

Rapport du Conseil fédéral sur la dette

L'explosion des coûts sociaux : une épée de Damoclès

28 août 2006

Numéro 29

dossierpolitique

Réformer structurellement le domaine social pour épargner d'autres secteurs

L'essentiel en bref

L'endettement de l'Etat est élevé. Cette situation se répercute négativement sur la politique financière et économique. La Suisse risque de perdre un important avantage comparatif. Dans la période comprise entre 1990 et 2004, l'endettement brut de la Suisse a augmenté de 144 % pour atteindre 239 milliards de francs. C'est au niveau de la Confédération que l'évolution a été la plus forte. En comparaison internationale, l'endettement de la Suisse a augmenté dans une proportion supérieure à la moyenne. Diverses causes expliquent ce phénomène : des déficits budgétaires chroniques d'une part, mais aussi des opérations d'assainissement extrabudgétaires d'entreprises publiques aux finances de mauvaise qualité. Parallèlement à cette explosion de l'endettement, l'appareil d'Etat, les dépenses et la charge fiscale ont vu leur ampleur croître massivement.

Le rapport relatif à la dette met en évidence pour la première fois, de manière transparente, les conséquences à long terme du dérapage du domaine social : il pourrait déboucher d'ici à 2025 sur un endettement de 125 milliards de francs, soit 15 % supplémentaires du PIB. A défaut de réformes structurelles dans le domaine des dépenses sociales, il ne sera pas possible de stabiliser le taux d'endettement, ce qui aboutira inévitablement à mettre sous pression d'autres tâches comme la formation, les transports, l'environnement, l'agriculture ou la sécurité. Cette évolution compromet la capacité d'action de l'Etat.

Position d'economiesuisse

economiesuisse salue le rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette et en appuie les principales conclusions. Ce rapport révèle qu'il n'y a pas eu « d'économies à tout crin », une thèse qui tient du mythe. Il faut éviter que le taux d'endettement continue de s'accroître. Si elle se veut durable, la politique financière doit être responsable. Elle ne doit pas dépendre d'embellies conjoncturelles ou de promesses électorales.

Dans l'intérêt du contribuable, economiesuisse s'engage avec force pour éviter une répétition des errements qui ont marqué la politique financière des années 1990. Les programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004 ne sont de loin pas suffisants pour assurer une base financière durable. Afin d'éviter la constitution de charges supplémentaires pour les générations actuelles et futures, sous la forme de dettes ou de hausses d'impôts, economiesuisse exige du Conseil fédéral et du Parlement davantage de courage et de discipline en matière de dépenses : lors de la planification financière et du réexamen des tâches à venir, il importera de limiter la progression des dépenses au renchérissement et d'introduire les réformes structurelles nécessaires. C'est le seul moyen de rester dans la cible que le Parlement a fixée en adoptant la motion Lauri lors de la dernière session de juin.

Le « Rapport relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques » trouve son origine dans deux postulats Zuppiger et Lauri, de même teneur. Ils demandaient au Conseil fédéral de présenter un exposé complet et transparent sur l'évolution de la dette des administrations publiques. Ces postulats priaient en outre le gouvernement d'indiquer les causes et les conséquences économiques de l'évolution de l'endettement, ainsi que les stratégies qui devraient permettre à notre Etat fédéral de mener une politique de financement durable. Un postulat socialiste soumis au même moment mettait l'accent sur l'endettement net et ses conséquences.

Les risques de l'endettement

Une progression croissante du taux d'endettement (dettes brutes des collectivités publiques rapportées au produit intérieur brut, PIB) est contraire aux objectifs d'une politique de financement durable. Si l'Etat absorbe une part de plus en plus importante de l'épargne privée, il faut s'attendre à voir les taux d'intérêt monter. Les investissements privés risquent alors l'éviction (« *crowding out* »). Selon le rapport sur l'évolution de la dette, l'excédent élevé de la balance des transactions courantes de la Suisse atténue cet effet, surtout s'il s'accompagne, comme dans les années nonante, d'une faible croissance économique. En revanche, en période de conjoncture florissante, la conjugaison de la demande étatique et de la demande

privée de capital est susceptible de propulser les intérêts à la hausse.

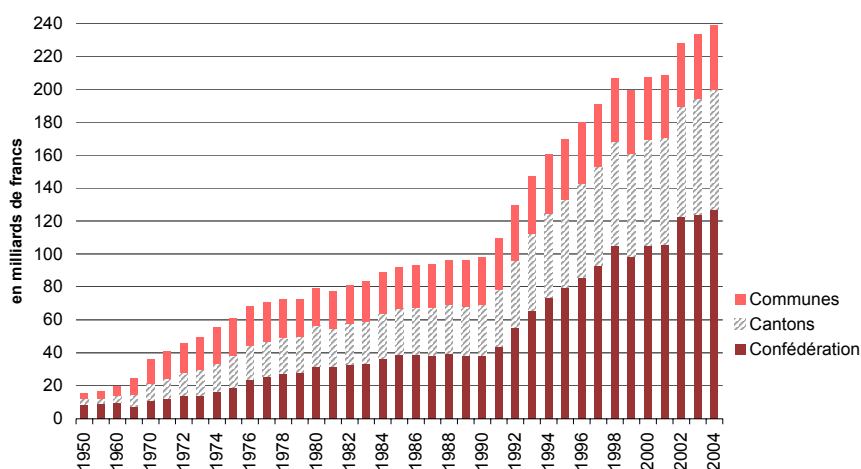
L'Etat dont le taux d'endettement progresse perd la confiance des marchés financiers et supporte une prime de risque plus élevée. Si rien n'est entrepris, l'endettement public risque de s'accélérer et l'Etat de tomber dans une spirale d'endettement incontrôlable. Le plafond d'endettement théorique correspond à l'insolvabilité ou à la faillite de l'Etat.

