

Contrôle des dépenses de l'Etat : finances et impôts

Le présent dossierpolitique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié l'année dernière par economiesuisse. Nous nous proposons de présenter pour chaque domaine, à partir des prévisions formulées l'an dernier, l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée. Dans le secteur des finances et impôts, les dépenses des collectivités publiques sont demeurées pratiquement constantes en 2000 ; elles n'ont que très légèrement progressé, de 0,1% par rapport à 1999. Cette évolution se situe néanmoins en-deçà de l'objectif fixé dans le Concept des dépenses de -2,5%. En 2000, l'évolution des dépenses est restée en retrait par rapport à l'évolution attendue de 1,7%. Celle-ci est déterminée pour l'essentiel par les charges d'intérêt sur les dettes des collectivités publiques.

Pause d'été

Notre prochain bulletin paraîtra le 11 août 2003

Montagne de dettes impressionnante Lourdes charges d'intérêts

Carton jaune pour l'évolution des dépenses à ce jour

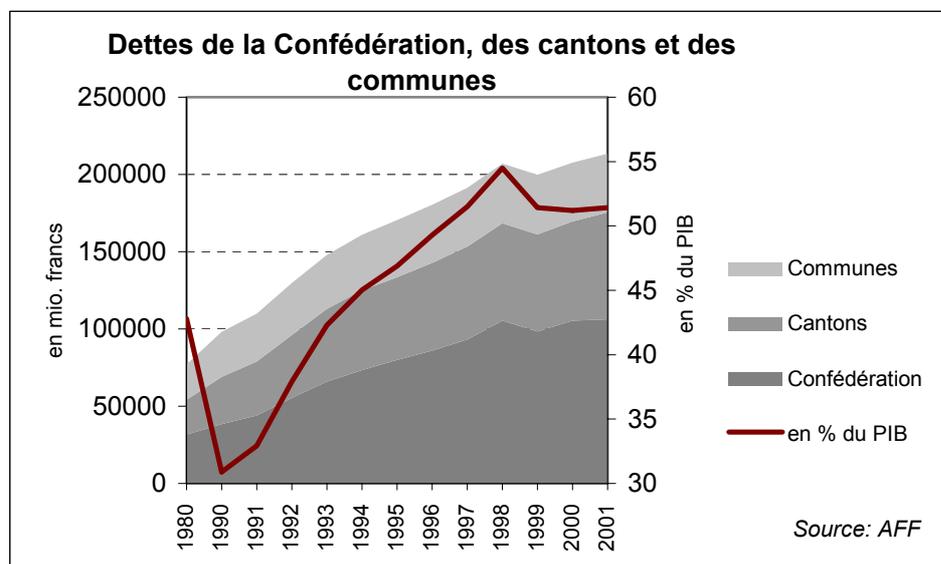
En 2000, les dépenses du secteur finances et impôts ont été pratiquement identiques à celles de 1999, tandis que les dépenses totales consolidées des pouvoirs publics et des assurances sociales ont progressé de 1,6%. La part du poste finances et impôts aux dépenses totales est passée dans la période comprise entre 1990 et 2000 de 5,2% à 5,8%. Le Concept des dépenses indique un objectif de -2,5% par an comme atteignable d'ici à 2010 en matière de finances et impôts. Par rapport aux dépenses totales (évolution 1,8%), cela représente non seulement une atténuation des dépenses, mais même une réduction effective.

Poste principal, la gestion des dettes

Le groupe de tâches finances et impôts est constitué presque exclusivement des dépenses de gestion de la fortune et des dettes. En 2000, il a absorbé 8,7 mrd fr. dont la charge est supportée par les trois collectivités publiques. La Confédération en a assumé 3,7 mrd fr., les cantons 2,5 mrd fr. et les communes également 2,5 mrd fr. Le sous-chapitre gestion de la fortune et des dettes est constitué presque exclusivement des dépenses d'intérêts (7,9 mrd fr.) consenties pour les dettes des collectivités publiques.

