

**Question Jean-Louis Romanens
et
Question Jacques Bourgeois
Répercussions financières de l'initiative COSA
pour notre canton**

N° 934.06

N° 937.06

Question Jean-Louis Romanens

Aujourd'hui, un tiers des bénéfices de la BNS revient à la Confédération et deux tiers aux cantons. Ces produits permettent de financer des tâches centrales fournies par l'Etat, notamment en matière de sécurité, de formation ou de santé. En cas d'acceptation de l'initiative COSA, les cantons seraient privés de certains moyens qu'ils devraient compenser par une réduction des dépenses qui aboutirait certainement à une diminution des prestations dans certains domaines. Non seulement les citoyens et citoyennes mais également l'économie en subiraient les conséquences. Le manque de recettes encaissées par la Confédération aurait certainement aussi des retombées financières pour les cantons.

Notre canton dispose d'instances et d'instruments politiques (droits populaires, parlements et gouvernement) qui lui permettent de décider démocratiquement de l'utilisation de sa part aux bénéfices de la BNS. En raison de sa proximité de la population et de sa connaissance des problèmes et des besoins spécifiques à nos régions, notre canton garantit une utilisation équitable de ce revenu en fonction de la situation budgétaire et de la réalité cantonale. Si l'initiative COSA devait être acceptée, ce ne serait plus le cas.

Aussi, permettez-moi de poser les questions suivantes:

- Si l'on se fonde sur la clé actuelle de répartition entre les cantons, quelle serait la perte de recettes pour notre canton en cas d'acceptation de l'initiative COSA?
- Le Conseil d'Etat a-t-il déjà imaginé quelques solutions pour faire face à une telle réduction de recettes?
 - Au chapitre des dépenses: quelles prestations pourraient être concrètement réduites ou transférées aux communes?
 - Au chapitre des recettes: est-ce qu'une acceptation de l'initiative pourrait entraîner une augmentation des impôts? Si oui, de quel ordre?
- En cas d'acceptation de l'initiative, la Confédération enregistrerait à l'échéance de la convention sur la distribution des bénéfices, soit en 2012, un manque de recettes de 833 millions de francs par an, ce qui aboutira probablement à une réduction des prestations de la Confédération en faveur du canton. De quelle manière le Conseil d'Etat ferait-il face à une telle situation?
- Que va entreprendre le Conseil d'Etat pour tenter de maintenir les acquis?

Le 28 avril 2006

Question Jacques Bourgeois

Le 24 septembre prochain, le peuple suisse se prononcera sur l'initiative lancée par le «Comité pour la sécurité de l'AVS» (COSA). Cette initiative prévoit que les bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) soient utilisés différemment. Actuellement, deux tiers de ces bénéfices sont reversés aux cantons et le tiers restant à la Confédération. Le texte de l'initiative prévoit qu'à l'avenir 1 milliard de francs soit reversé aux cantons. Le reste du bénéfice devra être versé dans le fonds AVS. Selon l'accord de redistribution conclu entre la Confédération et la Banque nationale, les cantons perçoivent chaque année, d'ici à 2012, une somme de 1,66 milliard de francs. Selon la clé de répartition du COSA, cette somme ne serait plus, comme relevé ci-dessus, que de 1 milliard. Cette initiative aura donc des conséquences graves sur les finances cantonales et également sur celles de notre canton. Cette initiative lie également directement l'activité de la Banque à un but social et remet ainsi en cause l'indépendance et la crédibilité de notre BNS. Fort de ce constat, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Quelles recettes prélevées sur les bénéfices de la Banque nationale sont-elles prévues dans le plan financier de notre canton?
2. De combien les recettes de notre canton seraient-elles amputées dans l'hypothèse où l'initiative COSA venait à être acceptée?
3. Quelle est la position du Conseil d'Etat par rapport à cette initiative?
4. Comment compte-t-il réagir?