Une économie qui perd le contrôle de sa dette réduit ses possibilités de croissance : les augmentations d'impôt et/ou les réductions des prestations de services publics et d'infrastructure menacent ; la qualité du site d'implantation en souffre, la confiance des investisseurs en pâtit également.

Si l'Etat ne maîtrise pas sa dette, il est amené à consacrer une part toujours plus importante de ses recettes en intérêts et remboursements. La marge de manœuvre dont il dispose pour accomplir ses tâches s'en trouve réduite. Cette tendance s'accroît lorsque les intérêts sont à la hausse.

Le vieillissement de la population renforce encore le problème de l'endettement. « Aux dettes de la Confédération, des cantons et des communes menacent de s'ajouter celles de la sécurité sociale ». Le rapport du Conseil fédéral évoque un « important besoin de financement supplémentaire dans les assurances sociales ». « Il sera donc indispensable d'adopter des mesures au niveau des prestations et/ou du financement ».

Graphique 1 : Evolution des dettes brutes de la Confédération, des cantons et des communes (1950-2004)



Source : Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques 2006

Endettement brut : des chiffres incomplets

Le rapport focalise son analyse sur les dettes brutes de la Confédération, des cantons et des communes. Les dettes brutes englobent les fonds de tiers, moins les provisions et les passifs transitoires. Entrent dans les fonds de tiers les engagements courants, les dettes à court terme, les dettes à moyen et long termes, ainsi que les engagements envers des entités particulières (par exemple établissements, caisses de pension ou fondations propres). Dans l'approche consolidée de la statistique financière, les assurances sociales publiques obligatoires n'affichent officiellement pas de dettes. Mais les apparences sont trompeuses, car en réalité l'AI et l'AC sont endettées. Ce manque de transparence nuit à la fiabilité des chiffres officiels relatifs au niveau de l'endettement. La comparaison internationale des ratios d'endettement s'en trouve faussée et la position de la Suisse paraît meilleure qu'elle ne l'est. Dans la consolidation, la dette de l'AI est déduite de la fortune du fonds de compensation de l'AVS qui, de ce fait, ne cesse de fondre. La dette de l'AI croît rapidement et son absence des chiffres officiels ne la rend que plus explosive. Les dettes de l'AC, en revanche, sont comprises dans celles de la Confédération, car cette dernière lui accorde des prêts qu'elle refinance.

En 1990, les dettes brutes des collectivités publiques (Confédération, cantons et communes) ont atteint 98 mrd fr., puis ont grimpé jusqu'en 2004 à 239 mrd fr., soit 32'000 francs par habitant (cf. graphique 1). Le ratio d'endettement est ainsi passé de

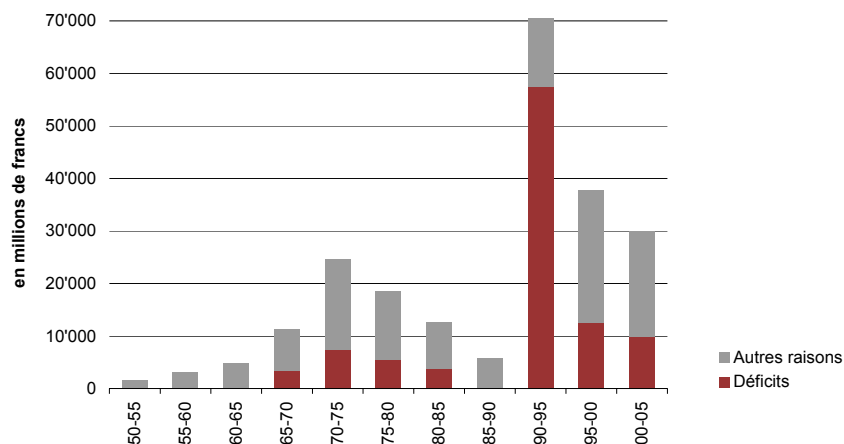
Tableau 1 : Evolution de la dette brute, y compris les dettes de l'AI (1990-2004)

	Dettes de la Confédération, des cantons et des communes (en mio. fr.)	en % du PIB	Dettes de l'AI (en mio. fr.)
1990	98'044	29.9 %	0
1991	109'613	31.9 %	0
1992	129'250	36.8 %	0
1993	147'377	41.1 %	180
1994	160'340	43.6 %	805
1995	169'793	45.6 %	1'148
1996	179'738	48.1 %	1'575
1997	190'671	50.1 %	2'190
1998 ¹⁾	206'558	52.9 %	686
1999	199'287	50.1 %	1'485
2000	207'428	49.9 %	2'305
2001	208'319	49.3 %	3'313
2002	227'900	52.9 %	4'502
2003 ²⁾	233'513	53.7 %	4'450
2004	238'643	53.5 %	6'036

¹⁾ AI : 2200 millions à la charge du capital des APG
²⁾ AI : 1500 millions à la charge du capital des APG

29,9 % à 53,5 % du PIB. Pour tenir compte de l'importance des dettes de l'AI et faire toute la transparence à ce sujet, le rapport présente les dettes de l'AI séparément (cf. tableau 1).

