

Contrôle des dépenses : gestion de la fortune et des dettes

Endettement de loin pas maîtrisé

18 juillet 2005

Numéro 28

Pause d'été
Notre prochain bulletin paraîtra le 22 août 2005

dossierpolitique

Carton jaune pour la période 1999-2002

L'essentiel en bref

Les collectivités publiques ont dépensé en 2002 1,5 % de plus que l'année précédente pour la gestion de la fortune et des dettes. Dans la période de trois ans comprise entre 1999 et 2002, les dépenses consacrées aux finances et impôts ont progressé de 0,4 % par an en moyenne. Les principaux facteurs déterminant l'évolution des dépenses consenties aux chapitres des finances et impôts, notamment les intérêts passifs des collectivités publiques, sont l'endettement et le niveau des taux d'intérêt.

Position d'economiesuisse

Les programmes d'assainissement et le frein aux dépenses sont encore insuffisants pour stopper la progression de l'endettement de l'Etat. Les risques sont notamment d'origine extra-budgétaire :

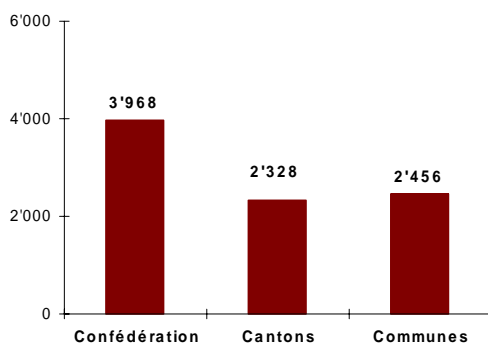
- assainissement des caisses de pension étatiques et para-étatiques,
- prêts au Fonds de financement des transports publics, aux régies, à l'assurance chômage et
- coûts de mise en oeuvre de la RPT.

Une discipline rigoureuse est donc indispensable. Il y a lieu d'affecter systématiquement les recettes extraordinaires ou le produit de la vente de la fortune étatique à la réduction des dettes.

Le présent dossier fait partie d'un ensemble consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié en 2002 par economiesuisse. Nous nous proposons d'actualiser pour chaque domaine l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

Les dépenses consacrées à la gestion de la fortune et des dettes portent l'appellation de « finances et impôts » dans la systématique de l'administration fédérale des finances. Elles avaient reculé de 2,8 % en 2001 par rapport à l'année précédente, avant de progresser à nouveau de 1,5 % en 2002. En revanche, les dépenses totales consolidées des collectivités publiques et des assurances sociales ont progressé pour ces deux années de respectivement 4,9 % et de 5 %. En 2002, la part du poste finances et impôts aux dépenses totales se situait à 5,2 % comme en 1990. Le Concept des dépenses juge un objectif de recul des dépenses de 2,5 % par an atteignable en matière de finances et impôts. A titre de comparaison, l'objectif visé pour l'ensemble des dépenses se situe à 1,8 %.

Ventilation des dépenses par niveau étatique (2002, en mio. fr.)



Sources : AFF, Finances publiques en Suisse 2002

Place prépondérante du service de la dette

Le groupe de tâches « finances et impôts » est constitué presque exclusivement des dépenses de gestion de la fortune et des dettes. En 2002, il a absorbé 8,6 mrd fr. et concerne les trois niveaux des collectivités publiques: la Confédération en a assumé 4 mrd fr., les cantons 2,2 mrd fr et les communes 2,4 mrd fr. Le sous-chapitre « Gestion de la fortune et des

dettes » est constitué presque exclusivement des dépenses d'intérêts (7.7 mrd fr.) consenties pour les dettes des collectivités publiques. La Confédération en absorbe environ la moitié (3,8 mrd fr.). En outre, les coûts d'émission et les coûts de gestion de la fortune sont imputés au poste finances et impôts. En prenant en compte les intérêts des actifs (1,7 mrd fr.), on arrive à une charge nette totale d'intérêt des collectivités publiques de 6 mrd fr. L'évolution des charges d'intérêt dépend du niveau général des taux et du degré d'endettement des collectivités publiques. L'endettement total de la Confédération, des cantons et des communes a atteint quelque 235 mrd fr. en 2002. Avec 123 mrd fr., celui de la Confédération était le plus important, celui des cantons atteignaient 73 mrd fr. et celui des communes 38,5 mrd fr.