Viennent s'ajouter aux dépenses de cette fonction les frais d'émission et les coûts des immeubles de la fortune financière. Si l'on tient compte du rendement des placements (2,1 mrd fr.), la charge nette d'intérêts des collectivités publiques ne se monte plus qu'à 5,8 mrd fr., pratiquement la moitié étant assumée par la Confédération (2,8 mrd fr.). L'évolution des charges d'intérêt dépend du niveau général des taux et du degré d'endettement des collectivités publiques. L'endettement total de la Confédération, des cantons et des communes a atteint quelque 208 mrd fr. en 2000. dont 105 mrd fr., pour la Confédération, 64 mrd fr. pour les cantons et 38 mrd fr. pour les communes.

Les dépenses figurant sous le titre finances et impôts ne sont donc pour une très grande part rien d'autre que le reflet du cumul des déficits du passé. Ces déficits forment les dettes du présent sur lesquelles il faut actuellement payer des intérêts. Un processus dynamique intervient ainsi entre déficits, dettes et intérêts qu'il ne sera possible de contrôler qu'en faisant preuve de discipline dans les autres domaines.



Entrent également dans le groupe de tâches finances et impôts, d'un point de vue statistique, les parts aux recettes (parts des cantons aux recettes de la Confédération ou parts des communes aux impôts cantonaux, mais aussi parts fiscales pour l'AVS), ainsi que les dépenses engagées au titre de la péréquation financière au niveau des cantons et des communes. Il n'existe toutefois pas encore de péréquation financière organisée selon des règles uniformes entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes. Cela pourrait toutefois encore changer avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) actuellement traitée au Parlement. En ce qui concerne la consolidation des différents budgets publics, tous les montants de la péréquation financière et des parts aux recettes s'équilibrent au bout du compte. Ce n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne les parts affectées aux assurances sociales. Afin de préserver la cohérence et la transparence des groupes de tâches définis, les parts de recettes affectées aux assurances sociales, notamment les parts au pour-cent de TVA destiné à l'AVS (1,1 mrd fr.) que la statistique officielle range dans la catégorie finances et impôts n'apparaissent pas ici. Elles sont traitées au chapitre de la prévoyance sociale.

Evolution des dépenses : reflet de coûteux assainissements et d'un manque de discipline budgétaire

Evolution à ce jour

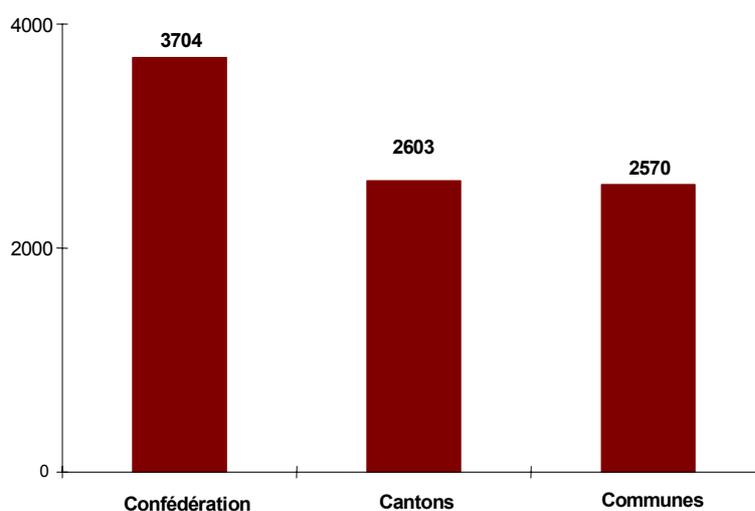
L'énorme croissance des dépenses dans ce domaine, de 5,6% par an entre 1990 et 1999, s'explique par l'évolution incontrôlée des charges d'intérêt. Elle résulte de la pro-

gression massive de l'endettement des collectivités publiques, surtout au niveau fédéral. Dans les années 90, leur endettement a doublé, passant de 98 mrd fr. à 200 mrd fr., celui de la Confédération grimpeant de 40 environ à 100 mrd fr. environ. Cette progression est le reflet d'une évolution financière déséquilibrée au cours de la décennie écoulée. D'une part, de nombreuses démarches d'assainissement, sources d'endettement, ont été menées en faveur d'entreprises proches de l'Etat ou de caisses de pension. D'autre part, l'emballlement des dépenses, malgré le recours à de nouvelles sources de recettes fiscales, a été à l'origine de déficits élevés sur fond de croissance économique faible. Une sensible baisse du niveau des taux d'intérêt a toutefois engendré depuis 1995 une certaine stabilisation des dépenses d'intérêt des collectivités publiques. Les faibles déficits de 1998 et 1999 ont en outre désamorcé la situation tendue au niveau de l'endettement. Cela a été rendu possible par l'amélioration provisoire de la conjoncture et de la discipline en matière de dépenses, notamment grâce au Programme de stabilisation 1998.