Le 8 mai 2006

Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Dans leurs questions posées respectivement le 28 avril 2006 et le 8 mai 2006, les députés Jean-Louis Romanens et Jacques Bourgeois s'inquiètent des répercussions financières de l'initiative COSA pour notre canton. Cette initiative sera soumise au peuple le 24 septembre prochain.

Pour rappel, l'initiative du COSA (Comité pour la sécurité AVS), déposée le 9 octobre 2002, propose de modifier la clé de répartition des bénéfices de la Banque nationale suisse (ci-après: BNS) telle qu'elle est prévue dans la Constitution fédérale. Selon l'article 99 al. 4 de la Constitution fédérale et selon la loi sur la BNS, les bénéfices doivent être versés à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. L'initiative demande que seul 1 milliard de francs soit désormais prélevé sur les bénéfices de la BNS pour être attribué aux cantons. Le solde éventuel devrait être versé au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). L'initiative du COSA porte donc sur la répartition des résultats annuels de la BNS; elle ne traite ni des réserves, ni du produit de la vente de l'or de cette dernière.

2. Réponses aux questions posées

2.1. A combien s'élèverait la perte de recettes pour le canton?

Selon le dernier décompte de la répartition entre les cantons de leur part au bénéfice net de la BNS, en 2005, le canton de Fribourg s'est vu attribuer 91,7 millions de francs sur un total de 1,666 milliard de francs. Cela représente 5,5 % du total. La répartition actuelle tient compte de la population (5/8) et de la capacité financière du canton (3/8). Si l'on applique cette même clé de répartition sur le montant de 1 milliard de francs prévu par l'initiative du COSA, notre part serait ramenée à 55 millions de francs. Les finances cantonales subiraient ainsi une perte annuelle durable de 36,7 millions de francs.

Dès l'entrée en vigueur, en principe en 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la répartition entre les cantons des bénéfices distribués s'effectuera uniquement en fonction de la population résidante. Avec cette clé de répartition, Fribourg enregistrera une perte de recettes de 22,5 millions de francs.

Le Conseil d'Etat constate que l'initiative du COSA aura de lourdes conséquences sur les finances cantonales. La baisse des rentrées qu'elle entraînera représente une part importante du total des impôts sur le revenu et la fortune (2005: entre 3,2 et 5,2 %, selon le montant pris en considération).

En cas d'acceptation, l'initiative du COSA aurait évidemment des répercussions durables qui ne manqueraient pas d'influencer négativement les prochains plans financiers de l'Etat.

2.2. Comment faire face à cette réduction de recettes?

Compte tenu de la stabilisation des rentrées fiscales de l'Etat, de la progression régulière des charges salariales et des dépenses de subventionnement, cette diminution substantielle de recettes ne pourra pas être «absorbée» sans conséquence. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas anticiper les résultats de la votation du 24 septembre prochain et énumérer d'ores et déjà des pistes pour compenser la diminution de recettes qui serait induite par l'acceptation de l'initiative. Comme le relève avec pertinence les députés Romanens et Bourgeois, des répercussions pourraient survenir au niveau de la fiscalité cantonale, des prestations rendues à la population et également dans les relations entre l'Etat et les communes. Le Conseil d'Etat ajoute que la politique d'investissement et de subventionnement de l'Etat pourrait aussi pâtir d'une acceptation de l'initiative du COSA.

2.3. Conséquences sur les finances fédérales et répercussions pour les cantons

L'acceptation de l'initiative du COSA priverait la caisse fédérale de 833 millions de francs par an. Le député Jean-Louis Romanens a raison de s'inquiéter des conséquences pour les cantons de ce manque à gagner pour la Confédération. Le Conseil fédéral a déjà indiqué que le montant attribué au fonds AVS manquerait à la Confédération pour accomplir d'autres tâches et qu'elle devrait contrebalancer cette perte de revenus par d'autres recettes (impôts) ou des mesures d'économies. Compte tenu du poids des dépenses de transfert dans le budget fédéral, les cantons risquent bien de ne pas être épargnés par ces mesures. Le canton de Fribourg (Etat et communes) serait ainsi doublement touché: directement par la baisse de sa propre