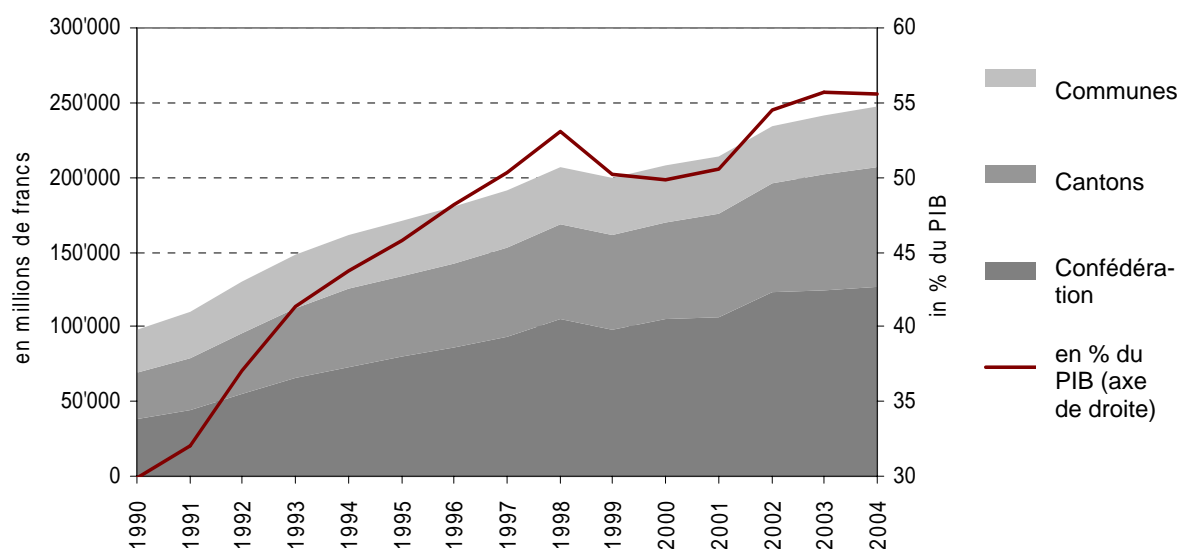
Les dépenses figurant sous le titre « finances et impôts » ne sont donc, pour une très grande part, rien d'autre que le reflet du cumul des déficits du passé et des mesures d'assainissement extra-budgétaires. Les déficits du passé forment les dettes du présent sur lesquelles il faut payer des intérêts. Un processus dyna-

mique intervient ainsi entre déficits, mesures d'assainissement, dettes et intérêts; il ne sera possible de le contrôler qu'en procédant à de véritables réformes. Les dettes et les intérêts des dettes ne peuvent guère être influencés qu'à titre préventif et, indirectement, par la discipline dans les autres domaines.

Entrent également dans le groupe de tâches « finances et impôts », d'un point de vue statistique, les parts aux recettes (parts des cantons aux recettes de la Confédération ou parts des communes aux impôts cantonaux, mais aussi les parts fiscales pour l'AVS), ainsi que les dépenses engagées au titre de la péréquation financière au niveau des cantons et des communes. Toutefois, il n'existe pas encore de péréquation financière organisée selon des règles uniformes entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes. Mais cela va changer avec la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches (RPT). En ce qui concerne la consolidation des différents budgets publics, tous les montants de la péréquation financière et des parts aux recettes s'équilibrent au bout du compte. Ce n'est toutefois pas le cas

Les dépenses figurant sous le titre « finances et impôts » ne sont donc pour une très grande part rien d'autre que le reflet du cumul des déficits du passé et des mesures d'assainissement extrabudgétaires

Dettes de la Confédération, des cantons et des communes



Sources : AFF, Finances publiques en Suisse 2002

en ce qui concerne les parts affectées aux assurances sociales. Afin de préserver la cohérence et la transparence des groupes de tâches définis, les parts de recettes affectées aux assurances sociales, notamment les parts au pour-cent de TVA destiné à l'AVS (1,8 mrd fr. environ) que la statistique officielle range dans la catégorie « finances et impôts » n'apparaissent pas ici, mais dans notre document consacré à la prévoyance sociale.