Graphique 2 : Augmentation des dettes de la Confédération, des cantons et des communes



Augmentation dangereuse des dettes brutes depuis 1990

C'est entre 1990 et 2004 que la dette de la Confédération a le plus augmenté : elle a triplé, passant de 39 mrd à 127 mrd francs. Ainsi, plus de la moitié des dettes de l'Etat sont imputables à la Confédération. Leur montant représente 17'000 francs par habitant. L'évolution des dettes cantonales a été plus modérée. En 2004, elles se situaient à 73 mrd fr., soit 137 % de plus qu'en 1990. Elles ont atteint 9'700 francs par personne. Pour les communes, il n'existe pas de données de bilan consolidées, de sorte qu'il faut recourir à des estimations. La croissance des dettes communales n'a jamais atteint l'ampleur de celles de la Confédération et des cantons. Entre 1990 et 2004, elles ont passé de 29 à 39 mrd fr. (5'300 francs par personne).

Intérêts passifs : nuisibles pour les autres tâches et risque de coûts futurs

Le niveau des intérêts passifs qui grèvent les budgets publics donne la mesure de la marge de manoeuvre financière de l'Etat. « Les intérêts passifs sont en concurrence avec l'accomplissement des tâches publiques », précise le rapport. Le niveau des taux d'intérêt étant actuellement relativement bas, le risque existe que l'on sous-estime les charges à venir. Des taux d'intérêt à la hausse réduisent encore davantage les marges de manoeuvre de politique financière. L'accroissement des dettes en valeur absolue, une forte inflation accompagnée de taux d'intérêt élevés

et une faible croissance expliquent les valeurs record atteintes par les charges d'intérêts passifs entre 1972 et 1975 et entre 1990 et 1994. Ces charges ont représenté entre 11 % et 12 % des recettes fiscales.

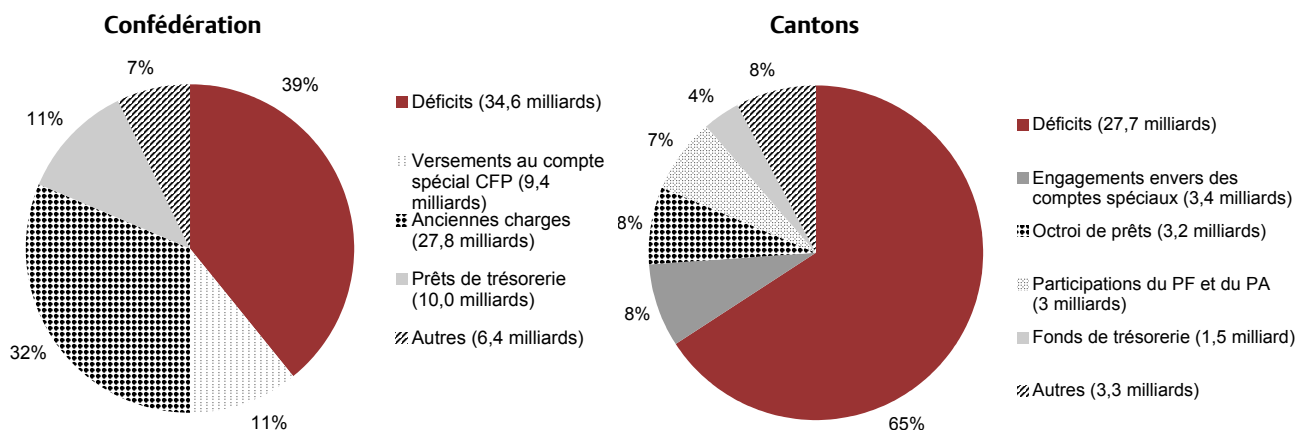
Selon la statistique « Finances publiques en Suisse 2004 », la Confédération, les cantons et les communes ont payé des intérêts passifs pour un total de 6,6 mrd fr. ou quelque 900 francs par habitant. Ce chiffre s'élève à 6.8 % des recettes fiscales des collectivités publiques.

Le rapport prend l'exemple de la Confédération pour montrer quelle charge financière supplémentaire une augmentation des taux d'intérêt peut représenter. La Confédération a dépensé en 2004 3,2 mrd fr. en intérêts passifs. Si le niveau des taux d'intérêt rejoignait celui du début des années 90, il en résulterait une charge en intérêts passifs supérieure de plus de deux milliards de francs. Cet exemple montre bien les risques que recèle le niveau de la dette actuelle.

