

CONSEIL NATIONAL

03.3218

Interpellation Simoneschi-Cortesi Savoir pour décider

Texte de l'interpellation du 8 mai 2003

J'invite le Conseil fédéral à exposer la situation des finances publiques de la Suisse à la lumière des critères du pacte de stabilité européen, à tracer l'évolution économique et financière probable et à évaluer l'ampleur des mesures d'économie qui permettront à terme d'assainir les finances sans compromettre la reprise économique.

Cosignataires

Abate, Bader Elvira, Cavalli, Chevrier, Decurtins, Dormann Rosmarie, Lachat, Mariétan, Meyer Thérèse, Neiryck, Pedrina, Robbiani, Schmid Odilo (13)

Développement

L'économie et les finances publiques de notre pays traversent une période difficile. Après 10 ans de croissance quasiment nulle, les secteurs secondaire et tertiaire, en particulier le secteur tertiaire avancé (banques, assurances, fiduciaires), ont été secoués par des cataclysmes qui ont eu des répercussions sur les finances de la Confédération, des cantons et des communes.

L'Assemblée fédérale a la tâche difficile de prendre des décisions pour répondre à l'urgence mais également pour sortir les finances de l'ornière et relancer l'économie.

Pour décider des mesures à prendre, il est indispensable de connaître la situation réelle de la Confédération, en la replaçant dans le contexte international, ainsi que l'évolution probable de l'économie, dont dépend directement la santé des finances publiques et des assurances sociales.

S'agissant des économies, les hypothèses vont bon train depuis quelques mois: le 1er programme de 2 milliards devrait être suivi d'un train de mesures de 3,5 milliards; certains actes parlementaires font même état d'économies de l'ordre de 5 à 7 milliards. Qui dit mieux?

En outre, la perspective des élections fédérales d'octobre pousse chacun à voir midi à sa porte et à analyser la situation en fonction de ses objectifs politiques.

Afin de pouvoir décider en connaissance de cause, selon la formule chère au conseiller fédéral Franscini, j'invite donc le Conseil fédéral:

1. à exposer la situation de la Suisse selon les critères du pacte de stabilité européen, notamment:

I. le rapport entre le déficit public annuel et le PIB,

II. le déficit public brut en pour-cent du PIB,

III. une comparaison entre la Suisse et l'UE concernant l'évolution:

a. de la fluctuation euro - franc,

b. de l'inflation,

c. du taux d'intérêt à long terme;

2. à établir, sur la base de ces informations, une comparaison entre la Suisse et les pays de l'UE, en particulier ceux dont les institutions, l'économie et les finances sont proches des nôtres;

3. à analyser les différentes hypothèses (KOF, etc.) concernant l'évolution économique mondiale et européenne (à quand la reprise?) ainsi que ses conséquences pour la Suisse et les finances de la Confédération et à comparer la croissance à long terme de l'UE, de l'OCDE et de la Suisse, sous l'angle du PIB et de la productivité;

4. à évaluer la compatibilité de la politique d'austérité actuelle et des ses différents programmes d'économies (1^{er} et 2^e) avec le pacte de stabilité;

5. le cas échéant, à expliquer pourquoi notre politique d'austérité est plus rigoureuse que le pacte de stabilité, déjà très ambitieux;

6. à exposer les risques que la rigueur peut faire courir à la reprise économique.

Réponse du Conseil fédéral

1. Le pacte de stabilité et de croissance approuvé par le Conseil de l'Europe en 1997 comprend une obligation de principe pour les Etats membres de garder à moyen terme un budget équilibré ou même excédentaire. Les critères de Maastricht, qui font partie de ce pacte, fixent des valeurs limites dans différents domaines. Actuellement, la Suisse ne répond pas à l'exigence d'un budget quasiment équilibré à moyen terme. Les finances publiques de la Suisse satisfont par contre les critères de Maastricht, à savoir un déficit qui ne dépasse pas 3 % et une dette publique inférieure à 60 % du PIB. Les critères de Maastricht valent pour l'ensemble des comptes publics, assurances sociales comprises.

