

ad 00.060

**Rapport
complétant le message sur le frein à l'endettement
(rapport complémentaire)**

du 10 janvier 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport complétant le message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement en vous proposant d'en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 janvier 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Une politique budgétaire stable est caractérisée par un équilibre du budget à moyen terme, par une discipline au niveau des dépenses et par une politique fiscale modérée. Une telle politique entraîne une quote-part de l'Etat peu élevée en comparaison internationale, ainsi qu'une diminution du taux d'endettement et du niveau de la dette. De plus, une marge de manœuvre en matière de politique budgétaire est dégagée pour les générations futures.

Après les déficits enregistrés au cours des années 1990, l'amélioration de la situation financière de la Confédération est le résultat d'un développement économique favorable, de la mise en œuvre conséquente de mesures d'assainissement (programme de stabilisation 1998, objectif budgétaire 2001) et d'une discipline remarquable en ce qui concerne les dépenses. Pour les prochaines années, ces perspectives avantageuses devraient se maintenir.

Le plan financier adopté par le Conseil fédéral en octobre 2000 se fonde sur une élimination des déficits structurels et sur une augmentation des excédents budgétaires. Pour la première fois depuis de nombreuses années, ces perspectives offrent une petite marge de manœuvre pour la politique budgétaire.

Lors de sa session d'hiver, le Parlement a suivi dans une large mesure les propositions du Conseil fédéral. Le budget pour l'année 2001 qu'il a adopté se base sur des comptes équilibrés. Il a renoncé à supprimer la part de la Confédération sur le point de pourcentage de TVA destiné à l'AVS et à l'AI (point de TVA lié à la démographie). Dans le cadre des mesures urgentes concernant des allègements fiscaux, le Parlement a donné la préférence à une solution modérée en matière de droit de timbre de négociation.

Néanmoins, des tendances visant à affaiblir la discipline en matière de dépenses et à obtenir des allègements fiscaux généraux sont nettement perceptibles. La part de la Confédération sur les augmentations futures de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI reste controversée. Globalement, il pourrait en résulter des dépenses supplémentaires et un manque à gagner pouvant atteindre plusieurs milliards. Cette évolution a incité le Conseil fédéral à établir un catalogue avant l'adoption du train de mesures fiscales prévu (imposition de la famille, droit de timbre de négociation, propriété du logement).

Le résultat de cet exercice démontre que seule la poursuite de la politique budgétaire conséquente de ces dernières années permet d'éliminer les déficits structurels. C'est le seul moyen de freiner l'endettement. Les excédents qui se profilent doivent par conséquent être utilisés en priorité pour diminuer la dette. Si toutes les charges supplémentaires connues ou prévues et des allègements fiscaux généraux devaient être adoptés, il en résulterait des conséquences dramatiques pour le budget de la Confédération. Une nouvelle spirale de déficits en serait le résultat pernicieux.

Le Conseil fédéral et le Parlement assument une responsabilité commune. Il faut utiliser la marge de manœuvre de politique budgétaire de manière réfléchie, tout en

gardant une vue d'ensemble. Car agir de façon responsable est nécessaire pour ne pas répéter les erreurs qui ont été commises par le passé.

L'avertissement suivant que le Conseil fédéral a donné en 1988 n'a rien perdu de son actualité:

«Le Conseil fédéral veut éviter que l'amélioration de la situation financière soit utilisée pour donner de faux signaux et de fausses conditions-cadres pour la future politique budgétaire. Il ne faut ni utiliser les excédents de recettes pour autoriser des dépenses généreuses destinées à des affaires qui ne sont pas urgentes, ni prévoir des abaissements fiscaux qui pourraient de nouveau mettre en danger l'équilibre du budget. Il faut au contraire prendre en considération que les nouvelles dépenses décidées par la loi continuent à grever le budget de l'Etat, même après les périodes fastes et peuvent se révéler comme des tares lorsque la situation économique se détériore.»

(Source: message du 28 septembre 1987 du Conseil fédéral pour le budget 1988, p. 8)

Afin d'arrêter d'emblée des développements malencontreux dès le départ, le passage à une politique budgétaire liée à une règle est requis. L'instrument institutionnel à cet effet est le frein à l'endettement. Celui-ci empêche que des déficits insupportables se développent et accorde néanmoins au Parlement la marge de manœuvre nécessaire pour mener une politique budgétaire conséquente et durable.

Rapport

1 Introduction

Avec son message sur le frein à l'endettement du 5 juillet 2000, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un outil institutionnel destiné à limiter l'endettement. Le frein à l'endettement doit remplacer la disposition transitoire de la constitution qui concerne l'objectif budgétaire 2001.

Avec le présent rapport complémentaire, le Conseil fédéral entend donner au Parlement l'occasion d'intégrer les réflexions sur le frein à l'endettement dans les discussions actuelles de fond consacrées à la politique budgétaire.

Le rapport est structuré de la manière suivante:

Le ch. 2 énumère les éléments les plus importants d'une politique budgétaire conséquente et durable.

La marge de manœuvre actuelle en matière de politique budgétaire est évaluée au ch. 3. Dans le cadre d'une politique budgétaire conséquente et durable, une telle marge de manœuvre n'existe que si on dispose d'excédents structurels. De tels excédents sont en effet indispensables pour des dépenses supplémentaires, pour des allègements fiscaux ou pour une réduction supplémentaire des dettes. A l'inverse, les excédents conjoncturels doivent être utilisés exclusivement pour diminuer l'endettement. Cela s'impose en prévision des déficits conjoncturels que l'on enregistre en période de difficultés économiques.

Le ch. 4 trace l'évolution des perspectives des finances fédérales depuis l'adoption du message sur le frein à l'endettement. Dans ce contexte, une distinction est faite entre les modifications des dépenses et des recettes qui ont déjà été décidées et les tendances que l'on perçoit.

Le ch. 5 relève l'impact de l'AVS sur le budget de la Confédération.

Le ch. 6 résume les points exposés en quantifiant plusieurs scénarios de détérioration du budget de la Confédération. Les scénarios se basent sur les chiffres actualisés des ch. 4 et 5.

Le rapport se termine par une appréciation au ch. 7.

2 Les éléments d'une politique budgétaire conséquente et durable

Dans ses lignes directrices des finances fédérales, le Conseil fédéral détermine les objectifs, les principes et les instruments d'une politique budgétaire de la Confédération qui soit soutenable. Par rapport au frein à l'endettement, le caractère soutenable signifie que les recettes et les dépenses doivent être équilibrées à moyen terme, sur un cycle conjoncturel, comme le prévoit la constitution (art. 126). Ainsi, il est possible de stabiliser l'endettement absolu, ce qui entraîne une diminution du taux d'endettement (dette brute en pour cent du PIB) dans une période de croissance régulière de l'économie.

2.1 **Equilibre des recettes et des dépenses à moyen terme**

Les recettes et les dépenses doivent être équilibrées à moyen terme. Il n'est pas nécessaire de les contrebalancer chaque année. Ce sont des considérations découlant de la politique conjoncturelle et l'argument du *lissage des variations en matière d'impôts* (tax smoothing) qui s'opposent à une doctrine qui exige un équilibre annuel du budget. En raison d'influences exogènes, il est possible que les recettes ou les dépenses varient avec le temps. Une politique budgétaire optimale autorise des déficits et des excédents en vue de la compensation des variations passagères des recettes et des dépenses. Le but visé est d'éviter des changements importants des impôts et les distorsions qu'ils entraînent.

2.2 **L'évolution de l'endettement de l'Etat**

Concernant le *développement* de l'endettement de l'Etat, il existe un critère clair de politique budgétaire qui a également été repris dans les lignes directrices des finances fédérales: une politique budgétaire est soutenable sur le long terme si le taux de croissance de l'endettement de l'Etat ne dépasse pas celui du produit intérieur brut. En d'autres termes, il faut que le taux d'endettement reste stable¹. Ce critère suppose que le taux d'endettement soit supportable et acceptable au début de la période d'observation.

En raison de la forte croissance du taux d'endettement au cours des années 1990, le frein à l'endettement poursuit des objectifs plus ambitieux. Il exige une stabilisation de l'endettement absolu et par conséquent une diminution du taux d'endettement à un niveau plus soutenable, si l'économie poursuit sa croissance. Cette réduction du taux d'endettement doit encore être renforcée en prévoyant que les recettes extraordinaires doivent être affectées à l'amortissement de la dette et qu'elles ne peuvent pas servir à financer les dépenses courantes.

2.3 **Les conséquences pour la politique budgétaire actuelle**

La bonne situation économique actuelle devrait permettre de réaliser des excédents de recettes qui pourraient servir à couvrir les déficits accumulés et à diminuer l'endettement.

Une réduction du déficit structurel s'impose aussi en vue de la mise en place du frein à l'endettement: celui-ci n'autorisera plus de déficits structurels. Si de tels découverts existent au moment où la mesure est prise, il faut les éliminer sans tarder. Cette exigence peut remettre en question l'application de la mesure prévue si un déficit structurel est tellement important qu'il nécessite un plan d'austérité qui ne serait pas supportable du point de vue politique et économique. Les excédents structurels ne causent cependant pas de problèmes. Ils élargissent la marge de manœuvre en matière de politique budgétaire.

¹ Cf. Olivier Blanchard, «Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators», OECD Working Papers, n° 79, 1990.

Les exigences présentées au ch. 2 pour une politique budgétaire conséquente et durable requièrent que le budget soit équilibré à moyen terme. Tel est précisément l'objectif du frein à l'endettement. Dans ce contexte, ce n'est pas le solde effectif qui est déterminant, mais le solde structurel, soit la part d'un déficit ou d'un excédent qui ne peut être expliqué par des variations de la conjoncture. Comme les excédents résultant de la conjoncture sont de nature passagère, ils ne doivent pas servir à augmenter les dépenses ou à diminuer les impôts, mais il faut les affecter exclusivement à l'amortissement de la dette.

Le solde structurel peut être considéré comme un indicateur de la marge de manœuvre en matière de politique budgétaire. En ce sens, des excédents structurels permettent d'amortir la dette ou de prévoir des dépenses supplémentaires ou des baisses d'impôts. S'il y a lieu de réduire les impôts avec des comptes équilibrés du point de vue structurel, il est indispensable de diminuer les dépenses dans la même proportion.

3.1 Solde effectif, solde structurel et solde conjoncturel

Le développement conjoncturel se reflète sur le budget de la Confédération, tant du côté des recettes que des dépenses. Au niveau des recettes, cette constatation s'applique à la plupart des recettes fiscales. Les prêts accordés à l'assurance chômage contiennent également un élément cyclique important. Ils occasionnent des dépenses supplémentaires dans des phases de récession. Lors d'une reprise de l'économie, les remboursements des prêts entraînent des recettes pour le compte financier qui proviennent de la conjoncture. Un autre poste de dépenses qui varie en fonction de la conjoncture est représenté par les parts des cantons à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé.