Entreprises publiques : dettes et chèques en blanc pour des charges héritées du passé

Les excédents de dépenses inscrits aux comptes financiers représentent la cause principale de l'endettement croissant de l'Etat. Selon le rapport, la progression variable des recettes et des dépenses s'explique notamment par les nombreuses tâches nouvelles qui ont été transférées ces dernières années aux collectivités publiques, « sans que les tâches existantes aient fait l'objet d'un examen critique ». En outre, les projets d'investissements ont occasionné des coûts supplé-

Graphiques 3 et 4 : Explication de l'augmentation de la dette de la Confédération entre 1990 et 2004



Source : Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques 2006

mentaires. Enfin, le rapport fait état de la longue période pendant laquelle la croissance de l'économie suisse a été faible, ce qui s'est traduit, d'une part, par une modeste progression des recettes de l'Etat et, d'autre part, par l'envol du taux d'endettement.

La deuxième raison fondamentale de l'augmentation de la dette est à chercher dans diverses opérations de bilan échappant aux comptes financiers des collectivités publiques. Entrent dans cette catégorie les recapitalisations, restructurations et assainissements des entreprises publiques, des caisses de pension ou des banques cantonales et les prêts à l'assurance chômage.

Ce sont la plupart du temps la Confédération et les cantons qui connaissent ce problème, ce qui explique aussi la plus forte croissance de la dette à ces niveaux (cf. graphiques 2 et 3). Les communes n'avaient guère de charges héritées du passé en rapport avec d'anciennes régies, elles n'ont que rarement dû assainir des entreprises communales.

Si on examine l'évolution par tranches de cinq ans, le plus fort accroissement de l'endettement (+ 72 mrd fr.) a été enregistré entre 1990 et 1995. Cette évolution s'expliquait à hauteur de 80 % par les déficits. Entre 1995 et 2005 en revanche, un tiers

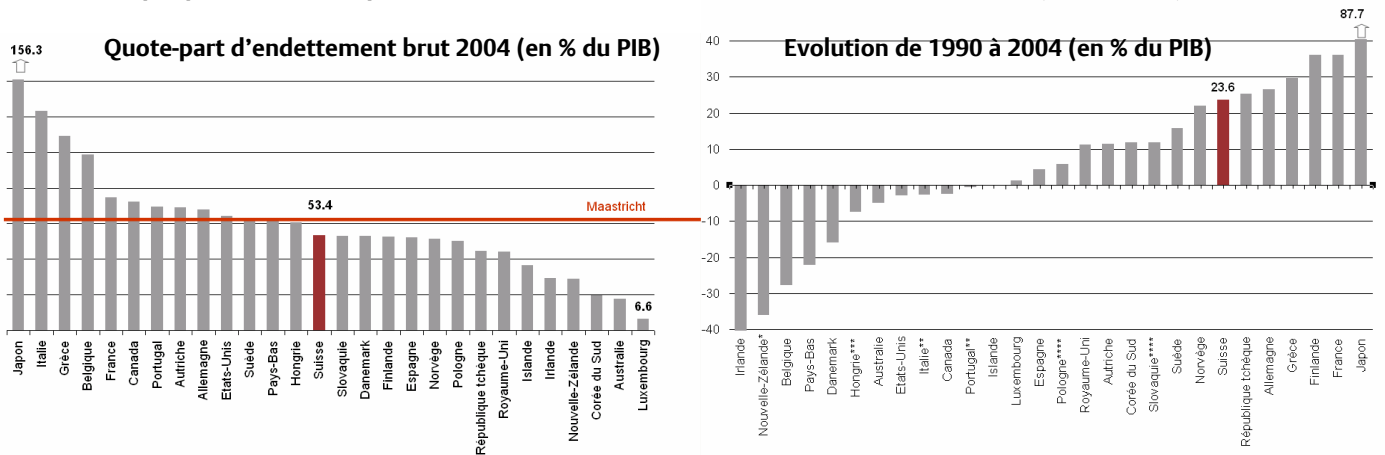
seulement de la progression de la dette était due aux déficits cumulés des budgets publics, le gros de cette évolution, à savoir les deux tiers, concernait des opérations de bilan échappant aux comptes financiers (cf. graphique 2).

L'énorme progression de la dette de la Confédération n'est imputable aux déficits des comptes financiers qu'à raison de 39 % entre 1990 et 2004, le reste s'expliquant par des charges héritées du passé (assainissement et refinancement des CFF, reprise du découvert technique des caisses de pension de la Confédération, de La Poste et des CFF, recapitalisation de RUAG) et par le financement de prêts de trésorerie concernant surtout le fonds des grands projets ferroviaires (FTP). Contrairement à ce

qui s'est passé à la Confédération, l'accroissement des dettes enregistré dans les cantons entre 1990 et 2004 résulte essentiellement des déficits (65 %). Le reste, qui n'est pas négligeable, est la conséquence d'opérations de bilan échappant au compte de l'administration : engagements émergeant à des comptes particuliers, comme la reprise de découverts techniques des caisses de pension (recapitalisations), octrois de prêts, participations, opérations de trésorerie, capitaux de dotation (cf. graphiques 3 et 4).

"A défaut d'un changement dans le cours de cette évolution, la Suisse dépassera très prochainement la limite de tolérance des critères de Maastricht, à savoir 60 % du PIB."

