

Le contrôle des capitaux financiers s'impose

BRUNO GURTNER¹

Le secteur privé doit participer à la prévention et à la résolution des crises financières et doit en partager les coûts. Il faut trouver de nouvelles façons de restructurer les obligations internationales garanties par l'Etat. En outre, il y a un besoin impérieux de réglementation du blocage de la dette ainsi que d'un mécanisme méthodique de restructuration. Le contrôle des centres financiers offshore devrait s'étendre aux questions fiscales, et il faudrait créer une organisation fiscale internationale.

Ressources nationales

Dans l'ensemble, les dépenses publiques ont connu une forte hausse dans les années 90, allant de 27% du produit national brut en 1990 à près de 32% à la fin de la décennie. La Confédération, les Cantons et les collectivités locales ont accumulé de lourds déficits durant cette décennie. La dette publique de la Confédération a triplé entre 1990 et 1999, atteignant 25% du PNB (la dette publique sur l'ensemble des trois niveaux de l'Etat était de 50% du PNB en fin 1999). Il y a de fortes pressions politiques pour réduire ces déficits, malgré les campagnes des partis de droite pour diminuer les taxes. Les dépenses sociales risquent d'être réduites. Avec la décision prise par le Conseil Fédéral (administration centrale) d'injecter près de 3 milliards de francs suisses (1,8 milliards de dollars US) dans une nouvelle compagnie aérienne suisse, à la suite de l'effondrement de Swissair, la Confédération continuera à accumuler des déficits. En raison de ces problèmes budgétaires, la Suisse n'a pas augmenté l'Aide publique au développement à 0,4% du PNB avant la fin du millénaire, comme initialement promis par le gouvernement (voir section sur l'APD plus loin).

L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a critiqué certains aspects du système fiscal suisse, notamment l'impôt sur les sociétés de holding, comme étant des pratiques nuisibles. La Suisse subit également de fortes pressions de l'Union européenne qui va introduire une directive régissant l'impôt sur le revenu de l'épargne, basée sur une procédure automatique d'échanges d'informations entre les Etats membres. Il est demandé à d'importants Etats non-membres de l'Union européenne d'introduire des systèmes équivalents. Le gouvernement et les banques suisses rejettent une telle proposition parce qu'elle touche au secret bancaire suisse. Tout ce que propose la Suisse, c'est d'étendre sa retenue à la source aux revenus créditeurs et de partager le revenu de l'impôt avec l'Union européenne. La Coalition Suisse a fait pression pour qu'au cas où la Suisse introduirait une telle extension de la retenue à la source en faveur de l'Union européenne, ce système soit étendu aux pays en voie de développement.

Le fait est que la législation nationale contient de nombreuses lacunes en matière fiscale et établit une distinction particulière entre la fraude fiscale (illégal), par exemple la falsification de documents, et la simple évasion fiscale. Bien que cette dernière soit techniquement passible de poursuites, celles-ci ne sont engagées que lorsqu'il s'agit de parties ayant l'obligation de payer des taxes en Suisse. Les experts critiquent le fait qu'une bonne partie des fonds offshore gérés par les banques suisses ne soit pas dûment imposée dans leurs pays d'origine. Mais la Suisse n'offre aucune assistance juridique à des pays tiers cherchant à poursuivre des fraudeurs. Cela provoque non seulement l'irritation de l'Union européenne, mais aussi de lourdes pertes de recettes fiscales pour les pays en développement. En conséquence, la Coalition Suisse

se bat pour un système fiscal suisse plus cohérent et une meilleure assistance juridique internationale pour les questions fiscales.²

Commerce extérieur

Pour le gouvernement suisse, le commerce est le moteur essentiel de la croissance économique, de la formation de revenu et de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Par conséquent, la Suisse soutient la libéralisation globale des échanges.

La Suisse soutient également les appels en faveur d'un meilleur accès aux marchés pour les exportations des pays en développement. Le gouvernement propose de supprimer ou de réduire les crêtes tarifaires et la progressivité des droits pour les produits industriels, une politique contestée par certains groupes d'intérêt. Concernant les produits agricoles, la Suisse propose d'ouvrir progressivement et plus largement les marchés tout en prenant en considération les intérêts non commerciaux et la multifonctionnalité liée aux activités agricoles. Le système généralisé de préférences (SGP) de la Suisse offre un accès en franchise de droits à tous les produits industriels et à certains produits agricoles des pays les moins avancés (PMA). Les PMA devraient bénéficier étape par étape, de droits de douane, et ne devraient pas être soumis à un contingentement pour les produits agricoles restants.

