

Conseil national

03.3665

Motion Groupe socialiste

Recettes de la Confédération. Vérification des prévisions

Texte de la motion du 19 décembre 2003

Dans la perspective du programme supplémentaire d'allégement budgétaire 2004 de la Confédération, le Conseil fédéral est chargé de faire revérifier les prévisions concernant les recettes. Ces prévisions doivent notamment être revues et corrigées dans la mesure où, pendant une reprise économique, les recettes de l'Etat connaissent une croissance supérieure à celle de l'économie en général et qu'elles contribueront donc automatiquement et plus fortement que prévu à équilibrer le budget jusqu'en 2006 - 2007.

Développement

Par le passé, le DFF a toujours sous-estimé les recettes de la Confédération lors des reprises économiques et les a surestimées lors des récessions. Nous constatons à présent que pour l'élaboration du deuxième programme d'allégement, qui doit entrer en vigueur à partir de 2006, la valeur adoptée pour l'élasticité moyenne des recettes n'est que de 1,0: en d'autres termes, le DFF calcule que toute croissance de 1 pour cent du PIB n'entraînera que 1,0 pour cent de croissance des recettes. La valeur admise pour l'élasticité des recettes par rapport à la croissance économique peut bien être correcte pour une phase conjoncturelle moyenne, elle est cependant trop basse pour la reprise qui s'annonce. Les recettes à venir sont donc peut-être sous-estimées, tout comme elles ont été surestimées durant la phase de récession. Une évaluation plus réaliste, revue à la hausse, des recettes en phase de reprise économique accroîtra la marge de manoeuvre budgétaire pour le prochain programme d'assainissement des finances.

Le frein à l'endettement a été accepté par le peuple et il est du devoir de la Confédération de l'appliquer. Ni le peuple ni le législateur n'ont toutefois précisé les modalités de son application. Pour lisser les cycles et calculer le déficit conjoncturel admissible, on applique une formule compliquée et opaque qui n'a été explicitée que dans l'annexe au message du Conseil fédéral sur le frein à l'endettement. Même la délégation d'experts du Fonds monétaire international F.M.I., qui a rédigé le rapport 2002 - 2003 consacré à la Suisse, a critiqué la rigidité de la formule et l'absence de marge de manoeuvre conjoncturelle lorsqu'il s'agit d'appliquer le frein aux dépenses.

Nous tenons à rappeler que les critères d'application du frein à l'endettement en Suisse sont beaucoup plus rigides que ceux du pacte dit de stabilité des Etats de l'UE ayant adopté l'euro, où le critère de convergence de Maastricht autorise un déficit allant tout de même jusqu'à 3 pour cent du PIB (pour ne rien dire de l'explosion des déficits atteignant 6 pour cent du PIB aux Etats-Unis sous l'administration Bush). Au sein de l'UE, des économistes, et non des moindres, remettent d'ailleurs en question le critère de Maastricht. En Suisse, d'après l'Office fédéral de la statistique (communiqué du 12 décembre 2003), le déficit des administrations publiques a été nettement inférieur à 1 pour cent du PIB.

A la lumière de ces considérations de politique économique, il faut réexaminer les hypothèses sur lesquelles repose l'application du frein à l'endettement. A nos yeux, le Parlement, en se fondant sur des hypothèses relevant d'un pessimisme administratif de circonstance, risque d'être poussé à adopter un programme d'assainissement qui pourrait un jour, dans les années 2006 - 2007, paraître excessif.

Avis du Conseil fédéral

Les prévisions des recettes de la Confédération sont révisées à intervalles réguliers. Le Département fédéral des finances a procédé à un nouvel examen des prévisions des recettes au début de cette année, dans le cadre de l'élaboration du plan financier 2005-2007 de la législature actuelle et du programme d'allègement 2004. Les prévisions des recettes et les paramètres macroéconomiques sur lesquelles elles sont fondées sont présentés en détail dans le rapport sur le plan financier 2005-2007 de la législature actuelle.

A la lecture du tableau ci-après, on constate que le total des recettes affiche un taux de croissance annuel moyen de 4,1 % de 2003 à 2007 et de 4,9 % de 2004 à 2007. Ce taux est nettement supérieur au taux de croissance du produit intérieur brut nominal durant la même période (2003-2007: 2,9 %; 2004-2007: 3,1 %).