Charges d'intérêt en hausse : le prix à payer pour le manque de discipline budgétaire et le déséquilibre financier des caisses de pension

Evolution à ce jour

L'énorme croissance des dépenses dans le domaine « finances et impôts », — 7,1 % par an entre 1990 et 2000 — s'explique par l'évolution incontrôlée des charges d'intérêt. Elle résulte de la progression massive de l'endettement des collectivités publiques, surtout au niveau fédéral. Dans la période comprise entre 1990 et 2000, les dettes des collectivités publiques ont passé de 98 mrd fr. à 207,5 mrd fr. Pour la seule Confédération, elles ont grimpé de 38,5 mrd fr. à 105,3 mrd fr. Cette progression est le reflet d'une évolution financière déséquilibrée dans cette période. D'une part, de nombreuses démarches d'assainissement, sources d'endettement, ont été menées en faveur d'entreprises proches de l'Etat ou de caisses de pension. D'autre part, l'emballlement des dépenses, malgré le recours à de nouvelles sources de recettes fiscales, a été à l'origine de déficits élevés sur fond de croissance économique faible. Une sensible baisse du niveau des taux d'intérêt a toutefois engendré depuis 1995 une certaine stabilisation des dépenses d'intérêt des collectivités publiques. Les plus faibles déficits de 1998 et 1999 ont en outre désamorcé la situation tendue au niveau de l'endettement. L'amélioration provisoire de la conjoncture ainsi qu'une meilleure discipline, notamment grâce au Programme de stabilisation 1998 et à l'objectif budgétaire 2001 ont contribué à cette évolution.

Il existe un risque énorme d'endettement, susceptible de se chiffrer en milliards, lié à des postes qui n'entrent pas dans le cadre du compte financier.

Tendance

La sortie des déficits n'apparaît nullement assurée. Les effets du frein à l'endettement adopté par le peuple et les cantons seront un élément déterminant de l'évolution future des dépenses. Le plafond des dépenses doit s'orienter sur celui des recettes pendant la durée d'un cycle conjoncturel. Ainsi, le frein à l'endettement contraint à la discipline budgétaire. On espère de la sorte prévenir des déséquilibres structurels et endiguer déficits et endettement. Au niveau des cantons et des communes, des instruments tels que le frein à l'endettement ne sont utilisés que de manière isolée. Dans la période comprise entre 2005 et 2009, le Conseil fédéral ne s'attend qu'à un faible accroissement de l'endettement lié au déficit grâce à la mise en oeuvre du programme d'allègement 2004 (PAB 04). Il existe néanmoins un risque énorme d'endettement, susceptible de se chiffrer en milliards, lié à des postes qui n'entrent pas dans le cadre du compte financier, tels

- l'assainissement des caisses de pension étatiques et paraétatiques,
- les prêts
 - au fonds de financement des transports publics,
 - aux régions,
 - à l'assurance chômage et à la RPT.

Selon le plan financier de la période 2005-2009, les dépenses vont progresser de 3,4 % par an, soit presque autant que les recettes, dont l'augmentation est estimée à 4,7 %. C'est beaucoup plus que la croissance économique et le renchérissement.

Ces données englobent déjà le PAB 04, qui va alléger le budget de la Confédération de près de 2 mrd fr. jusqu'en 2008

grâce à des suppressions de dépenses. Côté recettes, le Conseil fédéral a décidé d'intensifier les contrôles en ce qui concerne la TVA et l'impôt fédéral direct. Il en attend des recettes supplémentaires d'un montant de 100 mio.fr. Le Parlement a achevé l'examen du PAB 04 lors de la session d'été 2005 et a voté des coupes, dans l'ensemble, minimes par leur ampleur, mais

néanmoins importantes sur le fond (notamment, prorogation du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales). Le programme d'allègement a pour but d'atteindre l'équilibre budgétaire exigé par le frein à l'endettement d'ici à 2007/08.

Selon le plan financier de la législature 2006-2008 (PAB 04 inclus), les dépenses consacrées au service de la dette sont censées progresser de 1,3 % par an en moyenne entre 2004 et 2008. Le plan financier table sur un niveau d'intérêts de 3,5 % pour les taux à long terme. Si les taux d'intérêt devaient augmenter, la charge qu'ils représenteraient dans le budget de l'Etat s'accroîtrait. Ainsi, un niveau plus élevé de taux d'intérêt grèverait sensiblement les finances publiques. C'est un risque important. En serrant la vis des économies, les cantons et les communes ont entamé la lutte contre des déficits élevés.