Comme le mentionne le titre de cette section, trois éléments jouent un rôle central. Il s'agit du solde effectif, du solde conjoncturel et du solde structurel:

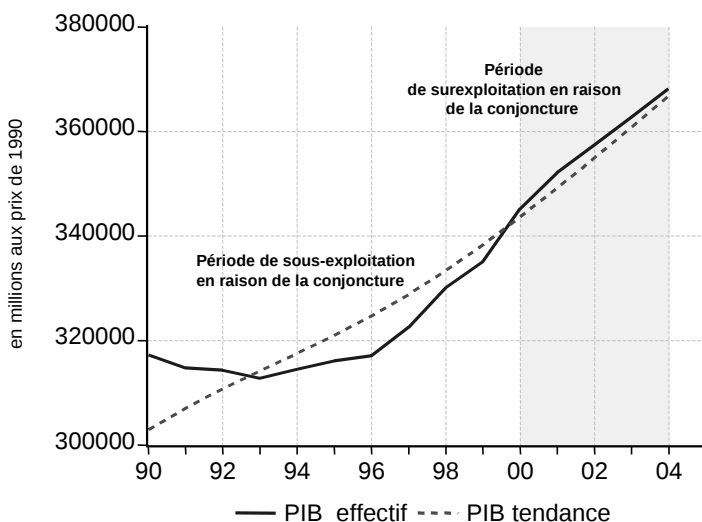
- Le *solde effectif* correspond au solde qui figure dans le compte financier. Il est possible de l'observer directement, tandis que les deux autres éléments ne peuvent être qu'estimés.
- Le *solde structurel* correspond au solde qui résulterait d'une situation économique avec une exploitation normale des capacités. Il peut être positif, négatif ou équilibré.
- Le *solde conjoncturel* mesure l'influence du développement de la conjoncture sur le budget de la Confédération. Si les capacités de l'économie sont exploitées normalement, il est équilibré. En période de surchauffe, ce solde est positif. Dans une telle situation, le compte financier présente un excédent qui résulte de la conjoncture si le solde structurel est équilibré. Lors de récessions le solde conjoncturel est négatif.

Ces trois éléments sont reliés entre eux par la formule suivante:

$$\text{solde effectif} = \text{solde structurel} + \text{solde conjoncturel}$$

Pour pouvoir calculer le solde conjoncturel et le solde structurel, il faut disposer essentiellement de deux informations: d'une quantification de la position de l'économie dans le cycle conjoncturel et de connaissances concernant la sensibilité des dépenses et des recettes fédérales aux variations de la conjoncture.

Sous-exploitation/surexploitation des capacités de l'économie suisse en raison de la conjoncture de 1990 à 2004



Le graphique présente les variations du produit intérieur brut (PIB) par rapport à une tendance estimée. La différence entre les deux courbes au cours d'une année correspond soit à une surexploitation, soit à une sous-exploitation des capacités de l'économie, en raison de la conjoncture (cf. annexe 3). L'importance de l'écart peut être considérée comme un indicateur de l'ampleur des variations conjoncturelles. L'écart entre le PIB effectif et sa tendance, exprimé en pour-cent du PIB, s'élevait à environ +4,5 % durant la période de surexploitation des capacités ou de surchauffe de la conjoncture en 1990. Au milieu des années 1990, les capacités économiques étaient sous-exploitées dans un ordre de grandeur de 2 %. L'an 2000 est considéré comme une année de transition avec une économie qui passe d'une période de sous-exploitation vers une phase de surexploitation. Pour les prochaines années une légère surexploitation de l'économie d'un demi pour cent est attendue. Ces estimations, tant pour le passé que pour l'avenir, correspondent à peu près à celles de l'OCDE ou du FMI pour la Suisse. Il existe deux raisons principales qui expliquent pourquoi la surexploitation de 1990 était nettement plus prononcée que celle qui est attendue au cours des prochaines années. D'une part, la croissance économique moyenne entre 1988 et 1990 était de 4 % environ. L'expansion était par conséquent

sensiblement plus vigoureuse à cette époque que celle que nous observons à l'heure actuelle. Par conséquent, le renchérissement était également plus important. La deuxième raison est qu'à défaut de véritables prévisions pour le développement de la conjoncture entre 2003 et 2004, nous prévoyons une croissance de 1,5 %, ce qui correspond à une estimation de la croissance potentielle à long terme.

La deuxième information qui est nécessaire pour pouvoir calculer les soldes conjoncturels et structurels est la sensibilité du budget de la Confédération aux variations de la conjoncture. On peut estimer approximativement qu'une croissance supplémentaire de l'économie d'un pour cent occasionne des recettes supplémentaires de 500 millions pour la Confédération (sans tenir compte des remboursements des prêts par l'assurance chômage). Cela signifie que l'élasticité des recettes en fonction du produit intérieur brut est de l'ordre de grandeur de 1: si le produit intérieur brut augmente d'un pour cent, les recettes augmentent également d'un pour cent. Avec un budget de 50 milliards, un pour cent correspond approximativement aux 500 millions mentionnés. Cette estimation de l'élasticité est assez bien confirmée par des évaluations empiriques.

Dans le contexte de l'évolution de certains éléments des droits de timbre (timbre de négociation sur les titres étrangers) et de l'impôt anticipé (dividendes d'actions) en particulier, il convient de remettre en question cette supposition d'une élasticité de 1. Par rapport aux recettes globales de l'impôt anticipé, la part de l'impôt anticipé sur les dividendes d'actions a passé de 40 à 75 % environ au cours des années 1990. En d'autres termes, à l'heure actuelle les recettes provenant de l'impôt anticipé dépendent fortement de l'évolution des dividendes d'actions. Une évolution similaire est observée en ce qui concerne les droits de timbre. Cet impôt dépend de plus en plus du chiffre d'affaires réalisé avec des titres étrangers. Il conviendrait d'examiner si ces deux impôts subissent une rupture structurelle et si nous devons prévoir pour eux, une sensibilité nettement plus élevée face à l'évolution de la conjoncture pour ces prochaines années, ce qui signifierait une augmentation de leur élasticité. De telles ruptures structurelles causent un problème délicat, car il n'est possible de les prouver qu'après un certain temps.

En comparant les variations observées du produit intérieur brut effectif avec le produit intérieur brut qui correspond à une exploitation normale des capacités, il est possible d'expliquer les déficits conjoncturels de l'ordre d'un milliard de francs par année qui ont été enregistrés au milieu des années 1990. Ces constatations permettent également de prévoir des excédents conjoncturels de l'ordre de 300 millions de francs environ pour les prochaines années.

Les chiffres mentionnés ci-dessus ne tiennent pas compte des dépenses et des recettes qui proviennent des prêts accordés à l'assurance chômage et qui sont liées à la conjoncture.

Dans le tableau suivant, nous présentons les soldes conjoncturels et les soldes structurels par ordre de grandeur. L'annexe 3 contient les résultats d'estimations économétriques. Il ne faut cependant pas interpréter la précision plus élevée des chiffres comme le signe d'une fiabilité accrue.

Soldes effectifs, soldes conjoncturels et soldes structurels

Tableau 1

Année	Solde effectif	Solde conjoncturel			Solde structurel
	selon le budget 2001 et le PF 2002-2004 ²	des recettes, à l'exclusion des prêts accordés à l'AC	résultant des prêts accordés à l'AC	du compte financier	du compte financier
2001	+ 18	+ 350	+ 1150	~ + 1500	~ - 1500
2002	+ 205	+ 350	+ 1250	~ + 1600	~ - 1400
2003	+ 1128	+ 300	+ 450	~ + 750	~ + 400
2004	+ 1284	+ 300	0	~ + 300	~ + 1000

Il résulte du tableau 1 que les déficits structurels continueront à s'accumuler au cours des deux prochaines années malgré des excédents modestes au niveau du compte financier. Ce développement s'explique par le remboursement des prêts par l'assurance chômage. Ces restitutions sont des recettes liées à la conjoncture qui peuvent servir à financer des dépenses non permanentes. Ce n'est qu'en 2003 que la tendance changera et que des excédents structurels seront réalisés.

En interprétant les chiffres du tableau 1 à la lumière de l'économie dans son ensemble, il faut également prendre en considération que les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires doivent être ajoutés au compte financier pour former un compte global. Au cours des quatre prochaines années, les comptes du fonds se solderont par des déficits qui se situeront entre 855 millions (2003) et 942 millions (2001). Comme dans le contexte du frein à l'endettement et dans le débat politique le compte financier est la référence déterminante pour le pilotage budgétaire, nous renonçons à présenter les comptes sous une forme consolidée. Cette approche correspond par ailleurs aussi aux critères de Maastricht.

3.2 Les bons résultats inattendus des comptes 2000 offrent-ils une marge de manœuvre plus large?

La clôture des comptes 2000 produira un résultat sensiblement amélioré par rapport au budget. Même si les chiffres définitifs ne sont pas encore connus, on peut déjà constater que les différences entre les comptes et le budget proviennent pour deux tiers environ de la sous-estimation des recettes découlant de l'impôt anticipé, de l'impôt fédéral direct et des droits de timbre. Par conséquent, les questions qui se posent compte tenu de ce résultat nettement meilleur que prévu et de la discussion concernant une marge de manœuvre éventuellement plus large sont les suivantes:

- Les erreurs commises au niveau des pronostics se répercuteront-elles automatiquement sur les années suivantes? Sera-t-il donc possible de prévoir des recettes plus élevées que celles qui figurent dans le budget et le plan financier?

² Budget 2001 selon l'AF du 13 décembre 2000 et rapport du 2 octobre 2000 sur le plan financier 2002-2004.

- Est-il possible d'éviter ces erreurs d'estimation en appliquant des techniques d'estimation améliorées?

En juin, en septembre et au début décembre l'AFF établit des estimations internes. En comparant les différentes évaluations, on constate qu'à l'exception des droits de timbre et de l'impôt anticipé, les variations par rapport aux chiffres qui servent de base pour estimer les recettes dans le budget 2001 et le plan financier 2002 à 2004 sont relativement faibles. En d'autres termes, on peut admettre, en excluant les deux impôts que nous venons de mentionner, que les recettes pour les années 2001 à 2004 ont été estimées sur la base de valeurs correctes.