I Rapport entre le déficit annuel des pouvoirs publics et le PIB

Taux de déficit	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Confédération	-0,2	-1,2	-1,5	-2,8	-1,9	-1,3	-1,6
Cantons	-0,6	-1,1	-1,2	-1,5	-1,0	-0,5	-0,6
Communes	-0,3	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
Total	-1,1	-3,0	-3,5	-4,7	-3,2	-2,1	-2,3
Assurances sociales	1,0	0,9	0,0	0,9	0,4	0,2	0,4
Total	0,0	-2,1	-3,4	-3,8	-2,8	-1,9	-1,9

Taux de déficit	1997	1998	1999	2000	2001	E 2002	B 2003
Confédération	-1,5	0,0	-0,8	0,9	-0,4	-0,1	-0,3
Cantons	-0,8	-0,3	0,2	0,7	0,3	0,0	-0,5
Communes	-0,2	-0,1	0,2	0,4	0,3	0,1	-0,2
Total	-2,5	-0,4	-0,4	2,0	0,2	0,0	-1,0
Assurances sociales	0,1	0,0	0,2	0,7	0,0	-0,2	0,2
Total	-2,4	-0,4	-0,2	2,6	0,2	-0,2	-0,8

II Endettement brut des pouvoirs publics en % du PIB

Taux d'endettement	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Confédération	12,1	13,2	16,2	18,9	20,5	22,0	23,5
Cantons	9,6	10,5	11,9	13,4	14,4	14,7	15,5
Communes	9,1	9,3	9,9	10,0	10,1	10,2	10,3
Total	30,9	32,9	37,9	42,3	45,0	46,9	49,3
Assurances sociales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	30,9	32,9	37,9	42,3	45,0	46,9	49,3

Taux d'endettement	1997	1998	1999	2000	2001	E 2002	B 2003
Confédération	25,1	27,7	25,3	26,0	25,6	29,4	29,5
Cantons	16,2	16,6	16,2	15,8	16,7	16,8	17,0
Communes	10,2	10,2	9,9	9,4	9,2	9,2	9,2
Total	51,5	54,5	51,4	51,2	51,4	55,4	55,7
Assurances sociales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	51,5	54,5	51,4	51,2	51,4	55,4	55,7

III Comparaison entre la Suisse et l'UE

On peut comparer la Suisse et l'UE pour ce qui est de l'évolution du taux de change, de l'inflation et d'intérêt à long terme de la manière suivante:

- a. Depuis le début de cette année, l'euro s'est nettement raffermi par rapport au franc suisse : il s'est apprécié de 1,46 francs suisses en janvier à 1,55 francs suisses à fin juillet.
 - b. Le taux d'inflation suisse est traditionnellement inférieur au taux d'inflation de l'Union européenne. En juin 2003, le taux d'inflation de l'Europe des quinze était de 1,8 % (variation par rapport au mois correspondant de l'année précédente) et celui de la Suisse de 0,5 %.
 - c. Au moment de l'introduction de l'euro, les taux longs européens étaient supérieurs aux taux longs suisses. L'écart entre les taux longs (10 ans) allemands de l'obligation d'Etat et les taux longs des titres suisses correspondants était égal à 1,46 points de pourcentage en moyenne en 1999 et à 1,67 points de pourcentage en moyenne en 2002. Le 19 juin de cette année, le rendement de l'obligation allemande d'État (10 ans) était revenu à 3,44 %, son minimum depuis des décennies; celui des titres suisses correspondants a baissé jusqu'à 2,08 % le 5 juin 2003. Si leurs niveaux diffèrent, leur évolution dans le temps est similaire. La baisse des rendements en avril-mai a marqué un retour du pessimisme au sujet des perspectives de croissance. La récente amélioration des indicateurs conjoncturels aux USA et dans la zone euro a conduit à une remontée des taux longs internationaux et les taux longs suisses ont suivi ce mouvement, tout en restant inférieurs aux taux longs européens.
2. En ce qui concerne le déficit public, le taux d'endettement et la quote-part des dépenses publiques, la Suisse occupe toujours une position favorable en comparaison avec la moyenne des 15 Etats membres de l'UE, des 12 pays de la zone Euro et des 10 pays candidats à l'adhésion. Toutefois, cet avantage s'est amenuisé ces dernières années. Certains pays de l'UE dont la taille et les structures sont comparables à celles de la Suisse (par exemple le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg et la Suède), la Norvège (membre de l'EEE) et certains pays candidats à l'adhésion (l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie) présentent parfois des valeurs plus basses que celles de la Suisse en ce qui concerne le solde budgétaire et l'endettement. Si la Suisse ne prend pas résolument de mesures, elle court le risque de tomber bientôt en dessous de la moyenne de l'UE. Ce risque est d'autant plus grand que, par rapport à la moyenne européenne établie sur plusieurs années, la Suisse est le pays dont le PIB a affiché le plus faible taux de croissance et, parallèlement, dont la quote-part de l'Etat (rapport entre les dépenses publiques et le PIB) a augmenté le plus rapidement.