Il convient toutefois de préciser que l'évolution des recettes ne reflète pas uniquement la reprise conjoncturelle prévue, mais découle également de mesures discrétionnaires. Ces mesures portent par exemple sur des augmentations d'impôts (0,8 point de TVA en faveur de l'assurance-invalidité à partir de 2005, relèvement de l'impôt sur le tabac et de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations), sur des réductions d'impôts (train de mesures fiscales 2001), ou sur d'autres aspects (augmentation, en 2004, de la distribution des bénéficiaires de la BNS, améliorations de l'efficacité de la perception des impôts, etc.). Corrigé des facteurs particuliers, le total des recettes affiche des taux moyens de croissance de 3,3 % (2003-2007) et de 4,0 % (2004-2007). La croissance du total des recettes corrigées dépasse ainsi la croissance économique, mesurée à l'aide du produit intérieur brut nominal, de 0,4 point de 2003 à 2007 et même de 0,9 point de 2004 à 2007. En conséquence, l'élasticité est supérieure à un. Elle atteint en effet des valeurs de 1,2 (2003-2007) et de 1,3 (2004-2007). En d'autres termes, une augmentation du produit intérieur brut nominal de 1 % génère une croissance du total des recettes de 1,2 % (2003-2007) et de 1,3 % (2004-2007).

	C					ØΔ 03-	ØΔ 04-
Etat en février 2004	2003*	B 2004	PFL 05	PFL 06	PFL 07	07	07
Estimations des recettes, en millions							
Total des recettes	47'161	47'944	51'562	53'126	55'316	4.1	4.9
<i>Variation en %</i>		1.7	7.5	3.0	4.1		
Recettes fiscales	43'281	44'519	48'191	49'643	51'586	4.5	5.0
<i>Variation en %</i>		2.9	8.2	3.0	3.9		
Recettes non fiscales	3'880	3'425	3'371	3'483	3'730	-1.0	2.9
<i>Variation en %</i>		-11.5	-1.6	3.3	7.1		

Facteurs particuliers, en millions							
Total des recettes	1'105	1'279	3'431	3'261	2'831		
Recettes fiscales	94	270	2'648	2'478	1'898		
Recettes non fiscales	1'011	1'009	783	783	933		
Estimations des recettes corrigées des facteurs particuliers, en millions							
Total des recettes	46'048	46'665	48'131	49'865	52'485	3.3	4.0
<i>Variation en %</i>		1.3	3.1	3.6	5.3		
Recettes fiscales	43'187	44'249	45'543	47'165	49'688	3.6	3.9
<i>Variation en %</i>		2.5	2.9	3.6	5.3		
Recettes non fiscales	2'860	2'416	2'588	2'700	2'797	-0.6	5.0
<i>Variation en %</i>		-15.5	7.1	4.3	3.6		
Taux de croissance (en %) du PIB réel							
	0.5	2.1	2.8	3.3	3.3	2.9	3.1
Elasticités							
Total des recettes		0.6	1.1	1.1	1.6	1.2	1.3
Recettes fiscales		1.2	1.0	1.1	1.6	1.2	1.3
Recettes non fiscales		-7.4	2.5	1.3	1.1	-0.2	1.6

* Valeurs provisoires, état au 2 février 2004

La demande des auteurs de la motion, à savoir des recettes croissant plus fortement que l'économie en période de reprise économique, est ainsi satisfaite. Actuellement, il n'existe pas de marge de manœuvre permettant une révision à la hausse des estimations de recettes.

La croissance du total des recettes corrigées devrait s'élever à 4,5 % (2003-2007) et 5,6 % (2004-2007) pour rendre superflues les corrections de quelque 2,5 milliards requises en 2007 en vertu du frein à l'endettement. Cela correspond à des élasticités de 1,6 (2003-2007) et de 1,8 (2004-2007). En d'autres termes, le taux de croissance des recettes de la Confédération devrait atteindre presque le double de celui de l'économie de 2004 à 2007.

Le Conseil fédéral précise ce qui suit au sujet de la critique générale formulée au sujet du frein à l'endettement par les auteurs de la motion.