Graphiques 5 et 6 : Comparaison internationale du ratio d'endettement brut en 2004 (en % du PIB)



Source : Rapport sur l'évolution de la dette et OCDE, Economic Outlook n° 78

*93-04 ; **95-04 ; *** 97-05 ; **** 98-04

Comparaison internationale : aggravation dramatique de la dette

Officiellement, la comparaison des niveaux d'endettement montre que la Suisse occupe une position encore relativement bonne par rapport à d'autres pays (cf. graphique 5). Toutefois, ce classement est faussé, car des éléments majeurs, comme le déficit de l'AI, qui se chiffre en milliards, ne sont pas pris en compte. La situation est encore moins rose si l'on fait remonter la période de comparaison à 1990 (cf. graphique 6). Dans la moitié droite du graphique, la Suisse compte clairement parmi les pays dont la progression du ratio d'endettement brut est supérieure à la moyenne et qui mènent une politique de l'endettement. Depuis 1990, cette part n'a progressé plus fortement qu'en Allemagne, en Finlande, en France et au Japon. C'est surtout au regard de petites économies européennes ouvertes telles l'Irlande, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche que la Suisse a pris du retard dans les 14 années considérées. A défaut d'un changement dans le cours de cette évolution, la Suisse dépassera très prochainement la limite de tolérance des critères de Maastricht, à savoir 60 % du PIB.

Le concept de la dette nette n'est guère praticable

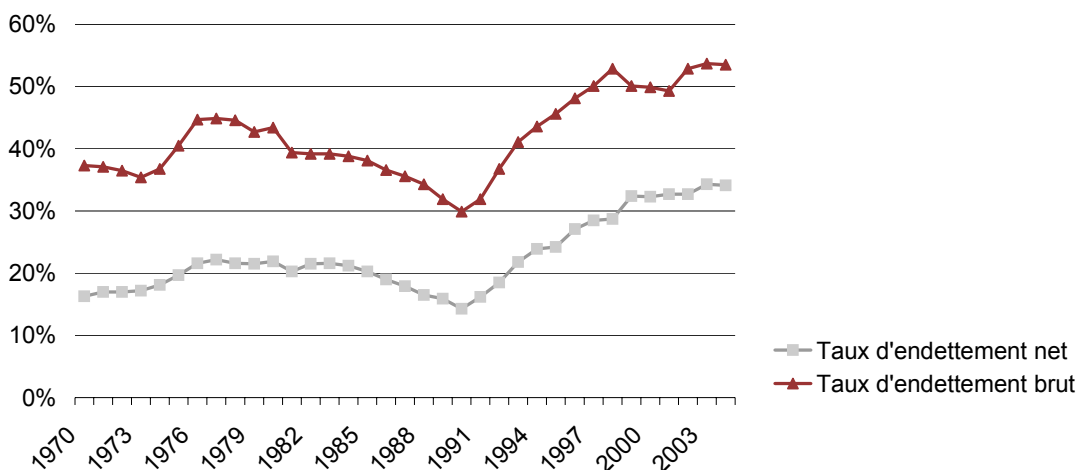
Le groupe socialiste a déposé le 8 octobre 2004 un postulat demandant notamment au Conseil fédéral de dresser un bilan économique des actifs publics. Celui-ci devrait mettre en regard les actifs des collectivités

publiques et les dettes. Selon ce postulat, le bilan devrait encore prendre en compte, outre le patrimoine financier, le parc immobilier, les constructions d'infrastructure, les participations et si possible également les investissements en capital humain.

L'image d'un endettement massif de la Suisse ne se modifie pas si, au lieu de l'endettement brut, on prend en considération l'endettement net, c'est-à-dire si l'on déduit des dettes brutes le patrimoine financier (liquidités, avoirs, placements et actifs transitoires). Les deux colonnes de l'endettement brut et de l'endettement net ont suivi une évolution parallèle (cf. graphique 7). En 2004, l'endettement net des collectivités publiques se situait à 152 mrd fr. Selon le rapport, l'incorporation du patrimoine dans le bilan des dettes pose en partie des « problèmes d'évaluation » considérables. En outre se pose la question de la « délimitation entre patrimoine administratif et financier ».

L'Institut d'économie financière et de droit financier de l'Université de Saint-Gall (IFF) a examiné la possibilité d'élaborer un bilan économique des actifs. L'établissement d'un tel bilan aurait pour but de prendre en considération dans l'endettement de l'Etat non seulement le patrimoine financier, mais aussi d'importants pans du patrimoine administratif, dont notamment les participations et les investissements en biens et en capital humain. L'expertise conclut qu'une compensation entre les patrimoines et les dettes n'est pas entièrement possible et que, par

Graphique 7 : Taux d'endettement brut et net de la Confédération, des cantons et des communes



conséquent, il ne serait pas judicieux de dresser ce genre de bilan. Le patrimoine administratif représente la somme de tous les actifs qui servent à accomplir les tâches définies comme relevant du droit public. Une aliénation ne serait pas possible, parce que la valeur patrimoniale doit être directement utilisable pour assurer la prestation publique. Le critère déterminant, selon le rapport, est que « ces dépenses permettent de créer des biens destinés à une utilisation future (comme les subventions pour des investissements, les prêts et les participations) ». D'où la conclusion : « La détermination de ce qui constitue ou non le patrimoine nécessaire pour fournir des prestations publiques est au moins en partie une question d'appréciation politique ». Vu les nombreuses réserves que suscite l'approche de l'endettement net, les auteurs du rapport sont convaincus que le seul ratio d'endettement brut demeure un « bon indicateur de la durabilité de la politique budgétaire ». D'ailleurs, c'est l'indicateur habituel pour les comparaisons internationales.