Cette remarque ne s'applique cependant pas à l'impôt anticipé et aux droits de timbre. A ce sujet, il faut préciser que ces deux impôts ne représentent qu'une partie d'un poste de recettes et que leur estimation est rendue encore plus difficile de ce fait. Tandis que les recettes de l'impôt anticipé provenant des obligations et d'autres sources se sont développées conformément aux prévisions, les recettes provenant des dividendes sur les actions ont dépassé de plus de 4 milliards le chiffre porté au budget. Pour ce qui concerne le droit de timbre à l'émission, le droit de timbre de négociation sur les titres domestiques ainsi que le droit de timbre sur les primes d'assurances (en tant que composantes du droit de timbre), il n'y a pas eu de surprise particulière. Le droit de timbre de négociation sur les titres étrangers a cependant dépassé de plus de 700 millions les prévisions qui avaient été faites lors de l'établissement du budget.

Pour ces raisons, il serait désirable et nécessaire d'obtenir des estimations plus précises en premier lieu pour l'impôt anticipé et les droits de timbre. S'il était possible d'estimer avec plus de précision les chiffres d'affaires des titres étrangers réalisés par les contribuables et d'affiner l'estimation du montant des dividendes sur les actions, la qualité des prévisions serait sensiblement améliorée.

Se rendant compte des difficultés que cause l'estimation de ces éléments, le DFF fera analyser scientifiquement, dans le cadre d'un mandat, les pronostics portant sur les recettes de la Confédération et en particulier sur les deux impôts que nous venons de mentionner. Les résultats de ces recherches devront comprendre une évaluation des méthodes d'estimation actuelles et des propositions pour des méthodes d'estimation alternatives.

4 Analyse de la situation de la politique budgétaire

4.1 Situation de départ

La situation financière de la Confédération s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années. Ce résultat provient de la bonne situation économique et de l'application de mesures d'assainissement rigoureuses. Parmi ces dernières figurent le programme de stabilisation 1998, l'objectif budgétaire 2001 et la discipline observée ces dernières années en matière de dépenses. Les énormes déficits structurels ont pu être réduits progressivement au cours des années passées et l'endettement a pu être stabilisé à un niveau élevé.

Pour l'an 2000, on peut s'attendre à un excédent de plusieurs milliards à la place du déficit de 1,8 milliard qui figure au budget. Ce développement provient presque exclusivement du surplus de recettes qui a été commenté au ch. 3.2.

4.2

Budget 2001 et plan financier 2002 à 2004

Le budget pour l'année 2001, qui a été adopté par le Conseil fédéral en octobre 2000, et le plan financier pour les années 2002 à 2004, prévoient un développement restant favorable. Les excédents annuels devraient progresser et atteindre environ 1,3 milliard en 2004. Au cours des années 2001 à 2004, les dépenses augmenteront de 4,3 % et se développeront ainsi plus rapidement que l'économie (+ 3,4 %). Sans tenir compte de la forte augmentation de la part de tiers aux recettes fédérales, la croissance des dépenses se situe tout juste à 2,5 %. L'augmentation des recettes sera en moyenne de 6 % par année. Ce développement provient d'une part de la situation conjoncturelle qui reste avantageuse, mais également de l'estimation des recettes pour l'an 2000 qui était trop basse. En raison du taux de croissance des recettes et des dépenses qui est plus élevé que celui de l'économie, la quote-part de l'Etat augmentera de 11,6 à 12,1 % entre 2001 et 2004 et la quote-part fiscale de 10,7 à 11,8 %. Si ces valeurs sont corrigées en fonction de l'augmentation prévue de la TVA pour financer la 11^e révision de l'AVS, la quote-part de l'Etat baissera à 11,3 % jusqu'en 2004 et la quote-part fiscale à 10,8 %. Les excédents de recettes sont nécessaires pour des motifs de politique conjoncturelle et sont en accord avec les lignes directrices des finances fédérales. Toutefois, la croissance des dépenses (non corrigée) qui dépasse la moyenne et l'augmentation de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale (non corrigées) doivent inciter à la prudence.

Lors des débats sur le budget 2001, le Parlement a dans une large mesure suivi la direction proposée par le Conseil fédéral. En raison de quelques corrections mineures, c'est un excédent de recettes de 18 millions qui est porté au budget à la place du déficit prévu de 58 millions. Le Parlement a également renoncé à supprimer la part de la Confédération au point de TVA (point de TVA lié à la démographie). En outre, il a choisi des solutions modérées pour les mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation, ce qui a entraîné des pertes d'impôts moins importantes que celles qui étaient prévues.

Bien que ces décisions soient marquées par une volonté de modération en politique financière, certains indices révèlent que la discipline en matière de dépenses se relâche et que des allègements fiscaux supplémentaires seront demandés. Avant même de pouvoir assurer un assainissement durable du budget, celui-ci est déjà mis en péril.

Ci-dessous, nous présentons les chiffres du plan qui ont été mis à jour provisoirement. Ils tiennent compte des décisions prises entre-temps par le peuple, le Parlement et le Conseil fédéral et sont signalés en conséquence. D'autres indications concernant une détérioration possible du budget de la Confédération sont données à titre indicatif. Elles ne sont pas certaines et font l'objet d'adaptations continues.

4.3

Modification concernant les dépenses

Modifications décidées

Selon l'arrêté fédéral du 13 décembre 2000, le Parlement a adopté le budget 2001 qui prévoit un excédent de recettes de 18 millions. Les corrections décidées (Lothar, taxe sur l'énergie, mise en œuvre du plan «ProjEff», dépenses pour l'assistance dans le domaine de l'asile) influencent également le plan financier 2002 à 2004. Si on

prend en considération ces rectifications ainsi que les décisions prises par le Conseil fédéral en matière d'aide au développement et de rentes minimales AVS/AI, de même que les adaptations au niveau des intérêts passifs (UMTS, recapitalisation de la Poste, résultat plus favorable que prévu des comptes 2000), il en résulte une diminution annuelle des charges qui se situe entre 70 et 280 millions. Le taux de croissance annuel moyen des dépenses sur l'ensemble de la période couverte par le plan se maintient à 4,3 %.

Tableau 2

Etat: 14.12.00 en mio. de fr.	Base de décision	Budget 2001	Plan financier			2000–2004 Ø Δ en %
			2002	2003	2004	
Dépenses selon – AF relatif au budget 2001 et – ACF relatif au PF 2002–2004		48 906	50 774	54 760	56 160	4,3 %
Total mis à jour (– = diminution des dépenses)		– 150	– 280	– 187	– 76	cumulé 2001–04 – 693
Taxe sur l'énergie (dépenses affectées à un but particulier)	AF relatif au budget 2001 (13.12.00)	—	– 350	– 400	– 400	–1150
Dépenses d'assistance dans		—	– 40	—	—	– 40
Lothar		—	+ 3	+ 10	—	+ 13
Mise en œuvre		—	+ 40	+ 64	+ 80	+ 184
Aide au développement (selon le rapport sur la politique extérieure)	ACF (15.11.00)	—	+ 35	+ 72	+ 111	+ 218
Augmentation de la rente minimale (AVS/AI)	ACF (18.9.00)	—	+ 32	+ 32	+ 33	+ 97
Intérêts passifs – Recapitalisation de la Poste – Baisse des revenus provenant des licences UMTS – Amélioration des comptes 2000		— — – 150	+ — + 150 – 150	+ 35 + 150 – 150	+ 100 + 150 – 150	+ 135 + 450 – 600
Dépenses mises à jour		48 756	50 494	54 573	56 084	4,3 %

Charges supplémentaires éventuelles

Outre les dépenses fondées sur des données sûres, d'autres pourraient découler d'un certain nombre d'affaires en cours et de revendications qui pourraient entraîner des conséquences financières supplémentaires pour le budget de la Confédération. Ces charges complémentaires pourraient atteindre 1,2 milliard par année (en l'an 2004). La croissance annuelle moyenne des dépenses passerait de 4,3 à 4,8 %. La perte de la part de la Confédération sur les augmentations de la TVA prévues dès 2003 (cf. le ch. 5) au profit de l'AVS et de l'AI serait particulièrement importante.

Tableau 3

Etat: 14.12.00 en mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000–2004 Ø Δ en %
		2002	2003	2004	
Dépenses mises à jour (14.12.00)	48 756	50 494	54 573	56 084	+4,3 %
Total des charges supplémentaires éventuelles quantifiables	+ 50	+ 128	+ 728	+ 1 183	cumulé 2001–04 +2089
Propositions de la commission concernant la suppression de la part de la Confédération aux points supplémentaires prévus de la TVA	—	—	+ 600	+ 810	+1410
Révision LACI	—	—	—	+ 300	+ 300
Intempéries Valais/Tessin 2000	+ 50	+ 50	+ 50	—	+ 150
Réseau national de radiocommuni- cation de sécurité (Polycom)	—	+ 38	+ 38	+ 33	+ 109
CERN: avances sur cotisations; remboursements 2007/08	—	+ 30	+ 30	+ 30	+ 90
Pôles de recherche nationaux (PRN) du Fonds national	—	+ 10	+ 10	+ 10	+ 30
Nouveau total des dépenses	48 806	50 622	55 301	57 267	+4,8 %

En outre, les coûts de certains projets en discussion ne peuvent pas encore être estimés avec précision, mais entraîneraient des charges totales supplémentaires de l'ordre d'un ou de plusieurs milliards. Comme exemples nous citerons: la révision de la loi sur les hautes écoles spécialisées, l'offensive sur le front de la formation, la loi sur l'égalité en faveur des personnes handicapées, la loi sur le marché de l'électricité, l'initiative parlementaire Giezendanner (tunnel routier du Saint-Gothard, deuxième tube), la stratégie en matière de télématique de transport et l'initiative parlementaire Hegetschweiler (Protection contre le bruit dans les aéroports nationaux. Financement des mesures par la loi).

Exemples de charges supplémentaires éventuelles qui ne peuvent pas être estimées avec une grande précision

Etat: 14.12.00 en mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000–2004 Ø Δ en %
		2002	2003	2004	
Intégration de la route du Prättigau dans le réseau des RN. 100 millions (construction = dépense unique, entretien = dépense périodique)	—	n.q.	n.q.	n.q.	+100/ + 20
Initiatives parlementaires. Exemples: – Giezendanner: tunnel routier du Gothard, – Hegetschweiler (CE 00.414): protection			n.q. n.q.	n.q. n.q.	+570–760 +200
Garantie de déficit Expo.02	—	—	+0–358	—	+0–358
Révision de la loi sur les hautes écoles spécialisées (contributions aux HES dépendant des cantons)	—	—	n.q.	n.q.	n.q.
LME: prêts pour les centrales hydrauliques (INA) et pour le renouvellement de centrales électriques	—	—	n.q.	n.q.	n.q.
Lhand: y compris le financement de mesures dans les transports publics en faveur des handicapés	—	—	n.q.	n.q.	n.q.
Stratégie en matière de télématique de transport	—	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.