Tendance

La sortie des déficits n'apparaît nullement assurée. Les effets du frein à l'endettement adopté par le peuple et les cantons seront un élément déterminant de l'évolution future des dépenses. Le plafond des dépenses doit s'orienter sur celui des recettes pendant la durée d'un cycle conjoncturel. Ainsi, le frein à l'endettement contraint à la discipline budgétaire. On espère prévenir des déséqui-

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (2000, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 2000

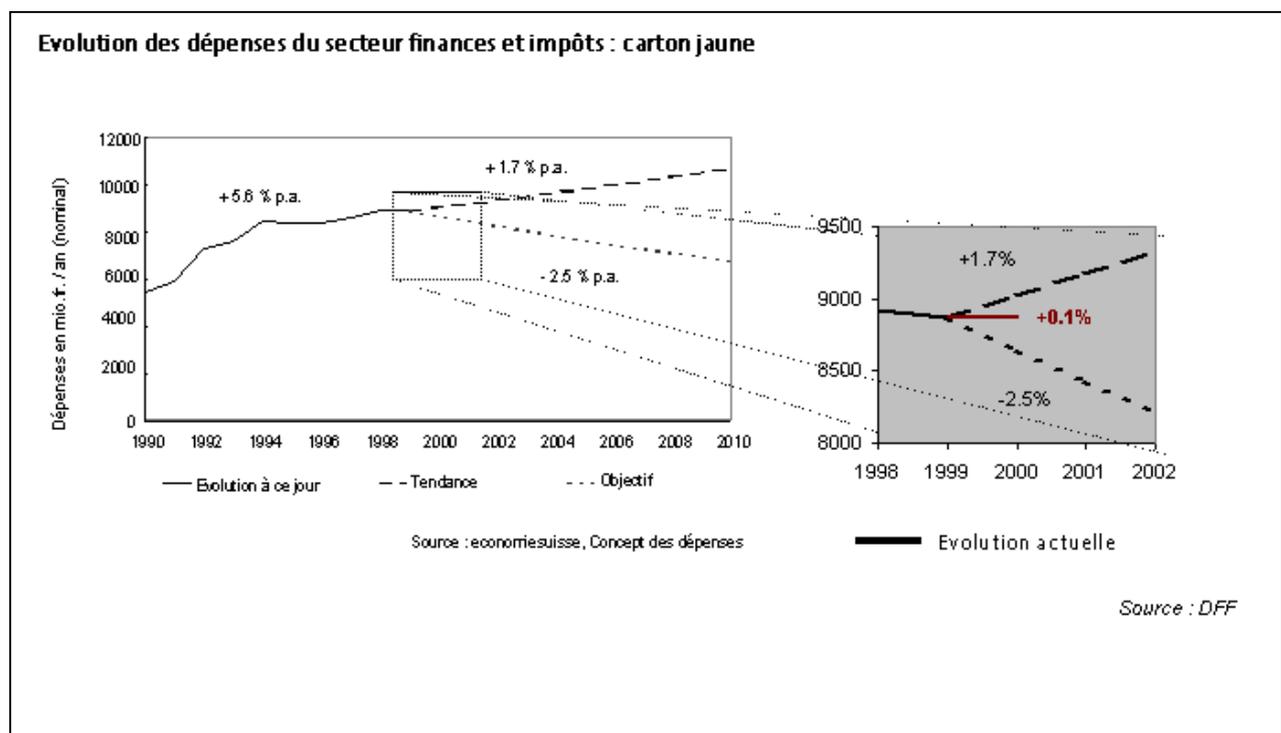
libres structurels et endiguer déficits et endettement. Au niveau des cantons et des communes, des instruments tels que le frein à l'endettement ne sont utilisés que de manière isolée.