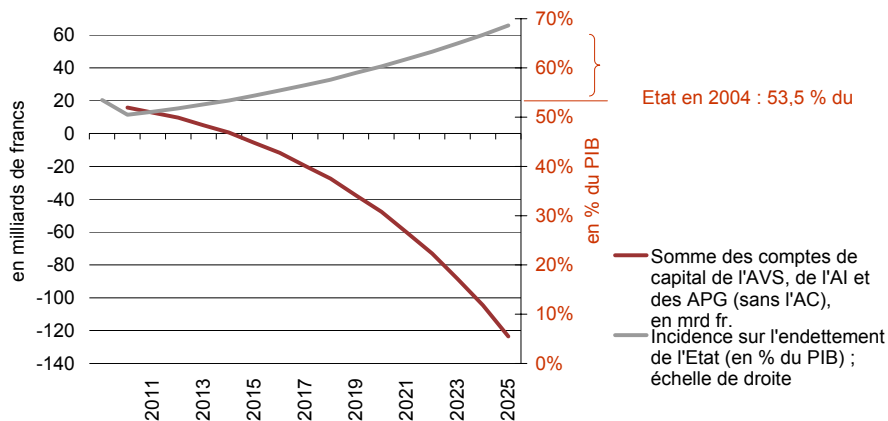
Evolution à moyen terme : un tableau hétéroclite

Le rapport relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques se montre encore confiant en ce qui concerne l'évolution à moyen terme de la dette brute de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales pour la période 2005-2009. D'après ce rapport, les résultats et les estimations indiquent une stabilisation des montants nominaux.

Au niveau fédéral, il faut mentionner, dans ce contexte, avant tout les deux programmes d'allègement 2003 et 2004, qui ont permis de réduire de 5 mrd fr. l'explosion des dépenses qui menaçait alors et de ramener leur évolution au niveau du renchérissement d'ici à 2008. Ces programmes ont des effets positifs sur l'endettement. En outre, la répartition des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse en 2005 a donné l'occasion aux cantons de réduire leur dette. L'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) devrait également, selon le rapport, avoir à moyen terme des effets positifs sur l'état de la dette des collectivités publiques, par une meilleure maîtrise des dépenses. Les auteurs du rapport espèrent que la dette brute de la Confédération, des cantons et des communes pour 2009 pourra se stabiliser à 236 mrd. fr. ou 46 % du PIB. Cependant, de nombreux projets de dépenses « non prévues » et de nouvelles convoitises n'ont pas été pris en considération.

En l'absence de mesures correctives, les assurances sociales pourraient accumuler un déficit supérieur à 2 mrd fr. d'ici à 2009. La raison principale de cette évolution réside dans la forte augmentation des déficits dans l'AI ; les dettes croissantes de l'AC, découlant des prêts consentis, seront également partiellement responsables de cette évolution. Si l'on ne tient pas compte de la 11e révision de l'AVS, ni de la 5e révision de l'AI, la somme des comptes de capital de l'AVS, de

Graphique 8 : Evolution des comptes de capital des assurances sociales entre 2010 et 2025



Source : Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques 2006, tableaux 14 et 20. Pour les données, voir le tableau en annexe.

l'AI et des APG diminuera de 5,3 mrd fr. entre 2004 et 2009 pour s'élever à 18,4 mrd fr. « Les difficultés que connaissent les assurances sociales sont dues à la faible croissance économique et à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations sociales. La pression ne fera que s'accroître sous l'effet du vieillissement démographique », analyse le rapport relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques.

Les assurances sociales, une bombe à retardement sur le long terme

Le rapport précise que les données disponibles n'autorisent pas à faire des prévisions fiables pour l'évolution de la dette jusqu'en 2025. « En revanche, il est clair que l'évolution démographique et l'augmentation des dépenses de santé (deux aspects interdépendants) grèveront les budgets publics pendant des décennies », souligne-t-il. « Les déficits seront ainsi inévitables sans mesures correctives, notamment au niveau des recettes et des prestations dans le domaine de la sécurité sociale, et sans redéfinition des priorités au sein des tâches étatiques. » Un examen des tâches permettrait de retrouver une certaine marge de manœuvre. Or, d'après le rapport, de telles corrections nécessitent du temps dans le système politique suisse.

Pour le scénario de base relatif à l'endettement de la Confédération, des cantons et des communes, le rapport se fonde sur une évolution de la dette de 4,7 % en moyenne pour la période de 1990 à 2009 et une croissance moyenne du PIB de 3 % par an. Extrapoler l'évolution correspondant à cette période jusqu'en 2025 ferait augmenter le taux d'endettement de 15 points de pourcentage, pour atteindre 60 % du PIB.