4.4 Modifications concernant les recettes

Modifications décidées

Dans le message du 2 octobre 2000 relatif au budget 2001 et au plan financier 2002 à 2004, des modifications de recettes qui résulteraient du *train de mesures fiscales 2001* du Conseil fédéral ont déjà été prises en considération:

- dans le domaine de l'imposition de la famille une baisse des recettes de 1,3 milliard dès 2004 (diminution nette = 900 millions en raison de la baisse de dépenses pour les parts destinées aux cantons),
- la suppression partielle du droit de timbre de négociation sur les transactions sur titres qui entraînerait une diminution des recettes qui se situe entre 375 et 700 millions et
- un changement de système pour l'imposition de la valeur locative qui est neutre du point de vue du budget.

Lors de sa session d'hiver, le Parlement a notamment pris deux décisions qui influent sur les recettes de la Confédération et dont la durée dépasse l'année sous budget.

- Contrairement au projet du Conseil fédéral, les Chambres ont renoncé dans le cadre des mesures urgentes en matière de droit de timbre de négociation à libérer les investisseurs institutionnels domestiques (à l'exception des fonds de placement) du droit de timbre de négociation. Cette mesure entraîne des recettes supplémentaires qui se situent entre 200 et 325 millions pour l'année sous budget et pour les années concernées par le plan financier.
- Un deuxième point concerne la mise en application comptable du rejet de la taxe sur l'énergie par le peuple. Du côté des recettes, cette décision entraîne une diminution de 400 à 450 millions par année. En ce qui concerne les dépenses, la réduction de 50 millions par année est moins élevée, car une partie des recettes prévues était destinée à financer des tâches existantes.

La baisse cumulée des recettes pour les années 2001 à 2004 s'élève ainsi à 350 millions environ. La croissance annuelle moyenne des recettes est légèrement réduite et passe de 6 à 5,9 %.

Tableau 5

Etat: 14.12.00 en mio. de fr.	Base de décision	Budget 2001	Plan financier			2000–2004 Ø Δ en %
			2002	2003	2004	
Recettes¹ selon – AF relatif au budget 2001 et – ACF relatif au PF 2002–2004		48 924	50 979	55 888	57 444	+6,0 %
Total mis à jour (– = baisse des recettes)		+ 200	– 181	– 206	– 156	cumulé 2001–04 – 343
Taux sur l'énergie	AF budget 01 (13.12.00)	—	– 400	– 450	– 450	–1300
Droit de timbre de négociation	AF urgent (12.12.00)	+ 200	+ 250	+ 275	+ 325	+1050
Emoluments OFCOM (concessions radio et ém. administratifs) (en partie révision d'ordonnances au niveau du département)	ACF (4.12.00)	—	– 31	– 31	– 31	– 93
Recettes mises à jour¹		49 124	50 798	55 682	57 288	+5,9 %

¹ sans les recettes provenant des licences UMTS

Vu les recettes sensiblement plus élevées pour l'année 2000, un réexamen des estimations des recettes pour les années 2001 à 2004 pourrait être justifié. Malgré les incertitudes que nous avons mentionnées au ch. 3, nous y renonçons cependant pour l'instant. D'une part, les estimations des recettes pour les années 2001 à 2004 s'appuient sur des hypothèses plus récentes. D'autre part, le ralentissement de la croissance des recettes prévu par le budget 2001 peut également s'expliquer par l'affaiblissement prévu de la dynamique de croissance de l'économie et par le modèle biennal qui reste applicable à l'impôt anticipé et qui rend difficile les pronostics concernant cette contribution.

Par ailleurs, nous avons soumis à un nouvel examen les valeurs clés de l'économie. Cette analyse n'a également pas fourni de nouveaux éléments (cf. l'annexe 2).

Modifications éventuelles des recettes

Concernant les recettes, des décisions sont attendues ou des projets sont en cours qui pourraient influencer directement ou indirectement le budget de la Confédération.

- Si les mesures urgentes en matière de *droit de timbre de négociation* devaient être remplacées par les propositions du Conseil fédéral, il en résulterait une baisse des recettes de 275 et de 325 millions environ pour les années 2003 et 2004.
- *Loi sur la fusion*: en juin 2000, le Conseil fédéral a adopté un message à l'attention du Parlement. Selon ce texte, il faut prévoir une diminution annuelle des recettes de l'ordre de 100 millions dès 2002.
- *Droit de timbre d'émission sur les obligations*: une initiative parlementaire a été déposée par la CER dans ce domaine proposant une annulation du timbre d'émission pour les obligations d'Etat. Une annulation totale du timbre pour toutes les obligations d'Etat ne serait envisageable qu'à partir de 2002 (voire 2003) et entraînerait une réduction des recettes annuelles d'environ 300 millions.
- Le *changement de système* en matière d'imposition de la propriété du logement a également été différé par le Conseil fédéral. Sous sa forme actuelle, il ne permet pas d'empêcher des incidences sur le budget, comme prévu à l'origine. Il faudrait par conséquent prévoir une baisse annuelle des recettes pouvant atteindre 100 millions. En vertu du calendrier prévu pour le changement de système, ces diminutions n'interviendraient cependant qu'après la période couverte par le plan financier.

L'ensemble de ces mesures entraînerait une diminution des recettes entre 400 et plus de 700 millions par année. Le taux de croissance annuel moyen de la totalité des recettes baisserait de 5,9 à 5,5 %.

Tableau 6

Etat: 14.12.00 en mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000-2004 Ø Δ en %
		2002	2003	2004	
Recettes mises à jour (14.12.00)¹	49 124	50 798	55 682	57 288	+5,9 %
Modifications éventuelles quantifiables (– = baisse des recettes)	—	– 400	– 675	– 725	cumulé 2001–04 –1800
Droit de timbre de négociation (exonération des investisseurs institutionnels domestiques)	—	—	– 275	– 325	– 600
Loi sur la fusion	—	– 100	– 100	– 100	– 300
Suppression du droit de timbre d'émission sur les obligations	—	– 300	– 300	– 300	– 900
Nouveau total des recettes¹	49 124	50 398	55 007	56 563	+5,5 %
¹ sans les recettes provenant des licences UMTS					

D'autres projets, par exemple la réforme II de l'imposition des sociétés (commission d'experts «Imposition des sociétés indépendante de leur forme juridique») ou une amnistie fiscale générale sont actuellement à l'étude. Il n'est toutefois pas encore possible d'évaluer à ce stade quelles seront les conséquences financières de ces projets. Cette remarque s'applique également à plusieurs interventions parlementaires qui revendiquent des baisses supplémentaires d'impôts et qui ont déjà été traitées par le Parlement ou le seront prochainement³. Les organisations faîtières de l'économie ont également des conceptions très précises au sujet de diminutions ciblées des impôts au cours des prochaines années qui entraîneraient une diminution sensible des recettes dans le budget de la Confédération⁴.

Les exemples suivants permettent de se faire une idée de l'importance des diminutions des recettes dans le cas de l'impôt fédéral direct⁵:

- une réduction de l'impôt fédéral direct de 10 % entraîne une diminution des recettes de la Confédération de plus d'un milliard (sur la base de 1999);
- une réduction de l'impôt fédéral direct de 10 % pour les personnes physiques uniquement entraîne un manque à gagner de 600 millions environ pour les caisses de la Confédération; une telle baisse d'impôt uniquement pour les personnes morales entraînerait un manque à gagner de 500 millions;
- une réduction du taux d'imposition des bénéfices de 1,5 point de pourcentage (de 8,5 à 7 %) implique un manque à gagner d'environ 800 millions pour la Confédération.

4.5 Récapitulation des modifications décidées, probables et quantifiables des recettes et des dépenses

Après la mise à jour des dépenses et des recettes en fonction des modifications qui ont déjà été décidées, le budget 2001 et les années 2002 à 2004 produisent un excédent de recettes cumulé de près de 3 milliards. Dans les différentes années couvertes par le plan financier, les excédents de recettes varient entre 300 millions et 1,2 milliard.

³ Mo Schweiger: attrait fiscal de la place économique suisse (réduction du taux de l'impôt sur le bénéfice et atténuation de la progression pour la classe moyenne au niveau de l'IFD); Mo Raggenbass: alléger la charge fiscale qui pèse sur la classe moyenne en atténuant la progression de l'impôt fédéral direct; Mo Spuhler: réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices de 8,5 à 7 % pour l'IFD; Mo Mathys: nouvelle diminution de 10 % de l'IFD.

⁴ Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort): Concept fiscal pour la Suisse. Proposition de l'économie en vue du renouvellement du régime financier. Avril 2000.

⁵ Au travers de leurs parts sur l'impôt fédéral direct, les cantons participent à raison de 30 % à ces diminutions.

Tableau 7

Etat: 14.12.00 en mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000–2004 cumulé
		2002	2003	2004	
Résultat¹ selon – AF relatif au budget 2001 et – ACF relatif au PF 2002–2004 (– = déficits)	+ 18	+205	+1128	+1284	+2635
Résultat mis à jour (14.12.00)¹ (– = déficits) Changement par rapport au résultat selon l'AF relatif au budget 01 et l'ACF relatif au plan financier 2002 à 2004 (– = détérioration)	+368 +350	+304 + 99	+1109 – 19	+1204 – 80	+2985 + 350
Nouveau résultat¹ en tenant compte des éventuels effets quantifiables (– = déficits) Modification par rapport au résultat actuel (– = détérioration)	+318 – 50	–224 –528	– 294 –1403	– 704 –1908	– 904 –3889
¹ sans les recettes provenant des licences UMTS					

Si toutes les modifications quantifiables des finances fédérales sont réalisées, il en découle une détérioration totale du résultat de 3,9 milliards environ. L'excédent de recettes prévu serait non seulement anéanti, mais un déficit de plus de 700 millions menacerait en l'an 2004. La perte éventuelle de la part de la Confédération sur les pour cent supplémentaires de la TVA qui sont prévus pour l'AVS et l'AI, les dépenses additionnelles selon le projet mis en consultation concernant la révision de la LACI et les pertes d'impôts citées (droit de timbre à l'émission sur les obligations, droit de timbre de négociation, loi sur la fusion) auraient un impact particulièrement lourd dans ce contexte. D'autres allègements fiscaux qu'il n'est pas encore possible de quantifier (cf. le ch. 4.4) entraîneraient des déficits supplémentaires.

5 L'importance de l'AVS pour l'évolution des finances fédérales

5.1 L'évolution démographique

Les prévisions démographiques pour les 30 prochaines années prévoient une profonde modification de la pyramide des âges de notre société. La diminution de la natalité fait face à une nette augmentation de l'espérance de vie.