Selon le budget 2003 et le plan financier de la Confédération 2004-2006, des déficits compris entre 4 et près de 6 mrd fr. menacent en raison de l'explosion des dépenses. Si aucune mesure correctrice n'est prise, on risque d'assister à une poussée de l'endettement de 20 mrd fr. en raison des déficits (cf. graphique p. 6). Malgré cela, les intérêts des dettes pour la période 2002 à 2006 ne vont progresser que modérément, de 0,8% par an en moyenne. Le plan financier escompte un niveau d'intérêt relativement favorable. On ignore si cette facture va augmenter. Si les taux d'intérêt devaient augmenter au-delà de ces chiffres, la charge d'intérêts du budget de l'Etat augmenterait encore. Un niveau de taux d'intérêt plus élevé menace les finances publiques, tel une épée de Damoclès. Le programme d'allègement budgétaire 2003 proposé par le Conseil fédéral, qui devrait réduire les déficits de la période du plan financier d'un montant de l'ordre de 1,7 à 2,8 mrd fr., détendra quelque peu la situation au niveau fédéral. Cependant, même si le programme d'allègement du Conseil fédéral était intégralement réalisé l'endettement devrait tout de même progresser de 11 mrd fr. L'évolution dépendra beaucoup de la volonté politique d'appliquer rigoureusement le frein à l'endettement. Par des mesures visant à freiner les dépenses, les cantons et les communes ont entamé la lutte contre la hausse des déficits de leurs collectivités.

Le niveau toujours élevé des dettes, les impondérables quant au niveau des taux d'intérêt et les efforts d'économies pas encore garantis dans les différents groupes de tâches, notamment dans la prévoyance sociale, font craindre des dépenses encore plus fortes dans le domaine des finances et impôts. En outre, différentes actions financières prévisibles en dehors du cadre des boucléments de comptes habituels (par exemple assainissement des caisses de pension étatiques ou paraétatiques, prêts dans le cadre des fonds des grands projets ferroviaires) sont susceptibles de propulser les dettes à la hausse. Il n'est pas certain non plus que d'éventuelles recettes extraordinaires comme par exemple les réserves d'or excédentaires de la Banque nationale puissent être systématiquement affectées à la réduction de la dette, ce qui pourrait propulser la quote-part de l'Etat à la hausse. Avec les lignes directrices et mesures postulées dans le Concept des dépenses, il devrait être possible de réduire les dépenses du poste finances et impôts de 2,5% par an en moyenne.

Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses

En 2000, avec une progression minimale de 0,1%, les dépenses des collectivités publiques consacrées aux finances et impôts, sont pratiquement restées au niveau de l'année précédente. Cet accroissement est supérieur à l'objectif de -2,5% par an défini dans le Concept des dépenses, mais inférieur à la tendance attendue de 1,7%. Cela mérite un carton jaune. L'évolution des dépenses en 2000 est néanmoins inférieure à leur accroissement moyen de 5,6% par an dans la période comprise entre 1990 et 1999.



La retenue manifestée dans l'évolution des dépenses en 2000 est liée au fait que l'endettement des cantons a progressé de manière relativement modérée, de 2,4% par rapport à l'année précédente, tandis que celui des communes a légèrement reculé. Au niveau de la Confédération, malgré un endettement plus élevé et des taux d'intérêt accrus, un léger recul des dépenses pour les intérêts passifs a été enregistré, ce qui s'explique en partie par des émissions d'emprunts moins importantes que prévu au budget en 1999. Par ailleurs, la rémunération des avoirs de la caisse de pensions de la Confédération placés auprès de la Confédération a été moins onéreuse. Cet état de faits est lié à la stratégie de placement de la CFP. En revanche, les coûts d'émission de la trésorerie fédérale ont considérablement augmenté.

L'évolution actuelle des dépenses ne va de loin pas dans le sens de l'objectif visé. Les lignes directrices recommandées dans le Concept des dépenses ouvrent la voie à des réformes qui devraient permettre au groupe finances et impôts de contribuer à l'assainissement durable des budgets publics.