De plus, les assurances sociales publiques obligatoires jouent un rôle important dans l'évolution des dettes, car en l'absence de réformes du côté des prestations et/ou du financement, elles enregistraient d'« importants déficits ». Conformément au rapport, cela aboutirait à une dette brute des assurances sociales (hors AC) de 124 mrd fr. ou 15 % du PIB en 2025 – qui s'ajouterait aux scénarios développés – (cf. graphique 8 et tableau 2). Le compte de capital de l'AVS basculerait dans le négatif en 2020. Celui de l'AI se trouve d'ores et déjà dans les chiffres rouges (2005 : -7,8 mrd fr.). Les estimations partent du principe que les salaires réels augmentent de 1 % par

Critères d'une politique financière durable

Le rapport souligne que la charge prévisible liée au vieillissement de la population suisse et à l'augmentation très rapide des coûts de la santé pousse à compenser dans d'autres domaines ce surcroît de dépenses, « dont le financement intégral par l'impôt ou par des taxes ne serait ni économiquement judicieux, ni politiquement réalisable ». Pour déterminer si la politique financière est durable, on utilise généralement le concept de l'insuffisance de financement. Usuel dans la planification budgétaire, il s'appuie sur l'évolution des dépenses et des recettes de l'Etat. D'après ce concept, une politique financière est considérée comme durable si à la fin de la période sous revue l'endettement ne dépasse pas une certaine valeur. Le défaut de financement indique dans quelle proportion il faut améliorer de manière permanente le solde du compte courant afin que la valeur cible pour l'endettement ne soit pas dépassée à la fin de la période envisagée.

L'Administration fédérale des finances prépare actuellement un rapport sur la durabilité basé sur l'insuffisance de financement. Les projections des recettes et des dépenses porteront sur un horizon de 50 ans. Ce rapport doit montrer l'ampleur des interventions budgétaires nécessaires à moyen terme pour faire face aux défis démographiques en tenant compte du cadre législatif actuel. Une étude du Fonds monétaire international conclut que le vieillissement de la population pourrait diminuer de moitié le potentiel de croissance du PIB suisse après 2020 (de 1,5 % à 0,75 %). En l'absence de mesures correctives, les dépenses des assurances sociales occasionneraient des déficits compensés dans une modeste mesure par des excédents primaires des budgets publics. En plus du rapport sur la durabilité, l'administration élabore des scénarios en vue de présenter les options possibles dans différents secteurs.

Un autre indicateur permettant de mesurer la durabilité des finances publiques est le bilan intergénérationnel : les dépenses et recettes futures sont cumulées et calculées à leur valeur actuelle. On calcule, ainsi, le défaut de durabilité. Si les valeurs des flux de recettes correspondent à celles des flux de dépenses, la politique financière actuelle est considérée comme durable. Cette méthode renferme toutefois des inconvénients non négligeables : en présence de fortes variations conjoncturelles, le bilan intergénérationnel livre, en fonction de l'année de base choisie, une image passablement faussée. De plus, il est très sensible au niveau du taux d'intérêt auquel les valeurs futures sont escomptées.

an (croissance des salaires nominaux de 3 %, inflation 2 %). Selon le rapport, les modèles de calcul soulignent « la nécessité d'une politique budgétaire axée sur le long terme et qui au lieu de se limiter aux finances publiques, inclue également les assurances sociales ». Dans la mesure où le taux d'endettement de la Confédération, des cantons et des communes pourrait être maintenu au niveau de 2004 (53,5 % du PIB) – en étant optimiste et au prix d'importants efforts de politique financière – cela se traduirait malgré tout par un bond du taux d'endettement à près de 70 % du PIB en 2025 (cf. graphique 8).

Une politique budgétaire durable pour limiter l'endettement

Les mécanismes institutionnalisés visant à limiter l'endettement sont importants dans l'optique d'une politique budgétaire durable. Ainsi, l'objectif du frein à l'endettement de la Confédération est de parvenir à financer les dépenses ordinaires par les recettes ordinaires sur un cycle conjoncturel, de sorte que les dettes restent stables. Les dépenses extraordinaires, par exemple le financement de déficits de couverture des caisses de pension, ne tombent pas dans la zone d'influence du frein à l'endettement et peuvent donc entraîner une hausse de la dette brute.

Afin que l'assainissement des finances fédérales ne soit pas seulement une amélioration temporaire, les causes et les sources des déficits structurels (déficits corrigés des influences conjoncturelles) doivent être durablement éliminées, indique le rapport. Les déficits structurels sont provoqués plus particulièrement par les postes de dépenses qui croissent plus vite que le PIB, mais également par des recettes incertaines. Cela signifie que dans de telles circonstances, le frein à l'endettement de la Confédération ne pourra pas, à lui seul, garantir la durabilité de la politique financière à long terme. « Il convient de soutenir le frein à l'endettement par des réformes structurelles dans les politiques sectorielles et une diminution du portefeuille de tâches. » Il s'agit, ainsi, d'examiner la totalité des tâches de l'Etat et de promouvoir des réformes dans les principaux groupes (révisions de l'AI et de l'AVS, réformes fiscales, désenchevêtrement des tâches) et des réformes administratives. A l'heure actuelle, le Conseil fédéral n'impose, en guise de cadre pour l'examen des tâches, qu'un plafond peu strict à la

croissance des dépenses, soit 3 % par an entre 2008 et 2015, c'est-à-dire autant que la croissance économique attendue pour cette période. C'est bien plus qu'une évolution des dépenses dans les limites du renchérissement attendu (1,3 %), plafond fixé par la motion Lauri transmise par le Parlement.