2002	Solde budgétaire ¹ (en % du PIB)	Endettement ² (en % du PIB)	Quote-part de l'Etat ³ (en % du PIB)	Taux de croissance ⁴ (en %)	Taux d'inflation ⁵ (en %)
Suisse	- 0.2 ▼	55.4 ►	39.8 ▲	0.1 ▼	0.8 ▼
Europe des 15	- 1.9 ▼	62.7 ►	47.4 ▲	1.0 ▲	2.0 ▼
12 pays zone euro	- 2.2 ▼	69.2 ►	48.4 ►	0.8 ▲	2.2 ▼
Belgique	+ 0.1 ▼	105.3 ▼	50.1 ▼	0.7 ▲	1.6 ▼
Danemark	+ 2.0 ►	45.2 ▼	54.9 ▼	1.6 ▼	2.4 ▲
Allemagne	- 3.6 ▼	60.8 ▲	48.6 ▼	0.2 ►	1.3 ▼
Finlande	+ 4.7 ▼	42.7 ▼	49.2 ►	1.6 ▲	2.0 ▼
France	- 3.1 ▼	59.1 ▲	53.7 ▲	1.2 ▼	1.9 ►
Grèce	- 1.2 ►	104.9 ▼	47.7 ▼	4.0 ▼	3.9 ▼
Grande-Bretagne	- 1.3 ▼	38.4 ►	40.7 ▲	1.8 ▲	1.3 ►
Irlande	- 0.3 ▼	33.3 ►	33.7 ►	6.0 ▼	4.7 ▼
Italie	- 2.3 ▼	106.7 ▼	47.5 ►	0.4 ▲	2.6 ▲
Luxembourg	+ 2.6 ▼	5.3 ▼	45.5 ▲	1.1 ►	2.1 ▲
Pays-Bas	- 1.1 ▼	52.6 ►	47.2 ▲	0.3 ▲	3.9 ▼
Autriche	- 0.6 ▼	68.7 ►	52.0 ►	1.0 ▲	1.7 ▼
Portugal	- 2.7 ▼	58.1 ▲	46.3 ▲	0.5 ►	3.7 ▲
Suède	+ 1.3 ▼	52.6 ▼	58.2 ▲	1.9 ▼	2.0 ►
Espagne	- 0.1 ▼	54.0 ▼	39.6 ►	2.0 ►	3.6 ►
10 pays candidats	- 5.3 ▲	36.9 ▲	45.9 ▼	2.5 ▲	2.6 ▲
Estonie	+ 1.3 ▼	4.8 ▼	38.4 ►	5.0 ▲	3.6 ►
Lettonie	- 2.5 ▼	15.9 ▲	43.0 ▼	7.7 ▼	2.0 ▲
Lituanie	- 1.8 ▼	23.1 ►	36.1 ▲	5.9 ▼	0.4 ▲
Malte	- 6.1 ▲	65.3 ▼	44.4 ▼	- 0.8 ▲	2.2 ▲
Pologne	- 4.2 ►	38.7 ▲	45.3 ►	1.0 ▲	1.9 ▲
Slovaquie	- 7.7 ▲	43.0 ▼	46.6 ▼	3.0 ▲	3.3 ▲
Slovénie	- 1.8 ▲	27.5 ▼	45.6 ▼	3.3 ▲	7.5 ▼
Tchéquie	- 6.5 ▲	23.6 ▲	47.1 ▼	3.3 ▲	1.4 ▲
Hongrie	- 9.1 ▲	53.0 ▼	50.2 ▼	3.8 ▲	5.2 ▼
Chypre	- 3.5 ▼	54.6 ▲	43.5 ▼	4.0 ▲	2.8 ▼
Norvège	+ 10.0 ▼	24.7 ▼	43.0 ▲	1.0 ►	1.3 ▲