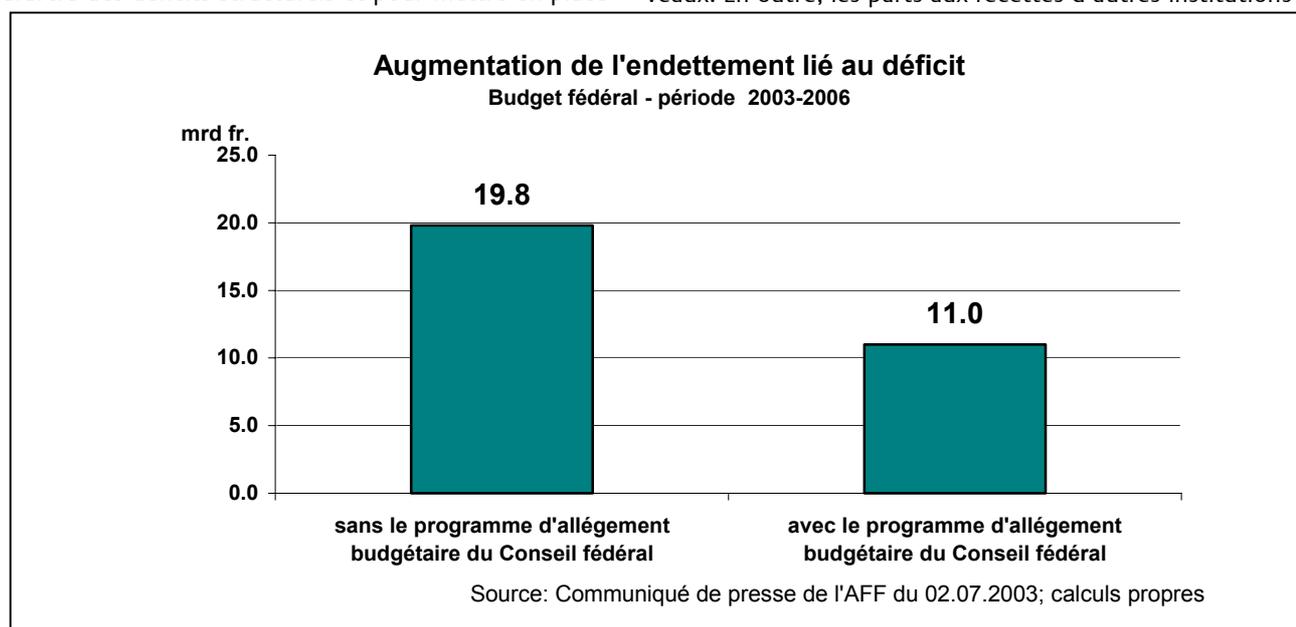
Discipline en matière de dépenses : condition de la réduction des dettes et de l'abaissement de la quote-part fiscale

Le problème de l'endettement mérite une grande attention. Si l'on parvient à maîtriser l'ensemble des dépenses des collectivités publiques, il sera possible à la fois, selon le Concept des dépenses, de baisser les impôts et de réduire l'endettement. Le frein à l'endettement est l'instrument approprié pour empêcher que le recul de prélèvements qui avaient fortement augmenté ces dernières années ne fasse apparaître des déficits structurels et pour mettre en place

la discipline nécessaire en matière de dépenses sur le plan institutionnel. Il faut donc cesser d'instituer des sources supplémentaires de recettes. Il y a lieu d'utiliser systématiquement les recettes extraordinaires importantes ou le produit de la vente de la fortune de l'Etat – par exemple les réserves d'or excédentaires de la BNS – pour réduire la dette.

Il existe des disparités fiscales parfois considérables entre les divers cantons et communes en raison des différences de capacité économique et des tâches attribuées à ces différentes collectivités. Pour des raisons d'équité fiscale et de solidarité entre les cantons et entre les communes, ces disparités ne doivent pas dépasser certaines limites. Des mesures s'imposent donc pour désenchevêtrer les tâches, mieux définir les compétences et améliorer la collaboration intercantonale et intercommunale ; cette opération passe par l'introduction d'une péréquation financière au sens étroit, transparente et efficace, mais néanmoins modérée. Tous les cantons et toutes les communes doivent être dotés de suffisamment de moyens propres. Ils doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches comme il convient, sans que leur autonomie fiscale en soit restreinte ou qu'il faille niveler la quote-part fiscale vers le haut. Ces éléments font l'objet de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le Conseil national et le Conseil des Etats ont déjà approuvé le principe de la RPT.