Le Conseil fédéral a décrété que l'objectif de la consolidation financière des assurances sociales revêtait désormais un caractère d'urgence. Le fait est que le domaine social joue un rôle décisif. « En outre, il faut achever maintenant les refinancements, les restructurations, les assainissements et les recapitalisations et éviter d'être confrontés à d'autres impasses financières émanant du passé », constate le rapport.

Certains cantons ont mis en place des restrictions budgétaires à caractère contraignant. En règle générale, les cantons visent l'équilibre de leur compte de fonctionnement, mais quelques-uns tiennent aussi compte de la conjoncture.

Parmi les instruments de politique financière, il existe aussi d'autres méthodes et règles qui peuvent contribuer à empêcher une nouvelle augmentation de la dette. Le frein aux dépenses de la Confédération exige une majorité qualifiée au Parlement pour des dépenses uniques et récurrentes supérieures à 20 mio.fr., voire à 2 mio.fr. Dans le cas du référendum financier, certaines décisions relatives à des dépenses sont soumises à une votation populaire obligatoire ou facultative. Tous les cantons et la majorité des communes connaissent cet instrument. De plus, la concurrence fiscale contraint les cantons et les communes à faire preuve de discipline en matière budgétaire, car ils ne peuvent relever leurs impôts à leur gré. Le rapport conclut qu'« une politique prudente en matière de dépenses et l'établissement systématique de priorités entre les tâches sont à même d'exercer un effet positif sur l'évolution des dettes ».

Commentaire

L'endettement de l'Etat a massivement augmenté tant en chiffres absolus que par rapport au PIB, en conséquence d'années de dérive déficitaire. L'appareil de l'Etat a pris passablement de poids ; on ne peut pas parler de démantèlement ni d'efforts intensifs pour réduire les dépenses. La hausse rapide du taux d'endettement et les risques financiers et économiques qui y sont liés sont une raison suffisante pour procéder à des réformes structurelles afin de remettre les finances publiques sur la voie d'une évolution financière durable. Les assurances sociales jouent un rôle décisif à cet égard. En l'absence de mesures correctives, leur part à l'ensemble du budget de la Confédération devrait, sur la base des prévisions disponibles, s'accroître de 29 % en 2008 pour atteindre 40 % en 2015. Le Conseil fédéral fixe comme cadre à l'examen des tâches, que l'économie appuie, un plafond de 3 % par an pour la hausse des dépenses entre 2008 et 2015. Cela correspond à ses attentes – sans doute trop optimistes – en ce qui concerne la croissance économique. Le plafond de 3 % ainsi défini est bien supérieur à la limite du renchérissement introduite par le Parlement via la motion Lauri. Cette dernière invite la Confédération à limiter l'évolution des dépenses au renchérissement en tenant compte de la conjoncture.

En l'absence de réformes structurelles, les dépenses de la Confédération menacent d'exploser, même dans le cas de la variante présentée par le Conseil fédéral. Si on entend éviter de léguer des charges supplémentaires aux générations actuelles et futures sous forme de dettes ou de hausses d'impôts, la seule solution durable et équitable consiste à limiter l'accroissement des dépenses à l'évolution du renchérissement.

Aux niveaux des cantons et des communes, le référen-

dum financier et la concurrence fiscale encouragent la discipline budgétaire. En effet, ces collectivités ne peuvent relever les impôts à leur gré. La politique modérée en matière de dépenses ainsi mise en place et la définition de domaines prioritaires exercent une influence positive sur l'évolution de la dette. ER

Pour toutes questions :
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Tableau 2 : Evolution des comptes de capital des assurances sociales entre 2010 et 2025 (au 31.12)

	Compte de capital de l'AVS (sans la 11 ^e révision de l'AVS)	Compte de capital de l'AI (sans la 5 ^e révision de l'AI)	Compte de capital des APG (y compris l'assurance ma- ternité)	Somme des comptes de capital de l'AVS, de l'AI et des APG (sans l'AC)	
	en mrd fr.	en mrd. fr.	en mrd fr.	en mrd fr.	en % du PIB
2010	33	-18.1	1	15.9	3.0%
2011	32.3	-20.5	0.9	12.7	2.4%
2012	31.8	-22.9	0.8	9.7	1.7%
2013	29.7	-25.6	0.9	5	0.9%
2014	27.8	-28.3	1.1	0.6	0.1%
2015	24.3	-31.2	1.3	-5.6	-0.9%
2016	21	-34.2	1.5	-11.7	-1.9%
2017	16	-37.4	1.7	-19.7	-3.0%
2018	11.3	-40.6	1.8	-27.5	-4.1%
2019	4.5	-44.1	2	-37.6	-5.5%
2020	-2.2	-47.6	2.2	-47.6	-6.8%
2021	-11.3	-51.4	2.4	-60.3	-8.3%
2022	-20.4	-55.2	2.6	-73	-9.8%
2023	-32.1	-59.3	2.8	-88.6	-11.5%
2024	-44.1	-63.4	3	-104.5	-13.2%
2025	-59.2	-67.7	3.3	-123.6	-15.1%

Source : Rapport du Conseil fédéral sur l'évolution de la dette des administrations publiques 2006, tableau 20