On peut craindre une hausse des dépenses dans le domaine des finances et des impôts, à cause du niveau

Il est inadmissible que les 6 milliards d'endettement de l'AI soient compensés sur la fortune de l'AVS, car cet artifice comptable embellit la statistique de l'endettement..

toujours élevé des dettes, des impondérables quant au niveau des taux d'intérêt et des efforts d'économies pas encore garantis dans les différents groupes de tâches, notamment dans la prévoyance sociale. En outre, diverses actions financières n'entrant pas dans le bouclage habituel des comptes (par exemple assainissement des caisses de pension étatiques ou paraétatiques, prêts dans le cadre des fonds des grands projets ferroviaires) sont susceptibles de propulser les dettes à la hausse. Il est par ailleurs inadmissible que les 6 milliards d'endettement de l'AI soient compensés sur la fortune de l'AVS, car cet artifice comptable embellit la statistique de l'endettement. Il n'est pas certain non plus que d'éventuelles recettes extraordinaires — comme par exemple les réserves d'or excédentaires de la Banque nationale — puissent être systématiquement affectées à la réduction de la dette.

Comment le Concept des dépenses entend-il parvenir à maîtriser les dettes et les intérêts passifs de l'Etat?

Les cinq mesures principales :

- Utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale qui ne sont plus utilisées pour la politique monétaire à des fins d'amortissement de dettes au niveau cantonal. On peut imaginer, pour amortir les dettes, d'utiliser la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires pour l'assainissement des dettes de l'AI, dans la mesure où l'on procède en même temps à un désenchevêtrement de l'AVS et de l'AI et où l'on assainit l'AI côté dépenses. Les distributions de bénéfices de la BNS devraient également servir au premier chef à l'amortissement de la dette.
- Le frein à l'endettement contraint à la discipline budgétaire et prévient ainsi les déficits structurels. Des baisses d'impôts préventives correspondantes permettent la mise en oeuvre d'une certaine discipline en matière de dépenses institutionnelles.
- Il y a lieu d'éviter les solutions qui passent par des lois spéciales pour financer des dépenses extraordinaires telles que l'assainissement des régies ou des caisses de pension paraétatiques, dans la mesure où elles entraînent une augmentation de l'endettement de l'Etat. L'endettement de l'Etat ne doit pas progresser de manière rampante par le biais d'un contournement du frein à l'endettement.
- La RPT doit amener l'Etat à accomplir ses tâches de manière plus efficace tout en absorbant moins de recettes. On peut douter qu'il soit encore nécessaire de mettre en place une politique régionale séparée. Aux intéressés de financer les voeux particuliers.
- Vérifier si l'introduction du référendum financier est opportune au niveau de la Confédération pour les crédits importants. Il a fait ses preuves dans les cantons.

Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses

Pour la période comprise entre 1999 et 2002, les dépenses des collectivités publiques consacrées aux finances et impôts ont reculé de 0,4 %. L'évolution des dépenses pendant les années sous revue se situe nettement au-dessous de l'accroissement moyen de 7,1 % par an au cours de la décennie 1990-2000. Cette évolution s'explique principalement par la baisse du niveau des taux d'intérêt.