Espérance de vie des personnes de 65 ans (en années)

Année	Hommes	Femmes
1950	12,4	14
1995	16	20,5
2010	17,5	22,25

L'AVS est tout particulièrement concernée par cette évolution car sur la base de la méthode d'imputation des coûts, les cotisations de la population active financent les rentes des actuelles personnes retraitées.

En l'an 2000, il y avait 4 personnes entre 20 et 64 ans pour une personne à la retraite, en 2015 il n'y en aura plus que 3. Jusqu'en 2035, le rapport diminuera de 1 à 2,2. Ce n'est que dès l'année 2035 que le rapport entre les personnes actives et la population à la retraite se stabilisera.

Sur la base des données actuellement disponibles, il est possible d'évaluer qu'en plus de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée proposée par le Conseil fédéral à 1,5 % de TVA jusqu'en 2010 (11^e révision de l'AVS), un financement supplémentaire de 3,1 % de TVA doit être prévu d'ici 2025.

5.2 Le financement de l'AVS

L'AVS est financée à près de 80 % par des cotisations salariales et des revenus des placements et à 20 % par des contributions publiques. Celles-ci sont fixées explicitement en pour cent des dépenses et s'élèvent à 17 % pour la Confédération et à 3 % pour les cantons (jusqu'en 2004: 16,36 % et 3,64 % suite au programme de stabilisation 1998). Si les cotisations salariales et les revenus des placements n'arrivent plus à couvrir 80 % des dépenses annuelles de l'AVS, celle-ci présente alors des lacunes dans son financement. Il en va autrement des contributions publiques fixées par la loi et s'élevant à 20 % des dépenses de l'AVS. L'insuffisance dans le financement ne se manifeste pas dans l'AVS mais dans le secteur public.

Alors qu'au début des années 70, l'impôt sur l'alcool et le tabac arrivait presque à couvrir les contributions fédérales à l'AVS, à l'AI et aux PC, en 1999, 74 % des contributions de la Confédération ont été financés par les autres recettes de la Confédération. En raison de la mauvaise situation financière, les contributions de la Confédération ont dû être diminuées à plusieurs reprises ces dernières années, la dernière fois avec le programme de stabilisation 1998.

Afin de couvrir les dépenses supplémentaires de l'AVS liées à la démographie, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée a dû être augmenté d'un point en 1999. Il a passé de 6,5 à 7,5 %. Cette augmentation a permis d'éviter une hausse des cotisations salariales. Etant donné qu'une partie des dépenses supplémentaires liées à la démographie est à la charge du secteur public et que la taxe sur la valeur ajoutée représente une source d'impôt classique de la Confédération, celle-ci a pu obtenir du revenu de la taxe sur la valeur ajoutée une part de 17 % qu'elle utilise en vue du financement de sa contribution légale à l'AVS (qui est justement de 17 %). Grâce au modèle de financement proposé pour la 11^e révision de l'AVS, la part des contributions de la Confédération qui doit encore être financée après déduction de la part TVA pourra être stabilisée, compte tenu de l'évolution économique. Cette «charge nette» de la Confédération continue à s'élever à près de 1,7 % de TVA.

5.3

La 11^e révision de l'AVS

La 11^e révision de l'AVS doit permettre de garantir la consolidation de l'AVS d'ici 2010. Sans mesures supplémentaires et en prolongeant le régime actuel, le fonds de l'AVS serait épuisé en 2010. L'AVS accumulerait alors les dettes, et cela malgré l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans réalisée grâce à la 10^e révision de l'AVS. Dans son message du 2 février 2000, le Conseil fédéral propose de combiner les mesures touchant les prestations et celles touchant les recettes pour l'AVS avec les recettes supplémentaires visant à assainir l'AI.

En ce qui concerne les prestations, il est prévu de porter l'âge de la retraite des femmes à 65 ans ainsi que de rendre l'âge de la retraite flexible avec des réductions plus modérées des rentes. Il a également été proposé d'aligner les rentes de veuves sur celles des veufs. Après l'écoulement des (longs) délais transitoires, ces mesures permettront de réaliser des économies pour l'AVS de près de 800 millions de francs.

Le financement doit être garanti par une majoration des cotisations des indépendants et des personnes à la retraite qui exercent toujours une activité lucrative ainsi que par une augmentation supplémentaire progressive de la taxe sur la valeur ajoutée d'un total de 2,5 % (1,5 % pour l'AVS et 1 % pour l'AI). La Confédération doit également participer à ce produit pour financer ses contributions aux assurances sociales avec 17 % (AVS) et 18,75 % (AI). Afin de réduire rapidement les dettes de l'AI, le Conseil fédéral propose en outre d'effectuer un transfert de capital des APG à l'AI, d'un montant de 1,5 milliard.

Les délibérations concernant la 11^e révision de l'AVS sont en cours. Les décisions du Parlement, qui entraînent des frais supplémentaires ou des diminutions de recettes, rendent difficile la consolidation de l'AVS et de l'AI d'ici 2010 et nécessiteront une correction importante lors d'une prochaine révision.

5.4

Perspectives

Programme de recherche pour la 12^e révision de l'AVS

Compte tenu de l'évolution démographique, la 11^e révision de l'AVS ne représente qu'une étape intermédiaire en vue de la consolidation de l'AVS. Si aucune mesure supplémentaire n'est prise après 2010, de nouvelles lacunes financières apparaîtront dans le domaine de l'AVS et du secteur public. En décembre 2000, le Conseil fédéral a mandaté un programme de recherche. Dans le cadre de ce programme, des scénarios sur l'évolution de l'AVS sont élaborés et les questions traitant des mesures concernant les prestations et des mesures concernant les recettes sont examinées. Le rapport sera présenté en automne 2003. Les travaux concernant la 12^e révision de l'AVS et ayant pour but la consolidation de l'AVS d'ici 2025 débiteront ensuite.

Utilisation des réserves d'or devenues superflues pour la politique monétaire

Suite à la suppression, le 1^{er} mai 2000, de la parité-or du franc suisse, 1300 tonnes d'or sont devenues des réserves monétaires superflues. 500 tonnes d'or, mais au maximum 7 milliards de francs, doivent être transférés à la nouvelle Fondation suisse solidaire. Le 28 juin 2000, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant l'utilisation des 800 tonnes restantes.

Une variante prévoit l'utilisation du revenu des intérêts provenant du produit de la vente des 800 t d'or dès 2004/2006 et durant dix ans pour financer les prestations transitoires, dans le but d'atténuer certaines mesures de la 11^e révision de l'AVS (rente de veuve, âge de la retraite). Cela ne contribuerait cependant pas à améliorer financièrement le fonds AVS.

L'utilisation «libre» des revenus des intérêts en faveur de l'AVS est une autre possibilité. La situation financière de l'AVS ne serait cependant améliorée que dans une faible mesure.

Même en utilisant entièrement les 1300 t d'or pour l'AVS, comme le propose entre autres l'UDC dans son initiative sur l'or, l'avenir financier à long terme de l'AVS ne pourrait pas être assuré. Le transfert des moyens au fonds AVS aurait uniquement pour effet de repousser la majoration prévue de 1,5 % supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée jusqu'en 2010 environ. Dès 2010, en plus de ce 1,5 % de TVA «repoussé», une partie de l'augmentation nécessaire supplémentaire de TVA devrait être demandée.

5.5 Charges supplémentaires possibles pour la Confédération

Sur la base des délibérations parlementaires de la session d'hiver, la participation de la Confédération au pour cent démographique existant reste maintenue. Cependant, la commission délibératoire (CSSS-CN) a déjà présenté dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS d'autres demandes visant à retirer à la Confédération ses participations aux futurs pour cent de TVA pour l'AVS et l'AI. -

Cette proposition aurait de lourds effets sur les finances fédérales. L'actuelle fixation de la contribution de la Confédération en pour-cent des dépenses de l'AVS devrait être reconsidérée ou, le cas échéant, une augmentation supplémentaire séparée de la taxe sur la valeur ajoutée visant à assurer la participation de la Confédération être envisagée.

Effets financiers (charges supplémentaires pour les finances fédérales)

Tableau 8

En mio. de fr.	Budget	Plan financier				Prognostic			
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Suppression de la participation de 0,5 % de la Confédération à la TVA AVS 2003			+ 190	+ 250	+ 260	+ 265	+ 275	+ 285	
Suppression de la participation de 1 % de la Confédération à la TVA AI 2003			+ 410	+ 560	+ 580	+ 595	+ 615	+ 635	
Suppression de la participation de 1 % de la Confédération à la TVA AVS 2006						+ 400	+ 550	+ 570	
Total	-	-	+ 600	+ 810	+ 840	+ 1260	+ 1440	+ 1490	

Des aggravations semblables des finances fédérales se produiraient également si l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS était retardée (planifiée pour le 1^{er} janvier 2003).

6 Scénarios

Les explications données dans les ch. 4 et 5 démontrent que la politique budgétaire suivie ces dernières années par le Conseil fédéral et par le Parlement, visant un assainissement conséquent et durable des finances fédérales, est à nouveau menacée.

Trois facteurs principaux sont à l'origine de cette menace, à savoir:

- un relâchement de la discipline en matière de dépenses
- des allègements fiscaux trop ambitieux
- la suppression de la participation de la Confédération à la TVA pour l'AVS/AI dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS.

Trois «options possibles» sont décrites ci-après sous forme de scénarios simplifiés.

Une accumulation de tous les facteurs telle que dans le cas le plus défavorable (worst case) aurait de graves conséquences. Les objectifs atteints ces dernières années seraient alors menacés et on s'engagerait de nouveau, de façon irresponsable, dans une mauvaise direction.

6.1

Scénario de base: Poursuite d'une politique budgétaire conséquente et durable

Le budget 2001 et les chiffres actualisés pour les années 2002 à 2004 constituent le fondement du scénario de base (cf. ch. 4). Les allègements fiscaux selon le train de mesures fiscales 2001 du Conseil fédéral sont compris dans ces chiffres, compte tenu des décisions du Parlement concernant le droit de timbre.

Conséquences financières

Tableau 9

En mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000–2004 Ø Δ en %
		2002	2003	2004	
Recettes actualisées	49 124	50 798	55 682	57 288	5,9 %
Dépenses actualisées	48 756	50 494	54 573	56 084	4,3 %
Résultat actualisé (– = déficit)	+ 368	+ 304	+ 1 109	+ 1 204	cumulé 2001–04 +2985
Quote-part de la Confédération (en % du PIB) corrigée de 1,5 % de TVA «AVS/Al»	11,6	11,6	11,5	11,3	
remplit le critère . . .					
. . . de la quote-part stable (Confédération)	oui	oui	oui	oui	
. . . du frein à l'endettement	non	non	oui	oui	
. . . de l'objectif budgétaire	oui	oui	oui	oui	

Appréciation

Les excédents planifiés pour les prochaines années ne sont de loin pas garantis. Ils nécessitent un environnement économique qui continue à être favorable et de la retenue en matière de dépenses. De tels excédents sont nécessaires de toute urgence du point de vue de la politique budgétaire et pour parer à un éventuel affaiblissement conjoncturel.