part au bénéfice de la BNS et indirectement par les effets des mesures d'économies décidées par la Confédération. De plus, si l'initiative est acceptée, la question reste ouverte de savoir si, comme le prévoit la convention valable jusqu'en 2012, la réserve pour distributions futures encore disponible après son entrée en vigueur doit être répartie selon le droit actuel ou selon le nouveau droit. Dans ce dernier cas, les effets négatifs sur les finances des collectivités publiques se feraient sentir immédiatement et non en 2012.

2.4. La position du Conseil d'Etat par rapport à cette initiative

Le Conseil d'Etat fribourgeois est opposé à l'initiative du COSA. Il adopte ainsi la même position que le Parlement fédéral, le Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux et la BNS. En plus des raisons énoncées plus haut, le Conseil d'Etat rejette l'initiative du COSA pour les principaux motifs suivants:

- l'initiative ne crée aucune nouvelle source de financement pour l'AVS. Elle ne fait que déplacer des recettes d'une caisse à une autre. Les recettes attribuées à l'AVS feront défaut dans le budget fédéral et dans les caisses des cantons. Ces collectivités seront contraintes de prendre des mesures de compensation;
- la proposition ne résout pas les problèmes de financement de l'AVS. D'abord, le versement attribué à l'AVS ne permettra, dans le meilleur des cas, que de reporter de quelques années des mesures inévitables. Il faut en effet savoir que les experts estiment que, d'ici à 2025, les besoins financiers supplémentaires de l'AVS oscilleront entre 11 et 14 milliards de francs par année. Pour situer l'importance des enjeux financiers, relevons que, en 2005, les dépenses de l'AVS se sont élevées à 31 milliards de francs. Ensuite, rien ne permet de garantir le niveau futur des bénéfices de la BNS. Une diminution de ces derniers priverait le fonds de l'AVS de toute alimentation, car l'initiative prévoit que celle-ci ne peut se faire qu'après attribution de 1 milliard de francs aux cantons. Enfin, la nécessité de garantir un financement durable de l'AVS n'est guère compatible avec le versement aléatoire de bénéfices variables de la BNS;
- l'initiative du COSA entrave l'autonomie de la BNS. En liant directement son mandat de politique monétaire à un objectif de politique sociale, l'initiative met en danger l'indépendance et la crédibilité de la BNS. En vertu de l'article 99 de la Constitution fédérale, la BNS doit d'abord, en sa qualité de banque centrale indépendante, mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Avec les difficultés de financement à venir de l'AVS, la BNS sera sous une pression politique constante d'accroître sa distribution de bénéfices. L'initiative pourrait ainsi réduire la confiance dans le franc suisse. Le niveau de l'inflation et des taux d'intérêts pourrait s'en ressentir;
- enfin, en cas d'acceptation de l'initiative du COSA, le fonds AVS ne bénéficierait pas du produit de la vente d'or de la BNS revenant à la Confédération, à savoir 7 milliards de francs. Les Chambres fédérales avaient en effet décidé que la part de la Confédération serait attribuée au fonds de l'AVS si le peuple ou les cantons rejetaient l'initiative.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des députés Jean-Louis Romanens et Jacques Bourgeois. L'acceptation de l'initiative du COSA aurait des conséquences très négatives sur les finances des cantons et de la Confédération. Elle nécessiterait d'agir sur la fiscalité et/ou sur les prestations dispensées par l'Etat. De plus, l'initiative n'apporte aucune solution durable pour assurer le financement futur de l'AVS. En l'état, le Conseil d'Etat n'a pas d'autres moyens d'agir que d'informer sur les risques liés à l'acceptation de cette initiative.

Fribourg, le 4 juillet 2006