1. Documentation sur le frein à l'endettement. Les modalités d'application du frein à l'endettement ont été présentées en détail dans le message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement et dans le rapport du 10 janvier 2001 complétant le message sur le frein à l'endettement. Depuis que ce dernier a été introduit à travers le budget 2003, un chapitre particulier du message concernant le budget est consacré aux calculs selon ledit frein.

2. Prise en compte de la conjoncture lors de l'application du frein à l'endettement. Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003, l'application en adéquation avec la conjoncture du frein à l'endettement a été réexaminée et trois modifications ont été apportées. Le déficit structurel enregistré contrairement aux attentes lors de l'introduction du frein à l'endettement ne sera pas, vu la situation économique défavorable, réduit en une seule fois, et une augmentation temporaire et dégressive du plafond de dépenses est autorisée (2004: 3 milliards, 2005: 2 milliards, 2006: 1 milliard). L'Administration fédérale des finances a par ailleurs étudié d'autres méthodes de calcul du facteur conjoncturel. Le choix s'est porté sur une version modifiée du filtre Hodrick-Prescott. La modification double la sensibilité du facteur conjoncturel. En outre, la base de calcul du compte de

compensation a été modifiée en ce sens que des bonifications en raison de soldes de crédits sont dorénavant admises. Les modifications sont recensées dans le message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allégement du budget de la Confédération.

3. Dans le *rapport consacré à la Suisse*, les représentants du *Fonds monétaire international* ont recommandé que le frein à l'endettement soit appliqué en tenant compte de la conjoncture. Cette recommandation a été suivie dans le programme d'allégement budgétaire 2003, à travers la stratégie de réduction du déficit et l'accroissement de la sensibilité du facteur conjoncturel. Le Fonds monétaire international a salué cette démarche tout en précisant par ailleurs qu'il était très important, pour des raisons de crédibilité, de définir de manière contraignante la réduction du déficit structurel visée. Il a été tenu compte de cette remarque en optant pour une stratégie de réduction dégressive du déficit.

4. *Comparaison avec les critères de convergence de Maastricht*. D'un point de vue général, le frein à l'endettement ne peut être qualifié de plus rigide que les critères de Maastricht. Il convient d'abord de remarquer que le pacte de stabilité et de croissance oblige les pays à respecter le principe de l'équilibre budgétaire. Les critères de Maastricht représentent des limites maximales (déficit ne dépassant pas 3 % du PIB et dette ne dépassant pas 60 % du PIB), qui ne tiennent pas compte de la situation conjoncturelle. Ainsi, même en cas de déficit ou de dette inchangés, les critères deviennent «plus stricts» en période de récession, simplement en raison du recul du produit intérieur brut nominal. Dans des cas extrêmes, le critère du déficit favorise une politique fiscale procyclique. Si une économie se trouve déjà au voisinage de la limite de 3 % (taux de déficit) lors d'une entrée en récession, le recul du produit intérieur brut entraîne à lui seul le dépassement de cette limite. Des déficits conjoncturels ne peuvent être admis et, le cas échéant, des déficits structurels doivent être réduits. Il est en revanche plus facile de respecter les critères de Maastricht lors d'une phase de reprise, même si le niveau du déficit ou de la dette est constant, étant donné que le produit intérieur brut nominal s'accroît.

Des économistes renommés critiquent ce manque d'adéquation à la conjoncture et l'effet procyclique qui en découle le cas échéant. Le frein à l'endettement ne suscite en revanche pas de telles critiques. En effet, des déficits conjoncturels sont autorisés en phase de récession, alors que des excédents sont requis lors des périodes de reprise économique.

5. *Comparaison internationale des taux de déficit en % du PIB*. Le déficit consolidé rapporté au PIB, calculé par l'Office fédéral de la statistique, se réfère à une période passée. Les déficits publiés par l'OFS, qui ne sont que provisoires, couvrent une période se terminant en 2001. Selon les calculs de la statistique financière, le déficit consolidé du secteur public (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) affiche déjà une valeur supérieure à 2,5 % en 2004, valeur qui n'est plus très éloignée du critère de Maastricht relatif au déficit. Ainsi, la Suisse enregistre un déficit nettement plus élevé que d'autres économies européennes de petite taille.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.