La réduction du déficit structurel pourrait se poursuivre et par conséquent, les conditions d'introduction du frein à l'endettement pourraient être remplies vers la fin de la période de planification (pour la relation entre le solde structurel et le frein à l'endettement, voir annexe 4).

Si les recettes fiscales devaient évoluer de manière plus positive que prévu, il pourrait en résulter un excédent structurel et donc une marge de manœuvre financière supplémentaire pour le financement de nouvelles dépenses urgentes et pour des allègements fiscaux modérés supplémentaires, ou pour une réduction supplémentaire des dettes. Une telle marge de manœuvre ne doit cependant pas être surestimée et ne doit surtout pas être utilisée à l'avance. Elle doit être réévaluée chaque année.

6.2

Scénario 1: Relâchement de la discipline en matière de dépenses

Les prévisions économiques et budgétaires favorables risquent d'entraîner un relâchement de la discipline en matière de dépenses. L'assouplissement de la discipline en matière de dépenses dans un domaine n'est en règle générale pas compensé dans un autre domaine mais provoque au contraire un flou sur tous les fronts. En plus des dépenses supplémentaires quantifiables, on admet une augmentation de la croissance des dépenses de 1 % dès 2002. Cela représente toutes les dépenses supplémentaires encore non quantifiables (cf. ch. 4.3 et tableau 4). Les chiffres rouges réapparaîtraient à partir de 2002 déjà. D'ici à 2004, le déficit augmenterait et dépasserait 1,6 milliard.

Conséquences financières

Tableau 10

En mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000-2004 Ø Δ en %
		2002	2003	2004	
Recettes actualisées	49 124	50 798	55 682	57 288	5,9 %
Dépenses actualisées	48 756	50 494	54 573	56 084	4,3 %
Recettes supplémentaires possibles					cumulé 2001-04
– quantifiables	+ 50	+ 128	+ 728	+ 1 183	+2089
– non quantifiables (supposition: + 1% dès 2002)	+ 0	+ 506	+ 1 064	+ 1 648	+3218
Nouvelles dépenses	48 806	51 128	56 365	58 915	+5,6 %
Résultat relâchement discipline dépenses (= – déficit)	+ 318	– 330	– 683	– 1 627	– 2 322
Quote-part de la Confédération (en % du PIB) corrigée de 1,5 % TVA «AVS/AI»	11,6 %	11,7 %	11,8 %	11,7 %	
remplit le critère . . .					
. . . de la quote-part stable (Confédération)	oui	non	non	non	
. . . du frein à l'endettement	non	non	non	non	
. . . de l'objectif budgétaire	oui	oui	oui	non	

Appréciation

La croissance des dépenses est manifestement plus forte que celle de l'économie, la quote-part de l'Etat augmentant légèrement même sans les 1,5 % de TVA pour l'AVS et l'AI planifiés dès 2003.

L'amélioration de ces dernières années seraient compromise et l'équilibre budgétaire ne serait plus réalisé. De nouveaux déficits menaceraient. Une croissance incontrôlée des dépenses et l'augmentation de la quote-part de l'Etat en période économique favorable ne représentent pas seulement des erreurs de politique budgétaire, mais ne peuvent être admises vu l'éventualité d'un affaiblissement conjoncturel qui entraînerait des dépenses supplémentaires dans différents domaines et des pertes fiscales.

Dans le cadre de ce scénario, le plafond des dépenses fixé dans le cadre des mesures visant à freiner l'endettement est dépassé de plus de un à près de deux milliards chaque année.

6.3 Scénario 2: Allégements fiscaux trop ambitieux

Description

Outre le train de mesures fiscales intégré dans le plan financier actualisé, des allégements fiscaux supplémentaires tels que la loi sur la fusion ou la suppression du droit d'émission sur obligations sont en discussion. Avec de telles modifications de la fiscalité, on réaliserait encore un excédent effectif. Cependant, selon les critères du frein à l'endettement, il en résulterait un déficit structurel cumulé de près de 3 milliards.

Il faut relever que, contrairement à ce qui a été fait pour le scénario 1 et compte tenu du nombre de variantes possibles, nous avons renoncé à quantifier des demandes supplémentaires de réductions d'impôts.

Conséquences financières

Tableau 11

En mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000-2004 Ø Δ en %
		2002	2003	2004	
Recettes actualisées	49 124	50 798	55 682	57 288	5,9 %
Allégements fiscaux supplémentaires	0	– 400	– 675	– 725	cumulé 2001-04 –1800
Nouvelles recettes	49 124	50 398	55 007	56 563	5,5 %
Dépenses actualisées	48 756	50 494	54 573	56 084	4,3 %
Résultat allégements fiscaux trop ambitieux (= déficit)	+ 368	– 96	+ 434	– 479	+1 %
Quote-part de la Confédération (en % du PIB) corrigée de 1,5 % TVA «AVS/AI»	11,6 %	11,6 %	11,5 %	11,3 %	
remplit le critère . . .					
. . . de la quote-part stable (Confédération)	oui	oui	oui	oui	
. . . du frein à l'endettement	non	non	non	oui	
. . . de l'objectif budgétaire	oui	oui	oui	oui	

Appréciation

Compte tenu de l'augmentation de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale de ces dernières années ainsi que de la situation conjoncturelle favorable, les requêtes d'allégements fiscaux sont compréhensibles. Dans certains domaines, cela correspond à un principe de justice (familles), ou répond à la nécessité de garantir la

compétitivité (droit de timbre de négociation). Le train de mesures fiscales du Conseil fédéral porte précisément sur ces questions.

D'autres pertes de recettes telles que celles décrites dans le ch. 4.4 mais qui sont à peine quantifiables pour l'instant, auraient pour conséquence une détérioration supplémentaire des finances fédérales. Les déficits structurels pourraient rapidement se transformer en déficits effectifs de plusieurs milliards. Des mesures correctives substantielles concernant les dépenses devraient alors être prises. La marge de manœuvre dans un tel cas serait restreinte. Comme l'a montré la mise en œuvre du budget 2001, il est très difficile de réaliser des économies supplémentaires de 500 millions.

6.4 Scénario 3: Cas le plus défavorable

Description

Ce scénario est un cumul des scénarios 1 et 2. Il démontre ce qui résulterait d'un relâchement de la discipline en matière de dépenses (y compris la suppression de la participation de la Confédération aux futurs pour cent de TVA pour l'AVS et l'AI) auquel s'ajouteraient des allègements fiscaux trop ambitieux. D'autres détériorations sont possibles et ne peuvent pas plus être exclues à l'avenir que par le passé. Il pourrait s'agir d'un affaiblissement de la croissance économique ou de dépenses supplémentaires inattendues (p. ex. dues à des catastrophes naturelles ou à une nouvelle augmentation du nombre de demandeurs d'asile).

Cela entraînerait pour la période 2001 à 2004 une détérioration des résultats comptables de plus de 7 milliards. Au lieu d'un excédent de 1,2 milliard en 2004 selon le scénario de base, il faudrait s'attendre à un déficit de plus de 2,3 milliards.

Conséquences financières

Tableau 12

En mio. de fr.	Budget 2001	Plan financier			2000–2004 Ø Δ en %
		2002	2003	2004	
Résultat actualisé	+ 368	+ 304	+ 1 109	+ 1 204	cumulé 2001–04 +2985
Recettes «allégements fiscaux trop ambitieux»	49 124	50 398	55 007	56 563	5,5 %
Dépenses «relâchement de la discipline»	48 806	51 128	56 365	58 915	5,6 %
Résultat	+ 318	– 730	– 1 358	– 2 352	cumulé 2001–04 (en mio) +4122
Quote-part de la Confédération (en % du PIB) corrigée de 1,5 % TVA «AVS/Al»	11,6 %	11,7 %	11,8 %	11,7 %	
remplit le critère . . .					
. . . de la quote-part stable (Confédération)	oui	non	non	non	
. . . du frein à l'endettement	non	non	non	non	
. . . de l'objectif budgétaire	oui	oui	non	non	

Appréciation

Il est manifeste qu'un tel scénario aurait des conséquences drastiques sur les finances fédérales. Dès 2003, aucun des critères déterminants ne serait rempli, pas même la limite supérieure du déficit de l'objectif budgétaire 2001. Le Conseil fédéral devrait proposer au Parlement des mesures correctives majeures, par exemple sous forme de trains de mesures englobant des économies ou des augmentations d'impôts importantes. Compte tenu des rigueurs subies ces dernières années et des mesures correctives incisives qu'elles ont entraînées, une telle évolution doit absolument être évitée.

6.5

Résumé

Même dans le cas du *scénario de base* positif, les critères du frein à l'endettement ne seront remplis qu'à partir de 2003. Les autres scénarios ne sont pas conformes aux principes d'une politique budgétaire conséquente et durable.

Le *scénario 2* «*allégements fiscaux trop ambitieux*» débouche sur des résultats qui peuvent paraître peu défavorables, mais cela uniquement en raison du fait que les importantes diminutions d'impôts ne sont que partiellement quantifiables et qu'elles n'ont pas été intégrées dans leur totalité dans ledit scénario.

Les *scénarios 1* «*relâchement de la discipline en matière de dépenses*» et 3 «*cas le plus défavorable*» ne répondent pas aux exigences. Dans les deux cas, la limite du déficit admissible selon l'objectif budgétaire 2001, n'est que partiellement respectée,

ce qui n'est pas satisfaisant si l'on tient compte de la situation économique particulièrement favorable.

Dans l'annexe 1 figurent les résultats des quatre scénarios (présentation graphique).

Tableau 13

Scénario \ Critère	Quote-part stable	Frein à l'endettement	Objectif budgétaire
0 Scénario de base	✓	part. (03–04)	✓
1 Relâchement discipline dépenses	0	0	part. 01–03)
2 Allègements fiscaux trop ambitieux	✓	part. (04)	✓
4 «Cas le plus défavorable»	0	0	part. 01–02)

- ✓ = rempli
- part. = partiellement
- 0 = pas rempli

L'objectif de la politique budgétaire est de promouvoir le bien-être, de favoriser l'évolution économique et de renforcer la cohésion sociale.