Sources: AFF, BNS, seco, Commission européenne, Eurostat, BCE, OCDE

Explications relatives au tableau:

- ¹⁾ Solde du bilan des recettes et des dépenses des pouvoirs publics (avec les assurances sociales, sans les licences UMTS), en % du PIB. Les valeurs positives représentent des excédents, les négatives des déficits. Les flèches indiquent la tendance pour les trois années à venir selon les projections des programmes de stabilité nationaux (exemple: «Europe des 15:-1,9▼» signifie: le déficit budgétaire des 15 Etats membres de l'UE, atteignant actuellement 1,9 % du PIB, augmentera les prochaines années, c'est-à-dire que la valeur deviendra plus fortement négative; «10 pays candidats: -5,3 ▲» signifie: le déficit des 10 pays candidats à l'adhésion, actuellement de 5,3 % du PIB, va diminuer les prochaines années, c'est-à-dire que la valeur va se rapprocher de la

barre du zéro). Sont imprimées en gras les valeurs des pays et des groupes de pays qui ne remplissent pas le critère de Maastricht d'un taux de déficit ne dépassant pas 3 % du PIB).

- 2) Dettes des pouvoirs publics (y compris assurances sociales) en % du PIB. Les flèches indiquent la tendance pour les trois prochaines années selon les projections des programmes de stabilité nationaux. Sont imprimées en gras les valeurs des pays et groupes de pays qui ne remplissent pas le critère de Maastricht d'un taux d'endettement ne dépassant pas 3 % du PIB.
 - 3) Dépenses des pouvoirs publics (y compris les assurances sociales) en % du PIB. Indique l'importance de l'influence de l'Etat sur la création et la répartition du produit national. Les flèches indiquent la tendance pour les trois prochaines années selon les projections des programmes de stabilité nationaux.
 - 4) Variation en termes réels du PIB par rapport à l'année précédente. Les flèches indiquent la tendance pour les deux prochaines années selon les projections de la Commission européenne. Le critère de Maastricht fixant un taux de déficit maximal de 3 % du PIB a été défini sur l'hypothèse d'un taux moyen de croissance à long terme de 3 %. Actuellement, seul un petit nombre d'Etats membres remplit cette condition.
 - 5) Variation des indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH) par rapport à l'année précédente. Les flèches indiquent la tendance pour les deux prochaines années selon les projections de la Commission européenne. Selon la définition de la Banque centrale européenne, il y a stabilité des prix si le taux d'inflation est proche de 2 %.
3. Après un ralentissement de la reprise au dernier trimestre 2002, l'économie mondiale est encore hésitante et lente à démarrer. La consommation privée a contribué jusqu'ici à limiter le ralentissement de la croissance, mais les investissements en équipements sont faibles dans l'ensemble. Il semble actuellement vraisemblable qu'une nette amélioration n'apparaîtra qu'en 2004. Les disparités de croissance entre différentes régions s'accroissent: alors qu'en avril de cette année l'OCDE a prévu pour 2003 une croissance économique de 2,5 % aux USA, elle a prévu une croissance de 1,0 % seulement pour la zone euro et pour le Japon et de 0,6 % pour la Suisse. La croissance économique de la zone euro et de la Suisse ne décollera véritablement qu'en 2004 (prévision de l'OCDE: 3,0 % de croissance dans la zone euro en 2004 et 1,9 % en Suisse); en 2004 la croissance de l'économie américaine devrait être en plein essor (prévision de l'OCDE: 4,0 %). Des prévisions plus récentes se montrent plus pessimistes. En ce qui concerne la Suisse, le ralentissement mondial a pesé lourdement sur les exportations suisses au 1^{er} trimestre de cette année. Le seco et le KOF s'attendent à une stagnation en 2003 et à une reprise en 2004. Concernant les conséquences pour les finances de la Confédération, des tests empiriques ont montré que lorsque le PIB monte de 1 %, les recettes publiques montent également d'environ 1 %.

