompagnée d'un accroissement des rendements des obligations. En conséquence, le produits des fortunes dites mixtes est probablement moins grevé (en pour-cent) qu'il ne l'était il y a quelques années. Certes, le cours des actions a baissé. Mais la valeur réelle de ces titres n'a guère diminué. C'est plutôt le contraire qui est vrai.

Cela dit, peut-être pourrait-on faire une exception pour les emprunts étrangers et les exonérer de l'impôt sur les coupons, non

pas parce que cette imposition de leur rendement serait inéquitable, mais parce qu'elle empêcherait les banques suisses de jouer, à l'avantage de notre économie, le rôle qui leur est dévolu sur les marchés internationaux. Nous n'avons pas intérêt à favoriser la concurrence bancaire de la CEE. Les banques sont imposées comme les autres entreprises. Il ne faut donc pas empêcher la vache que l'on veut traire de brouter.

Abordons maintenant le problème de l'endettement. Tout endettement des pouvoirs publics en phase de prospérité est coûteux. En effet, en faisant appel de manière excessive au marché des capitaux, l'Etat stimule la hausse des taux d'intérêt, puis des loyers, puis de tous les prix, sans parler de l'enflement du service de la dette. Les conséquences de l'inflation sont plus lourdes pour les contribuables sans fortune et les petits épargnants que l'« économie » que la politique à courte vue d'un Etat qui n'a pas augmenté à temps les impôts a permis de réaliser. Mais comme toute politique déficitaire appelle finalement un redressement, l'Etat finit tout de même par augmenter les impôts. Et les impôts nouveaux seront d'autant plus élevés que l'endettement, le service de la dette et les dépenses d'amortissement seront devenus plus lourds dans l'intervalle. C'est dire que le contribuable qui tolère la politique fiscale d'aujourd'hui ne fait que reculer pour mieux sauter.

En cent comme en mille, les travailleurs n'ont rien à gagner d'une politique financière mal pensée. Pour eux, une telle politique implique en fin de compte des charges plus lourdes qu'une politique financière qui permet des budgets équilibrés, même si elle exige aussi des impôts plus élevés.

Les mêmes remarques valent également pour la plupart des autres secteurs de l'économie. Quant le coût de la vie monte, les syndicats exigent un ajustement des salaires. Les charges des entreprises augmentent alors et la note fiscale est peut-être moins « salée ». Mais l'alourdissement progressif des charges salariales, l'augmentation des intérêts passifs, du coût des services, etc., neutralisent cet « avantage ». Il se révèle bientôt illusoire si l'entreprise n'est pas fortement créancière et n'est pas en mesure d'encaisser le produit d'intérêts actifs.

Certes, la feuille d'impôt n'est guère populaire. L'augmentation de son montant provoque des réactions saumâtres chez beaucoup. Mais on constate que les réactions sont nettement moins acerbes chez l'individu quand il affronte d'autres renchérissements: il les attribue au jeu inexorable des lois du marché. Et ce jeu, il le subit comme une fatalité. Mais ce n'est pas parce que l'individu accepte les renchérissements autres que fiscaux plus philosophiquement qu'une hausse des impôts que nous devons renoncer à peser objectivement les avantages et les inconvénients de certains aménagements de la fiscalité. Même si elle coûte momentanément plus cher au

contribuable, une politique fiscale conçue de manière à équilibrer le budget est, à la longue, plus économique qu'une politique qui accumule les déficits.

Les adversaires d'un redressement fiscal rétorqueront qu'ils ne sont pas du tout partisans d'un enflement des dettes de l'Etat et que c'est précisément la raison pour laquelle ils exigent des compressions massives des dépenses. Cette conception n'est pas absolument fausse. Pourtant, dans le « cas particulier » de la Suisse d'aujourd'hui, elle n'est pas applicable, tout simplement parce que, au cours des dix dernières années, la population a augmenté à une cadence deux fois plus rapide que précédemment. Dans ces conditions, il nous paraît préférable de serrer quelque peu la vis du pressoir fiscal plutôt que d'affronter longtemps encore une pénurie d'hôpitaux et d'écoles, des équipements insuffisants des infrastructures, des universités débordées par leurs tâches, des eaux polluées, des routes embouteillées, un marché des capitaux qui fonctionne mal, un marché déséquilibré du logement et, pour tout dire, un Etat et des institutions sur la santé desquels on commence à s'interroger.

Le congrès de Genève de l'Association internationale des travailleurs du 3 au 9 septembre 1866

Par *Lucien Tronchet*,
vice-président de l'Union des syndicats du canton de Genève

Le 1er congrès de l'Association internationale des travailleurs (AIT), qui se tint à Genève du 3 au 9 septembre 1866, marque une date importante dans l'histoire universelle.

Ce fut un événement considérable puisque les ouvriers de tous les pays d'Europe établirent la charte du mouvement ouvrier moderne en marche vers la conquête de l'égalité des droits économiques de tous les citoyens.

Tout naturellement, la petite République de Genève fut choisie pour les assises du 1er congrès de l'AIT en raison de son rayonnement international établi déjà par la Réforme, la Cité du Refuge, la Croix-Rouge, l'arbitrage de l'Alabama et les libertés démocratiques en avance sur leur temps. Mais Genève s'impose surtout parce qu'à l'époque déjà les syndicats genevois faisaient preuve d'une belle vitalité par leurs revendications, la valeur professionnelle de leurs membres ainsi que l'esprit internationaliste qui les animait.

L'existence de la 1re Internationale ne connut qu'une courte durée: désirée à Paris en 1862, conçue à Londres en 1864, née à Genève