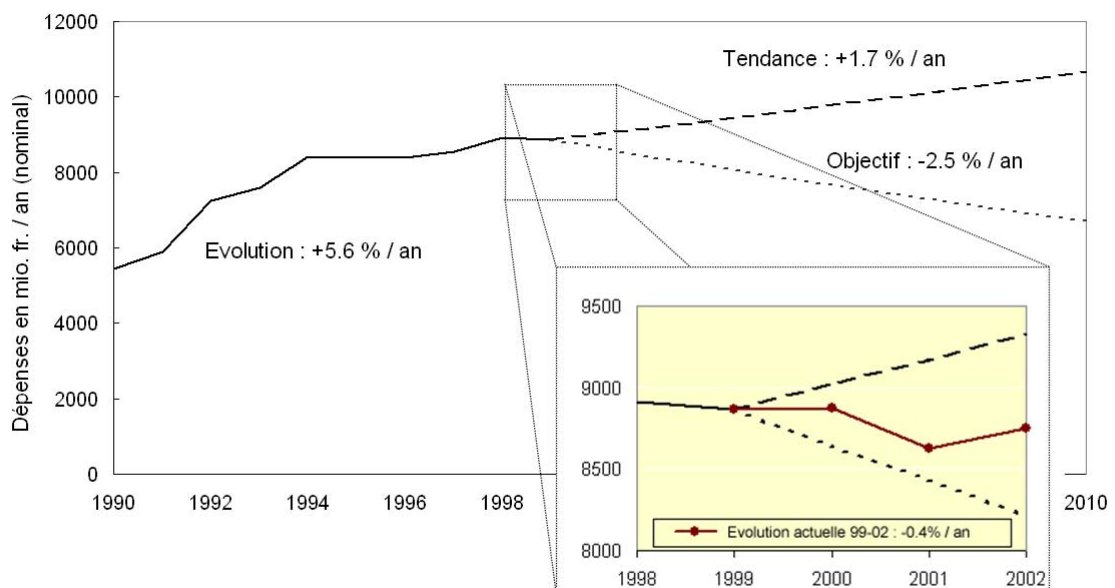
Entre 1990 et 2001, les dettes de la Confédération, des cantons et des communes ont passé de 98 mrd fr. à 213 mrd fr. ; en 2004, elles ont atteint quelque 250 mrd fr., ce qui équivaut à une multiplication par 2,5. Plus de la moitié de cet endettement était le fait de la Confédération, près d'un tiers étant imputable aux cantons et un sixième aux communes. Entre 1990 et 2002, la part de la Confédération à cet endettement a augmenté de 13 points de pourcentage. Le fait que de nombreuses opérations d'assainissement revêtent un caract

ère extra-budgétaire et que la plupart des dépenses découlent d'engagements légaux (c'est notamment le cas dans le secteur en forte expansion de la prévoyance sociale) pose un problème pour les finances fédérales. Cela réduit la flexibilité de politique financière. La fixation de priorités devient aussi plus difficile.

En comparaison internationale, la Suisse se distingue par la progression massive de son taux d'endettement (dettes des collectivités publiques, y compris les assurances sociales, en % du PIB – cf. graphiques p. 6). Entre 1990 et 2003, celui-ci est passé de 29,9 à 55,7 %. Il a donc presque doublé. Seuls le Japon, la Finlande et la France enregistrent une augmentation de leur taux d'endettement supérieure à celui de la Suisse. De nombreux pays sont parvenus à réduire le fardeau de leur dette par rapport au PIB.

L'évolution actuelle des dépenses consacrées au service de la dette sur trois ans ne va pas dans le sens de l'objectif visé. Le Concept des dépenses

Développement des dépenses du secteur „Finances et Impôts“ : carton jaune 1999-2002



Sources : DFF, Finances publiques en Suisse 2002 et economiesuisse, Concept des dépenses 2002

d'économiesuisse propose des réformes qui devraient permettre au groupe finances et impôts de contribuer à l'assainissement durable des budgets publics.

Réduction des dettes et abaissement de la quote-part fiscale : une question de discipline budgétaire

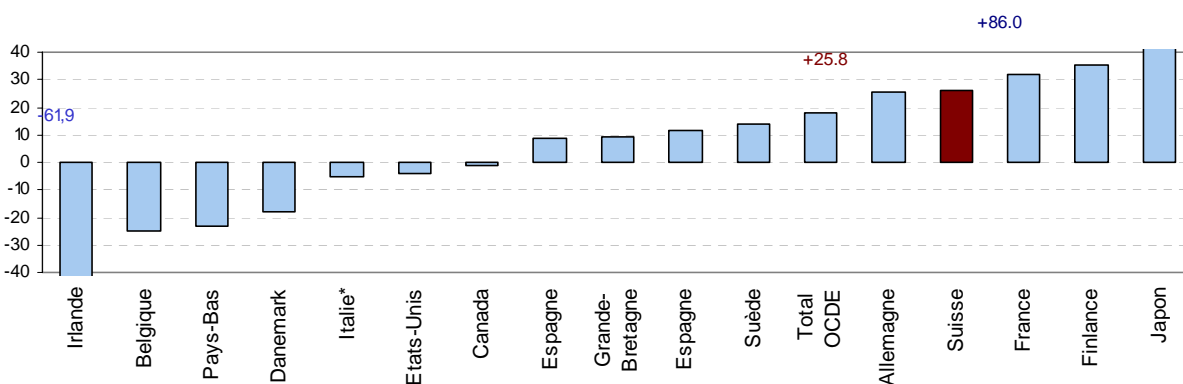
Le problème de l'endettement mérite une grande attention.