La Suisse a créé en 1999 le Programme de promotion des exportations suisses, pour aider les pays en développement à rehausser leurs capacités d'exportation. Le gouvernement soutient également les programmes de renforcement des capacités liées au commerce et enseigne aux pays en développement à participer plus efficacement aux négociations commerciales.

La Coalition Suisse est sceptique quant à la confiance du gouvernement suisse dans la libéralisation des échanges comme moteur de la croissance économique. Elle a mené un lobbying très actif avec d'autres organisations de la société civile pour une politique commerciale suisse plus cohérente au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).³

Dette extérieure

En mars 1991, réagissant aux pressions politiques des ONG, la Suisse a mis en place son programme global de réduction de la dette. Le Parlement a approuvé un supplément de 500 millions de francs suisses (300 millions de dollars US) pour des mesures bilatérales et multilatérales. En adoptant une telle mesure, la Suisse a joué un rôle de précurseur à l'échelle internationale. La Coalition Suisse a géré ce que l'on a appelé le «programme créatif de réduction de la pauvreté» avec des fonds de contrepartie qui ont financé des projets bénéficiant aux populations des pays endettés. Ces fonds ont été financés

1 Economiste, Coalition Suisse des organisations de développement. Chargé du programme sur les institutions financières internationales.

2 Swiss Coalition News, No 27, juin/juillet 2001, Berne (www.swisscoalition.ch)

3 Swiss Coalition News, No 28, octobre 2001, Berne (www.swisscoalition.ch)

à travers l'annulation de la dette, les gouvernements débiteurs versant une partie de la dette annulée dans ces fonds. Auparavant, l'APD bilatérale suisse était accordée sous forme de subventions. La Suisse a contribué à la réduction de la dette multilatérale dans plusieurs pays en développement, avant le lancement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Elle a également soutenu l'initiative PPTE dès son tout début. Mais aujourd'hui, concernant le renforcement de cette Initiative, le gouvernement adopte une politique très prudente.

La politique suisse de réduction de la dette a fait l'objet d'une évaluation conjointe par le gouvernement et la Coalition Suisse⁴ qui pensent que l'Initiative PPTE n'offre pas d'échappatoire au piège de l'endettement. Par conséquent, la Suisse devrait appuyer le renforcement de l'initiative PPTE, contribuer à la formulation d'une initiative de suivi pour un allègement permanent et global de la dette et aider au développement d'une nouvelle politique chez les créanciers pour rompre le cycle de l'endettement. Elle devrait également appuyer l'introduction d'une procédure internationale d'insolvabilité pour les pays endettés, calquée sur la procédure américaine d'insolvabilité pour les services gouvernementaux qui garantit à une collectivité locale le droit à un niveau minimum de subsistance.

Capitaux privés

Plus de 90% de l'investissement étranger direct (IED) suisse va dans d'autres pays industrialisés, mais dans certains grands pays en développement, l'IED a connu une hausse régulière au cours de la dernière décennie. L'IED suisse dans les petits pays reste minimal.

Les chiffres de la Banque Nationale Suisse (BNS, la Banque centrale) restent imprécis sur plusieurs aspects.⁵ Alors que les exportations de capitaux suisses dans les pays nouvellement industrialisés d'Asie et d'Amérique latine atteignaient un niveau record en 1998, avec 6,9 milliards de francs suisses (4,2 milliards de dollars US), les flux d'exportations de capitaux dans ces pays ont été réduits à 1,5 milliard de francs suisses (900 millions de dollars US) en 2000.

Pour ce qui concerne d'autres pays en développement, le seul flux d'investissement relativement important est en direction des grands pays comme la Chine, l'Inde et l'Indonésie. L'IED suisse pour l'ensemble des pays en développement a atteint un niveau record en 1997, avec 1,8 milliard de francs suisses (1,1 milliard de dollars US). Depuis 1998, les statistiques incluent également les flux vers les centres financiers offshore des Caraïbes; au cours des trois dernières années, ces flux ont plus que triplé, passant de 3,0 milliards à 9,3 milliards de francs suisses.