Pour réduire les distorsions dans l'attribution des ressources, simplifier les flux financiers des collectivités publiques et fixer des priorités de politique financière, il faut revoir les mécanismes d'affectation et éviter d'en créer de nouveaux. En outre, les parts aux recettes d'autres institutions



ou collectivités publiques doivent être réduites à un minimum. C'est pourquoi, à moyen terme, l'impôt fédéral direct devrait être transformé en un impôt de péréquation financière (en tant que seul instrument à cet effet au niveau de la Confédération). Enfin, il convient de soutenir toutes les mesures pouvant contribuer à des finances saines, transparentes et simplifiées et de renforcer la participation des citoyens aux importantes décisions de politique financière. Il y aurait lieu de songer notamment au référendum financier au niveau fédéral.

Commentaire

Le principal poste du groupe finances et impôts est celui de la gestion de la fortune et des dettes constitué à plus de 90% par les intérêts des dettes. Dans la période comprise entre 1990 et 2000, les dépenses consacrées à la gestion de la fortune et des dettes ont augmenté de 70%. Cette progression massive traduit la dérive de l'endettement: dans cette période, les dettes des pouvoirs publics sont passées de 98 à 208 mrd fr., et ce malgré la hausse des prélèvements appliqués dans l'ensemble de l'économie, comme l'indique l'accroissement considérable de la quote-part fiscale. Cette fâcheuse évolution s'explique par le mauvais état financier des caisses de pension étatiques ou paraétatiques, par une discipline budgétaire insuffisante, notamment à la Confédération qui a vu son taux d'endettement augmenter le plus fortement et qui est responsable de plus de la moitié des dettes des collectivités publiques. Quant à l'avenir, il ne s'annonce pas rose non plus: selon le dernier plan financier de la Confédération, l'explosion des dépenses pourrait propulser en 2006 les déficits cumulés à un total de 20 mrd fr. En outre, si l'on y ajoute les mesures d'assainissement prévues des caisses de pension publiques et des régies, qui seront elles aussi source d'endettement, la progression de l'endettement de la Confédération devrait être plus grande que celle des années nonante. Il faut être irresponsable pour ne pas voir l'aspect dramatique de cette évolution. Le programme d'allègement budgétaire 2003 pourrait certes atténuer quelque peu l'explosion prévisible mais celle-ci pourrait tout de même atteindre un sommet de 11 mrd fr. d'ici 2006. Si ce programme est une première étape à saluer, elle n'est de loin pas suffisante.

Ainsi, on peut redouter de nouvelles hausses des dépenses au chapitre finances et impôts. Elles pourraient découler du niveau élevé des dettes, de l'évolution incertaine des taux d'intérêt et du fait que les résultats des économies à réaliser dans les différents groupes de tâches ne sont pas garantis. Le Concept des dépenses propose des mesures concrètes pour dégager des potentiels d'économies au chapitre des finances et impôts. L'affectation des réserves d'or excédentaires et des bénéfices distribués de la Banque nationale à la réduction des dettes de la Confédération et des cantons pourrait représenter une importante contribution aux économies. Les éventuelles rentrées extraordinaires des pouvoirs publics devraient

être affectées à ce but. Il n'est pas question de tolérer une progression de l'endettement par la bande. Il faut donc tout faire pour éviter des solutions passant par des lois spéciales destinées à financer des dépenses extraordinaires, car elles se traduiraient par une augmentation de l'endettement de l'Etat.

Pour résorber la montagne de dettes, avec ses charges d'intérêts passifs, il faut des mesures d'allègement résolues dans les autres groupes de tâches. Le Concept des dépenses formule des propositions dans ce sens. Enfin, au niveau fédéral, un moyen institutionnel efficace pour parvenir d'une manière générale à davantage de discipline en matière de dépenses pourrait résider dans l'introduction d'un référendum financier obligatoire pour les crédits importants. Si le Parlement n'est pas en mesure de mettre en œuvre le frein à l'endettement conformément au mandat confié par le peuple (orientation des dépenses en fonction des recettes), il faudrait envisager sérieusement l'introduction d'un référendum financier. Ce serait le seul moyen de redonner au peuple le contrôle des dépenses en dérive. ER

> **Renseignements:** pascal.gentinetta@economiesuisse.ch