Si l'on parvient à maîtriser l'ensemble des dépenses des collectivités publiques, il sera possible à la fois, selon le Concept des dépenses, de baisser les impôts et de réduire l'endettement. Le frein à l'endettement devrait être l'instrument approprié pour

- empêcher que le recul de prélèvements, qui avaient fortement augmenté ces dernières années, ne fasse apparaître des déficits structurels et
- mettre en place la discipline institutionnelle nécessaire.

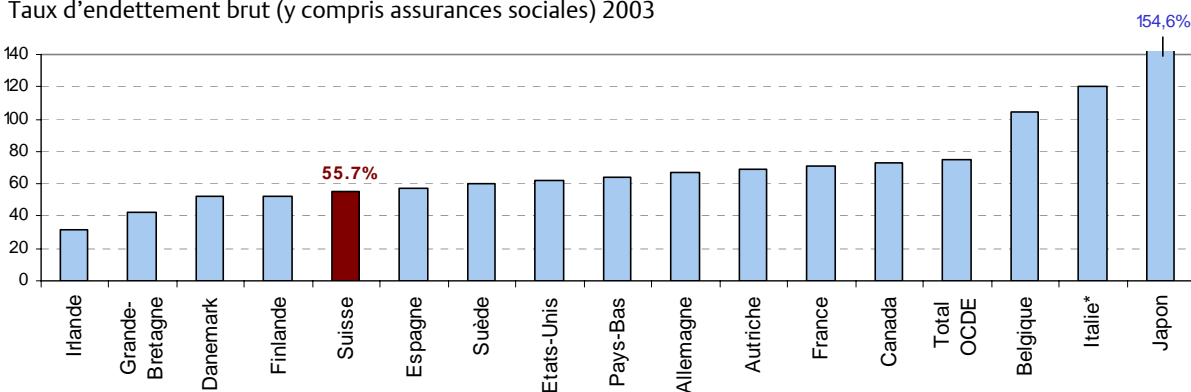
Il faut cesser d'instituer des sources supplémentaires de recettes. Il y a lieu d'utiliser systématiquement les recettes extraordinaires importantes ou le produit de la vente de la fortune de l'Etat - par exemple les réserves d'or excédentaires de la BNS - pour réduire la dette. Utiliser la part excédentaire de l'or destiné à la Confédération pour résoudre le problème de l'endettement de l'AI n'a de sens, sur le plan de la politique financière, que si la 5^e révision de l'AI apporte explicitement des corrections au niveau des prestations

Evolution de la quote-part d'endettement 1990-2003 (modification en points)



Endettement en comparaison internationale

Taux d'endettement brut (y compris assurances sociales) 2003



* 1995-2003

Source : DFF, Budget 2005, Indicateurs budgétaires et comparaisons internationales

— en vue d'équilibrer le compte d'exploitation — et que soit créé un fonds de l'AI indépendant de l'AVS et du budget de la Confédération.

Les cantons et communes diffèrent beaucoup par leur capacité économique, par des facteurs objectifs de charges (topographie, structure sociale) et par leurs exigences à l'égard des pouvoirs publics. Il en résulte des disparités fiscales parfois considérables. Pour des raisons d'équité fiscale et de solidarité entre les cantons et entre les communes, ces disparités ne doivent pas dépasser une certaine limite. Il s'impose donc d'introduire une péréquation financière, tant entre la Confédération et les cantons qu'entre les cantons et les communes. Cette péréquation au sens étroit devrait être transparente et efficace, mais néanmoins modérée, avec des dotations en fonds propres suffisantes. En outre, des mesures s'imposent pour

- désenchevêtrer les tâches,
- renforcer l'autonomie financière des cantons et
- améliorer la collaboration intercantonale et intercommunale.

Ainsi les cantons (mais aussi les communes) doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches comme il convient,

sans que leur autonomie fiscale en soit restreinte ou qu'il faille niveler la quote-part fiscale vers le haut. Ces éléments font notamment l'objet de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Pour réduire les distorsions dans l'attribution des ressources, simplifier les flux financiers des collectivités publiques et fixer des priorités de politique financière, il faut revoir les mécanismes d'affectation et éviter d'en créer de nouveaux. En outre, les parts aux recettes d'autres institutions ou collectivités publiques doivent être réduites à un minimum. C'est pourquoi, à moyen terme, l'impôt fédéral direct devrait être transformé en un impôt de péréquation financière (en tant que seul instrument à cet effet au niveau de la Confédération). Enfin, il convient de soutenir toutes les mesures pouvant contribuer à des finances saines, transparentes et simplifiées et de renforcer la participation des citoyens aux importantes décisions de politique financière. Il y aurait lieu en particulier d'envisager le référendum financier au niveau fédéral.