Le revenu réel par habitant en Suisse est toujours l'un des plus élevés en comparaison internationale, même après correction des valeurs nominales compte tenu de l'influence du niveau des prix supérieur qui règne en Suisse. Le revenu élevé par habitant résulte avant tout du nombre élevé d'heures de travail et de l'utilisation élevée du potentiel représenté par les personnes actives. Si l'on calcule la performance économique par heure de travail, c'est-à-dire la productivité du travail, la Suisse est aujourd'hui dépassée par plusieurs pays déjà. Ceci est en tout cas vrai si l'on prend ensemble l'économie intérieure et l'économie d'exportation et que l'on ajuste pour tenir compte du pouvoir d'achat dans une perspective économique globale. Deuxième point important, les Etats qui rattrapent presque la Suisse pour ce qui est du revenu en termes réels par habitant, tels que la Norvège, le Danemark ou les Pays-Bas, ont vu augmenter de près de 2 % leur taux de croissance du PIB par habitant et par année pendant

les années 90, alors que cette valeur a stagné en Suisse. Ensemble, ces constatations sur la productivité par heure de travail et sur la croissance du PIB par habitant montrent clairement que la productivité du travail peut être accrue plus rapidement que cela n'a été le cas ces deux dernières décennies, même à partir du niveau élevé de bien-être atteint en Suisse.

Sans une croissance plus marquée de la productivité, l'Etat rencontrera de grandes difficultés. Si l'on prévoit pour l'avenir la même évolution de la productivité du travail que celle qui a prévalu entre les années 1980 et 2000 (près de 1 % par année) et que l'on tient compte du fait que la croissance du potentiel en heures de travail se fait toujours plus lente à cause du vieillissement de la population jusqu'à devenir négative à partir de 2010, peu de perspectives rassurantes se dessinent à l'horizon. Si l'on en croit cette analyse, la croissance du PIB, calculée en additionnant l'accroissement de la productivité du travail et la variation en pourcent du nombre d'heures de travail, tend vers zéro. Cette évolution touchera particulièrement les budgets dont les recettes dépendent de la croissance économique globale et qui ne peuvent pas adapter leurs dépenses au nombre décroissant de personnes actives. Cela est particulièrement vrai pour les budgets publics, pour lesquels les recettes fiscales dépendent du PIB, qui ont des obligations dans les domaines de la formation, de la santé et du social, qui doivent assurer des biens collectifs, mais qui ne peuvent assurément pas adapter leurs dépenses au nombre décroissant des personnes actives. La recommandation du pacte de stabilité et de croissance de ne pas contracter aujourd'hui, dans de telles perspectives démographiques, de nouvelles dettes publiques en creusant les déficits budgétaires, s'inscrit exactement dans cette réflexion. L'exigence d'obtenir un budget équilibré en moyenne sur plusieurs années vaut également pour la Suisse, comme le montrent les constatations qui viennent d'être faites. Le frein à l'endettement doit permettre d'atteindre un tel résultat.