Une politique budgétaire conséquente et durable est caractérisée par un équilibre à moyen terme des finances fédérales, par une discipline en matière de dépenses et par une politique fiscale modérée. En comparaison internationale, cela conduit à une quote-part de l'Etat basse, à une diminution de la quote-part d'endettement et du niveau de l'endettement. Une marge de manœuvre et d'aménagement politiques est ainsi dégagée pour les générations futures.

Après les déficits cumulés des années 1990 à 1999 totalisant près de 33 milliards, la situation financière nettement améliorée de la Confédération est le résultat d'importantes mesures d'assainissement (p. ex. du programme de stabilisation 1998, de l'objectif budgétaire 2001, de la discipline en matière de dépenses) et d'une évolution économique favorable.

Malgré les excédents qui se profilent, des déficits structurels subsistent dans une période de haute conjoncture, ce qui n'est pas admissible.

Depuis l'adoption du plan financier d'octobre 2000 on constate, en raison de nombreux développements, une tendance à la dégradation des perspectives financières. Ce danger provient:

- d'un relâchement de la discipline en matière de dépenses
- d'allègements fiscaux trop ambitieux
- de la suppression de la participation de la Confédération à la TVA dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS

Dans le pire des cas, ces divers facteurs peuvent conduire de manière cumulée sur la période 2001 à 2004 à des charges supplémentaires et à une diminution des recettes pour un total de plus de 7 milliards. A la place d'excédents conjoncturels souhaités et nécessaires, des déficits de plusieurs milliards représentent une réelle menace. L'expérience nous enseigne qu'en règle générale les premières erreurs de gestion en matière de politique budgétaire sont commises durant les périodes de haute conjoncture.

Si nous n'intervenons pas résolument par des mesures adéquates, nous risquons de répéter les erreurs commises dans les années 80 et qui ont provoqué les graves difficultés des années 90.

Dans ses décisions concernant le budget 2001, les mesures urgentes pour l'impôt sur le chiffre d'affaires et avant tout les participations de la Confédération au pour-cent démographique lors du financement de l'AVS, le Parlement a fait preuve lors de la session d'hiver 2000 de son sens des responsabilités et de sa clairvoyance en matière de politique budgétaire. Grâce à ces arrêtés, le plan financier actualisé («scénario de base») peut en quelque sorte suffire aux critères d'une politique budgétaire conséquente et durable.

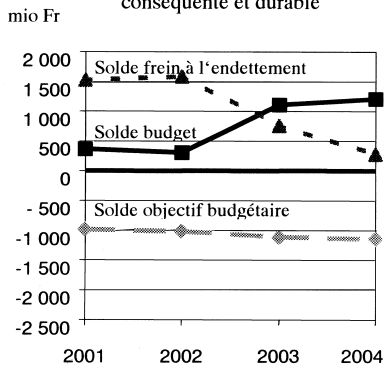
Les autres scénarios («relâchement de la discipline en matière de dépenses», «allègements fiscaux trop ambitieux» et «scénario le plus défavorable») indiquent clairement que le risque de retomber dans la politique budgétaire déficitaire existe. Or, l'actuelle période de prospérité économique devrait impérativement être utilisée pour diminuer la charge de l'endettement, notamment en prévision de futurs retournements conjoncturels.

En dépit de l'excellent résultat obtenu lors de la clôture des comptes annuels 2000, il ne donc pas abandonner la prudence dont on a fait preuve dans les nouveaux programmes de dépenses et d'allégements fiscaux supplémentaires.

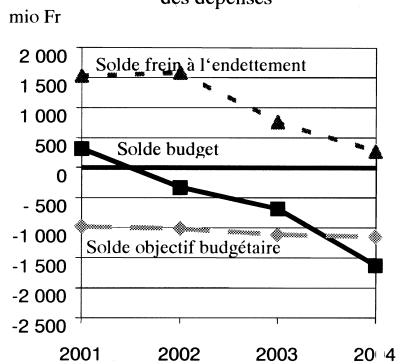
En outre, des mesures institutionnelles doivent permettre de garantir qu'à l'avenir, les déficits structurels puissent être empêchés. C'est l'objectif du message du 5 juillet 2000 soumis par le Conseil fédéral au Parlement et qui concerne le frein à l'endettement. Ce frein ne postule pas simplement un équilibre annuel des comptes; il entend viser un équilibre des recettes et des dépenses à moyen terme, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Le compte de compensation permet de corriger les effets des dérogations à la règle et des erreurs d'estimation. Le frein à l'endettement empêche la constitution de déficits intolérables et laisse parallèlement au Parlement la marge de manoeuvre nécessaire pour aménager la politique budgétaire. Pour ces raisons, le frein à l'endettement représente pour le Conseil fédéral l'élément essentiel du projet visant à remplacer l'objectif budgétaire 2001, trop strict au niveau constitutionnel.

Présentation graphique des quatre scénarios

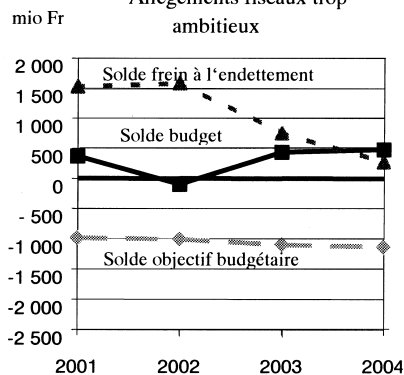
Scénario de base:
Poursuite d'une politique budgétaire
conséquente et durable



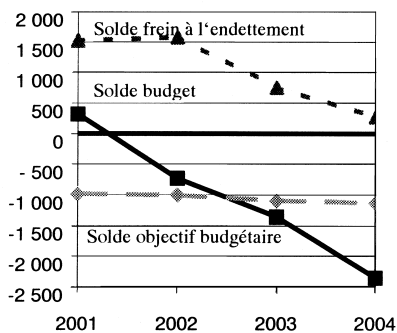
Scénario 1:
Relâchement de la discipline
des dépenses



Scénario 2:
Allégements fiscaux trop
ambitieux



Scénario 3:
Le plus défavorable



Evolution des paramètres macro-économiques

Nous partons de l'hypothèse que l'économie suisse a atteint le plein emploi en l'an 2000, ce qui a permis de combler l'écart entre le PIB effectif et le potentiel (output gap). L'OCDE se fonde également sur un tel scénario dans ses derniers pronostics concernant la Suisse. Nous admettons que la conjoncture mondiale ne connaîtra pas de surchauffe à partir de 2002, ni ne s'affaiblira sensiblement pour autant. En Suisse, la croissance économique s'inscrira dans le sentier d'expansion de moyen terme (sentier d'expansion selon le potentiel de croissance). Cela signifie que le degré d'utilisation des capacités de production est conforme à leur potentiel. La croissance potentielle est déterminée par l'évolution de la productivité de travail et l'offre de travail. Dans les années 90, la productivité globale du travail total a crû en Suisse de près de 1 % par année. En raison des changements structurels (en particulier les libéralisations) et de la propagation de nouvelles technologies, la productivité du travail devrait s'accroître ces prochaines années avec un taux un peu plus élevé (entre 1 et 1,5 %).

Compte tenu du taux d'occupation déjà élevé et de la faible augmentation du nombre de personnes en âge de travailler, l'offre de travail ne devrait augmenter que de manière infime au cours de ces prochaines années. Nous sommes donc d'avis qu'une croissance potentielle annuelle de 1,5 % est une hypothèse réaliste. Par rapport à 2000 et 2001, cela constitue un net ralentissement. Cela s'explique par le plein emploi, l'affaiblissement de l'économie mondiale, la réévaluation du franc, avant tout par rapport au dollar, ainsi que par la nette augmentation des intérêts en cours d'année. Ce scénario signifie aussi que le taux de chômage se situera au niveau du socle de chômage incompressible d'environ 1,8 %.

En ce qui concerne le renchérissement, nous partons de l'hypothèse que l'objectif de la stabilité des prix n'est pas menacé. La nette augmentation du prix du pétrole ne devrait être que passagère. En outre, le taux d'intérêts à long terme, stable depuis plusieurs mois, démontre que les anticipations de l'inflation sont restées modérées. Finalement, la tendance à la réévaluation du franc modère le renchérissement importé. Pour ces raisons, nous considérons que de 2003 à 2005 le renchérissement annuel continuera à s'élever à 1,75 %.

Exemple de calcul du facteur «k» pour 2001–2004

Les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur la croissance réelle de l'économie suisse disponibles à la fin novembre 2000 (produit intérieur brut – PIB – aux prix constants de 1990) s'arrêtent en 1999. Pour les années 2000 et 2001, nous utilisons les prévisions qui figurent dans le budget (3 % pour l'année 2000 et 2 % pour 2001). Pour la période 2002 à 2004, le plan financier se fonde sur une croissance du PIB réel de 1,5 % en moyenne sur les trois années. Dès lors, les scénarios pour la croissance effective du PIB (PIB effectif), pour la croissance de la tendance d'évolution à long terme du PIB (PIB trend) et pour le facteur conjoncturel (facteur «k») sont les suivants:

Tableau 14

Années	PIB effectif	Var. en %	PIB trend	Var. en %	Composante cyclique du PIB (3) = (1) - (2)	Facteur «k» (4) = (2) / (1)
	(1)		(2)			
1999	335 170	1.5	338 534	1.5	-3364	1.0100
2000	345 225	3.0	343 858	1.6	1367	0.9960
2001	352 130	2.0	349 388	1.6	2742	0.9922
2002	357 412	1.5	355 035	1.6	2377	0.9933
2003	362 773	1.5	360 737	1.6	2036	0.9944
2004	368 214	1.5	366 457	1.6	1757	0.9952

Sources: OFS, calculs de l'AFF

NB: des valeurs du facteur «k» plus petite que 1 nous indiquent qu'à partir de 2000, nous devrions réaliser, dans le cadre de la règle du frein à l'endettement, des excédents budgétaires conjoncturels.

Remarque technique au sujet de l'estimation de la tendance du PIB retenue

En plus de l'estimation des recettes fiscales et non fiscales, un élément clé de la règle du frein à l'endettement est représenté par le facteur conjoncturel (facteur «k»). Celui-ci résulte de la division de la tendance du PIB à prix constants par le PIB effectif calculé par l'OFS. Etant donné que la tendance du PIB de la Suisse n'est pas *observée*, mais résulte d'une *estimation*, le choix de la *méthode d'estimation* de la tendance du PIB peut être délicat, de même que le choix de l'*échantillon des données* considérées. L'Administration fédérale des finances a procédé à plusieurs estimations, à l'aide de diverses méthodes de décomposition des séries temporelles univariées ou multivariées. Pour l'heure, le filtre proposé par Hodrick et Prescott (1980, 1997) a été adopté principalement pour trois raisons:

- *raison technique*: les caractéristiques techniques du filtre HP répondent aux exigences fixées par la règle. Le filtre HP notamment permet de procéder à l'estimation d'une composante de tendance à long terme ne tenant plus compte des mouvements cycliques ayant des périodes de 8 à 9 ans – ce qui correspond à la durée moyenne des cycles conjoncturels que l'on peut estimer pour l'économie suisse à l'aide de l'analyse des données annuelles publiées par l'OFS.