Les chiffres de la BNS ne donnent aucune indication sur les secteurs des pays en développement qui reçoivent l'IED. En général, les plus gros investisseurs suisses sont la métallurgie, les machines et les produits chimiques parmi les industries manufacturières, et les sociétés financières et de holding, les banques, les sociétés de communication et compagnies d'assurance parmi les services.

L'IED en Suisse par des pays en développement est insignifiant, à environ 1,1 milliard de francs suisses seulement, soit moins de 3% de l'ensemble de l'IED en Suisse.

Les statistiques concernant les investissements de portefeuille sont insuffisantes et ne font pas ressortir les différences géographiques. La faiblesse des statistiques masque l'importance du secteur financier en Suisse.

La Coalition Suisse estime que les flux privés pourraient et devraient apporter des contributions importantes au financement international du développement. Mais la qualité des flux financiers est très importante. Les flux

privés devraient respecter les critères responsables du point de vue social et de l'environnement. Les flux nuisibles devraient être réduits et contrôlés, et notamment les flux de capitaux spéculatifs à court terme et très instables. Les marchés internationaux de capitaux enclins aux crises devraient être contrôlés et soumis à l'impôt.

Architecture financière internationale

Il y a eu quelques améliorations de l'architecture financière internationale, telles que la transparence accrue, des normes plus élevées, une meilleure évaluation du secteur financier et une meilleure surveillance des centres financiers offshore.

Mais il n'existe toujours pas de règles effectives et contraignantes pour la participation du secteur financier privé à la prévention et à la résolution des crises financières. Le secteur privé doit partager les coûts des crises financières. Il faut trouver de nouvelles façons de restructurer les obligations internationales garanties par l'Etat. En outre, il y a un besoin impérieux de réglementation du blocage de la dette ainsi que d'un mécanisme méthodique de restructuration. Le contrôle des centres financiers offshore devrait s'étendre aux questions fiscales, et il faudrait créer une organisation fiscale internationale.

Aide publique au développement

Le gouvernement n'a jamais accepté de se conformer à l'objectif de 0,7%, mais avait promis d'atteindre 0,4% d'APD avant la fin du millénaire. La faiblesse de l'économie et les sévères restrictions budgétaires ont bloqué la progression. Après quelques années d'augmentation considérable de l'APD, la contribution suisse n'a été que de 0,34% de son PNB en 2000. Suite aux fortes pressions de la Coalition Suisse, le Parlement exige à présent du gouvernement suisse qu'il augmente l'APD jusqu'à 0,4% d'ici 2010, mais le budget 2002 n'inclut aucune augmentation de l'APD.

Les efforts de la Coalition Suisse et d'autres ONG pour augmenter l'APD suisse pourraient se poursuivre par des pressions internationales, comme par exemple une campagne pour réaliser les objectifs de développement du millénaire et accroître l'APD (l'Initiative Brown).

La Coalition Suisse soutient les idées pour des sources novatrices de financement du développement, telles que la taxe sur les émissions de carbone, les taxes sur les transactions monétaires et l'émission de Droits de Tirages Spéciaux du FMI, ainsi que les mesures visant à améliorer la qualité de l'aide.

Dimensions de genre

Les responsables suisses de la politique de développement, du moins dans le travail des projets et des programmes (bilatéraux et multilatéraux), sont en général sensibles aux dimensions de genre. De plus en plus de femmes sont parvenues à des postes décisionnels. L'aide privée et publique au développement est en général évaluée en termes d'impact de genre. Les organisations de développement privées ainsi que l'agence suisse de développement et de coopération officielle ont élaboré les principes de la politique de genre et financent des programmes spéciaux à l'intention des femmes.

Dans les domaines comme la libéralisation des échanges et des finances, l'ajustement fiscal et la privatisation, la Suisse est en général prête à concevoir des politiques qui minimisent les effets négatifs sur les femmes, les minorités ethniques ou l'environnement. Compte tenu de cette prise de conscience, le besoin urgent pour l'heure est une meilleure évaluation d'impact. ■

Swiss Coalition Organisations
<bgurtner@swisscoalition.ch>

4 Swiss Coalition News, No 26, mars/avril 2001, Berne (www.swisscoalition.ch). Voir aussi le site web du Secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques Etrangère, Seco: www.seco.admin.ch/seco/

5 Banque Nationale Suisse. *Balance des paiements suisse, 2000*. Zurich 2001 (www.snb.ch)