4. Pour ce qui est des critères de Maastricht – qui font partie du pacte de stabilité - relatifs aux questions du déficit et de l'endettement, il convient de préciser qu'il s'agit de maxima. Les Etats membres qui dépassent ces valeurs de référence doivent compter avec l'engagement d'une procédure pouvant mener à des sanctions. Le pacte de stabilité accorde une grande importance au respect des critères de Maastricht. Par ailleurs, le pacte de stabilité exige des Etats membres des comptes presque équilibrés à moyen terme, ou présentant un excédent. Ainsi, les pouvoirs publics doivent atteindre une situation financière saine, favorable à une stabilité des prix et à une croissance forte et durable.

Grâce à la mise en œuvre du frein à l'endettement, l'équilibre budgétaire de la Confédération doit également être assuré sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. La politique d'économies de la Confédération est par conséquent parfaitement compatible avec les objectifs visés par le pacte de stabilité. La Confédération ferait une erreur en s'orientant sur les critères de Maastricht de plus faible portée, car l'équilibre budgétaire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel ne serait pas garanti.

5. La faible conjoncture mondiale, à laquelle s'ajoutent également des facteurs d'ordre structurels, met actuellement à l'épreuve le pacte de stabilité et de croissance. Des procédures ont déjà été engagées contre différents Etats membres en raison d'un manquement aux critères de Maastricht. De nombreux

Etats membres ne respectent pas non plus l'exigence à moyen terme de quasi-équilibre ou d'excédent budgétaire. Pour remédier à cette situation, le Conseil de l'Europe a approuvé au début de l'année une recommandation de la Commission européenne qui oblige les Etats membres à réduire leurs déficits structurels d'au moins 0,5 % du PIB par année.

La politique d'économies de la Confédération doit être évaluée sous l'angle de cette mesure d'assainissement. Par rapport au plan financier du 30 septembre 2002, le programme d'allégement budgétaire de la Confédération apporte des améliorations d'un milliard de francs pour l'année 2004, de 2,2 milliards pour 2005 et de 3,3 milliards pour 2006. Cela correspond à un allégement annuel de 0,24 % du PIB, ce qui reste en deçà des directives de la Commission de l'UE. Logiquement, les efforts d'économies des cantons et des communes devraient aussi être pris en compte. Selon de premières estimations, un besoin d'assainissement se fait particulièrement ressentir pour les cantons, mais il devrait être d'une ampleur nettement moindre que pour la Confédération.

6. La mise en œuvre échelonnée du programme d'allégement budgétaire tient compte de la morosité économique actuelle. Le Conseil fédéral soumet également à cet effet une révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération. Cette révision prévoit de résorber en quatre étapes le déficit structurel existant au moment de l'introduction du frein à l'endettement. La Confédération peut ainsi rester fidèle à sa politique budgétaire anticyclique, en ce moment expansive, et attendre la reprise conjoncturelle pour donner des impulsions restrictives.

Une étude confiée par l'Administration fédérale des finances à l'institut de recherches économiques BAK arrive à la conclusion que les mesures d'économies prévues réduiront annuellement de 0,1 point de pourcentage la croissance économique des années 2004 à 2006. Les légers effets de freinages induit par l'élévation échelonnée des contributions aux économies dans les prochaines trois années tomberont à un moment où l'économie suisse devrait déjà avoir repris le chemin de la croissance. Mais ces effets de freinage sont aussi contrebalancés par des avantages: ainsi, la charge d'intérêts se fait moins lourde, les marchés financiers sont moins sollicités et un report de charges sur les générations futures peut être évité. Ces avantages devraient avoir des répercussions positives sur l'évolution économique à moyen et à long termes.