- *résultats interprétables et fiables*: l'interprétation des résultats obtenus (ex ante et ex post) est conforme à l'interprétation courante que l'on peut donner de la situation conjoncturelle.
- *transparence*: une fois que les différents paramètres sont connus, la méthode de calcul est simple et peut-être répliquée.

Des méthodes plus performantes d'un point de vue technique (modèles structurels pour les séries temporelles, diffusés notamment dans le logiciel STAMP 6.01), permettent également d'aboutir à l'estimation d'une composante tendancielle et conjoncturelle. Actuellement l'analyse de cette seconde méthode et de sa robustesse est en cours. Bien que les résultats (tendances estimées) puissent varier d'une méthode à l'autre, l'estimation du facteur k ne s'en trouve que légèrement modifiée, ce qui relativise l'importance du choix de la méthode de décomposition.

Interprétation du facteur k

La valeur prise par le facteur k pour l'année 2001 par exemple, soit une valeur de 0,9922, peut être interprétée de la manière suivante. Durant l'année 2001, selon les informations et les prévisions disponibles, le PIB effectif à prix constants de la Suisse se situe environ à 0,8 % en dessus de son trend d'évolution à moyen terme ($1 - 0,9922 = 0,78$). La mise en évidence de quatre décimales n'a pas pour but de donner une illusion de précision, mais résulte simplement du fait qu'une modification de la troisième décimale débouche sur des variations du plafond maximal des dépenses selon la règle du FE d'environ 50 millions, une grandeur qui a été jugée non négligeable.

Application du frein à l'endettement dans les scénarios

La base de calcul du *solde structurel* est la désagrégation du solde effectif présenté dans le compte d'Etat. Nous avons comme définition:

$$\text{solde effectif} = \text{solde structurel} + \text{solde conjoncturel} \quad (1)$$

Le solde conjoncturel cumulé sur tout un cycle conjoncturel atteint une valeur zéro par définition également. Les dettes peuvent provisoirement diminuer en période de haute conjoncture et augmenter en période de faible conjoncture. Cet équilibre ne s'applique cependant pas aux parties structurelles du solde: en cas de soldes structurels positifs (négatifs), les dettes diminuent (augmentent) sur toute la durée d'un cycle conjoncturel.

Avec le *frein à l'endettement*, le Conseil fédéral a adopté un projet visant à atteindre un solde structurel équilibré à l'aide d'une règle des dépenses inscrite dans la constitution (cf. message). C'est pourquoi, la règle des dépenses du frein à l'endettement peut également être interprétée comme modèle de calcul pour le solde structurel. Le facteur conjoncturel est une base importante; il correspond au rapport entre la tendance du PIB réel et le PIB réel effectivement pronostiqué:

$$k = \text{tendance } r\text{PIB} / r\text{PIB effectif}$$

Ce facteur conjoncturel peut être déduit du graphique du ch. 3.1 (p. 8) du rapport complémentaire: si la tendance du PIB est plus élevée (moins élevée) que le PIB effectif, le facteur *k* est supérieur (inférieur) à 1.

L'annexe 3 présente les méthodes de calcul du facteur conjoncturel, les applique et les interprète pour les années 2001 à 2004.

Le rôle du facteur conjoncturel consiste à corriger les recettes effectives au niveau qu'elles atteindraient dans une situation économique *équilibrée* (pleine utilisation des capacités). Le parallélisme entre le concept du solde structurel et la règle des dépenses subsiste par conséquent.

Les calculs et les simulations du message sur le frein à l'endettement partent du principe qu'en ce qui concerne les dépenses, le compte financier ne présente pas une position très sensible à la conjoncture, et notamment que les prêts à l'assurance-chômage ne sont plus traités dans le compte financier.

Lors de l'application de la règle du frein à l'endettement pour les années 2001 à 2004, il est nécessaire de tenir compte du fait que cette condition n'est pas encore remplie. Lors du calcul du plafond des dépenses selon le frein à l'endettement, les prêts à l'assurance-chômage sont exclus de la manière suivante⁶:

$$\text{plafond des dépenses} = [\text{recettes totales évaluées} - \text{remboursement des prêts}] \times k \quad (2)$$

En ce qui concerne le projet mentionné visant une politique budgétaire conséquente et durable, le remboursement des prêts à l'assurance-chômage implique que les plafonds des dépenses cumulés au cours de l'actuelle phase de haute conjoncture

⁶ Le projet du frein à l'endettement prévoit une réglementation analogue pour les recettes d'investissements exceptionnelles ainsi que pour les recettes exceptionnelles provenant de patentes et de concessions, cf. message p. 4333 s.

doivent être fortement corrigés à la baisse de manière à ce que les prêts accordés au cours de la récession précédente soient de nouveau compensés.

Si la règle selon l'équation (2) était strictement appliquée, le solde effectif ne serait plus que conjoncturel. Cette constatation peut être présentée sous la forme suivante:

$$\text{recettes effectives} - \text{plafond des dépenses} = \text{solde conjoncturel} \quad (3)$$

Actuellement, les dépenses selon le budget et le plan financier ne correspondent pas encore à ce plafond, il en résulte l'égalité suivante:

$$\text{recettes effectives} - \text{dépenses effectives} = \text{solde effectif} \quad (4)$$

Ce solde effectif peut contenir outre une partie conjoncturelle également une partie structurelle (cf. équation (1)). La différence entre les équations (4) et (3) donne le solde structurel:

$$\begin{aligned} & [\text{recettes effectives} - \text{dépenses effectives}] \\ & - [\text{recettes effectives} - \text{plafond des dépenses}] \\ & = \text{solde structurel} \end{aligned} \quad (5)$$

ou plus simplement:

$$\text{plafond des dépenses} - \text{dépenses effectives} = \text{solde structurel} \quad (6)$$

Sur la base des estimations du facteur conjoncturel (annexe 3), il est maintenant possible de calculer le plafond des dépenses selon le frein à l'endettement pour la période 2001 à 2004 et d'en déduire les soldes structurels que la règle – à l'exception des remboursements de prêts à l'assurance-chômage – implique.

Tableau 15

Années	Facteur «k»	rAC*	Recettes (sans rAC)*	Plafond de dépenses selon FE	Dépenses prévues budget et PF	Solde «structurel» selon le FE	Solde conjoncturel des recettes fiscales selon le FE
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)	(7)=(3)-(4)
2001	0.9922	1150	47 774	47 401	48 906	-1505	373
2002	0.9933	1250	49 729	49 396	50 774	-1378	333
2003	0.9944	450	55 438	55 128	54 760	368	310
2004	0.9952	0	57 444	57 168	56 160	1008	276

* rAC: remboursement des prêts à l'assurance-chômage.

Sources: calculs AFF

La précision des chiffres mentionnés doit cependant être considérée avec prudence: comme on l'a déjà relevé, l'évaluation de la conjoncture à partir de la 2^e année est très incertaine. Chaque méthode de calcul *ex ante* du solde structurel, tout comme le plan financier classique lui-même, sont affectés par ces difficultés de la prévision. Dans ce contexte, il est toutefois nécessaire de mentionner que le frein à l'endettement a été développé comme un instrument pour le budget (horizon temporel d'une seule année).

Comment interpréter le «*critère du frein à l'endettement*» du ch. 6 et dans quel contexte s'agit-il de calculs du solde structurel dans le ch. 3? Le vrai «critère» du frein à l'endettement est le plafond des dépenses selon le mécanisme décrit dans le message: le critère est appliqué lorsque – une fois les recettes estimées disponibles – les dépenses prévues *ne dépassent pas le plafond des dépenses selon le frein à l'endettement*. En d'autres termes: si le frein à l'endettement était en vigueur, un budget correspondant serait conforme à la constitution. Selon ces explications, ce critère est équivalent à l'exigence d'un *solde structurel non négatif*.

Trois cas peuvent être distingués:

1. Les *dépenses planifiées* sont *plus élevées* que le *plafond des dépenses* résultant du frein à l'endettement: pour la période, un déficit structurel doit être pris en compte, c'est-à-dire qu'à moyen terme, l'endettement augmente.
2. Les *dépenses planifiées ne dépassent pas le plafond des dépenses* résultant du frein à l'endettement: ce cas signifie que la règle des dépenses a été strictement appliquée, le solde structurel est nul – la marge de manoeuvre de politique budgétaire est entièrement épuisée.
3. Les *dépenses planifiées* sont *inférieures au plafond des dépenses* résultant du frein à l'endettement: dans ce scénario, le critère du frein à l'endettement est d'une certaine manière plus que rempli, il reste une marge de manoeuvre de politique budgétaire sous forme d'excédent structurel. Si le frein à l'endettement était en vigueur, cet excédent structurel pourrait être utilisé uniquement pour rembourser les dettes⁷.

Le solde structurel a-t-il une influence sur l'efficacité de la règle avant l'introduction du frein à l'endettement? Autrement dit: *un solde structurel équilibré est-il une condition impérative à l'introduction du frein à l'endettement*? Si l'on considère cela de manière purement technique: non. L'efficacité de la règle dépend uniquement du respect de la règle elle-même. La présence d'un volume important de déficits structurels précédant l'introduction de la règle ne représenterait pas un problème pour «l'effectivité» de celle-ci, mais impliquerait des coûts élevés lors de l'introduction du mécanisme: à ce moment-là, les finances fédérales devraient être soumises à une cure radicale, afin que le plafond du frein à l'endettement ne soit pas dépassé – le solde structurel devrait être supprimé au cours d'une période comptable par une diminution drastique des dépenses ou une augmentation tout aussi drastique des recettes.

⁷ Selon le projet de frein à l'endettement du Conseil fédéral, des différences entre les dépenses effectives et le plafond de dépenses selon la règle peuvent être imputées au fonds de compensation (et donc être reportées à des périodes comptables ultérieures) uniquement dans le cas où ces différences n'étaient pas planifiées au moment de la budgétisation (notamment: erreurs d'évaluations des recettes ou erreurs d'objectifs dans les dépenses). Les cas dans lesquels le Parlement se distancie *volontairement* du plafond de dépenses selon la règle – vers le haut (avec une majorité qualifiée lors de la prise de décision) ou vers le bas comme dans le cas présent – n'influencent pas le fonds de compensation et n'ont donc pas d'effet direct et durable sur les dettes.