**Il s'impose donc
d'introduire une péréquation financière,
tant entre la Confédération et les cantons
qu'entre les cantons et les communes.
Cette péréquation au sens étroit devrait
être transparente et efficace, mais
néanmoins modérée, avec des dotations en
fonds propres suffisantes.**

Commentaire

Il faut s'attendre à des dettes en nette augmentation, en dépit des programmes d'assainissement. Certes, avec le PAB 03 et le PAB 04, l'équilibre budgétaire exigé par le frein à l'endettement devrait être atteint d'ici à 2007. Les plans financiers en revanche reposent sur des hypothèses optimistes en matière de croissance économique et de niveau des taux d'intérêt :

- une croissance plus faible ferait diminuer les recettes fiscales,
- un niveau de taux d'intérêt plus élevé propulserait les dépenses d'intérêts passifs à la hausse
- les deux engendreraient des déficits budgétaires plus élevés qu'attendu et feraient croître la montagne de dettes.

C'est pourquoi une stricte discipline budgétaire est indispensable. C'est ainsi que, selon le Concept des dépenses, les dépenses ne devraient pas continuer à progresser en valeur réelle, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas augmenter plus fortement que le renchérissement. La stratégie d'assainissement doit porter exclusivement sur les dépenses, parce que les déficits structurels ont leurs causes dans une croissance excessive des dépenses. Cela dit, il faut tenir compte des importantes charges financières qui vont toucher les assurances sociales en raison du vieillissement. Il est indispensable de procéder à des réformes structurelles pour créer une marge de manoeuvre de politique financière. D'une manière générale, il s'agit pour l'Etat de pouvoir accomplir ses tâches avec davantage d'efficacité et avec moins de recettes.

Le frein aux dépenses doit être appliqué sans clauses d'exception. L'assainissement des régies et des caisses de pension paraétatiques ne doit pas être utilisé pour contourner le frein à l'endettement et accroître

l'endettement par la bande. Cela concerne également l'énorme trou de la caisse de l'AI qu'il n'est actuellement possible de boucher que par des prélèvements sur le fonds de compensation de l'AVS. L'assainissement

- des caisses de pension de la Confédération,
- des CFF,
- de la Poste
- de Swisscom ainsi que d'autres institutions de la Confédération

pèse 36 mrd fr. et se traduit par une progression massive de l'endettement. Les transactions y afférentes ne figurent pas dans le compte financier.

Afin d'encourager le respect de la discipline budgétaire, le Concept des dépenses propose l'introduction d'un référendum financier fédéral obligatoire pour les crédits importants. Les dépenses élevées doivent être approuvées par ceux qui devront les financer ultérieurement par leurs impôts. Il faudrait toutefois trouver une solution pour le domaine des dépenses de transfert imposées par la loi. Le référendum financier a fait ses preuves au niveau des cantons et des communes. Il y a donc lieu d'examiner si l'instrument du référendum financier peut se révéler judicieux sur le plan fédéral et s'il peut être introduit sans alourdir le processus institutionnel.

De même, les organes de politique financière (Commission des finances du Parlement, Contrôle des finances) doivent être renforcés, en particulier dans la phase de planification d'affaires importantes. Toutes les autres possibilités de réduction de dettes, telles que les recettes extraordinaires ou les produits de la vente de fortune étatique doivent être rigoureusement exploitées. Il convient en outre de fixer des conditions à l'utilisation de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires de la Banque natio-

nale. De plus, il faudra soulager l'AVS de la charge de l'AI, mais seulement lorsqu'une correction suffisante aura été entreprise du côté des dépenses de l'AI et que les deux assurances seront désenchevêtrées par rapport au budget de la Confédération. Enfin, les futurs bénéfices de la BNS devront être

utilisés au premier chef pour la réduction des dettes. L'initiative « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS », déposée le 9 octobre 2002, doit donc être rejetée, notamment pour empêcher que la BNS ne soit soumise à une forte influence politique.

Pour toute question :
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch