

Commission pour les questions conjoncturelles

# Rapport annuel 2004

383<sup>e</sup> Bulletin

Supplément de La Vie économique,  
La Revue de politique économique

Rapport du  
3 septembre 2004

## Viabilité des finances publiques



# Table des matières

2	<b>Avant-propos</b>
3	<b>Executive Summary</b>
7	<b>1. Introduction</b>
9	<b>2. Situation économique et macropolitique</b>
9	2.1 Situation de l'économie mondiale et perspectives
12	2.2 Situation de l'économie suisse et perspectives
17	2.3 Evolution des différentes branches
23	2.4 Finances publiques, politique financière
27	2.5 Situation et politique monétaires
33	<b>3. L'évolution à long terme des finances fédérales</b>
34	3.1 L'évolution générale des finances publiques
35	3.2 L'évolution générale des finances fédérales
36	3.3 Evolution de différents domaines des finances fédérales
38	3.4 Evolution de l'emploi dans le secteur public
40	3.5 Remarques finales
42	<b>4. Analyses de thèmes choisis</b>
42	4.1 Lien entre les activités de l'Etat et le développement économique
48	4.2 Viabilité à long terme de la politique budgétaire : utilité des comptes de génération
55	4.3 Un référendum financier au niveau fédérale
61	4.4 Désenchevêtrement des assurances sociales et du compte de l'Etat

# Avant-propos

La Commission pour les questions conjoncturelles présente son troisième rapport annuel. Elle a en effet décidé, en 2001, d'axer davantage ses travaux sur des questions fondamentales de politique économique et de remettre chaque année un rapport au Conseil fédéral.

Contrairement aux années passées, la deuxième partie du présent rapport traite un seul thème central, celui de la durabilité des finances publiques, en particulier des finances fédérales. Face au déficit massif du budget de la Confédération, la Commission a décidé, au printemps, de consacrer une partie essentielle de son rapport annuel à cette question. Elle n'a pas voulu se borner à présenter l'évolution enregistrée jusqu'ici, bien que l'horizon temporel pris en compte soit plus large que ce n'est le cas habituellement. Elle examine aussi des questions particulières. Elle a ainsi cherché à établir dans quelle mesure l'évolution passée peut être qualifiée de durable et si un référendum financier à l'échelon fédéral pourrait contribuer à une évolution durable des finances publiques.

La première partie du rapport porte, comme toujours, sur les perspectives de l'économie suisse à court et à moyen terme. Elle décrit la situation économique mondiale, les agrégats macroéconomiques ainsi que les indicateurs de l'évolution de différentes branches. Elle analyse aussi la politique budgétaire et la politique monétaire.

Les considérations émises dans cette partie se basent sur les données qui étaient disponibles jusqu'au 3 septembre 2004. Seule exception, le *chapitre 2.2*, qui porte sur la situation et les perspectives de l'économie suisse, tient compte des données disponibles jusqu'au 10 septembre, en particulier celles concernant l'évolution du produit intérieur brut au deuxième trimestre 2004. Il a ainsi été possible de prendre aussi en considération les résultats des estimations du deuxième trimestre 2004 qui sont adaptées aux données disponibles les plus récentes de la comptabilité nationale pour les années 2001 à 2003.

Le *chapitre 3*, consacré à l'évolution des finances publiques et à l'emploi dans le service public, a nécessité le traitement d'un grand nombre de données. Certaines de ces données, qui ne sont pas publiées, ont été mises à notre disposition par des collaborateurs du Département fédéral des finances et de l'Office fédéral de la statistique. Nous tenons à les remercier de leur soutien sans lequel le présent rapport n'aurait pu être établi sous cette forme. Nous exprimons aussi notre reconnaissance à toutes les personnes, en particulier les collaborateurs du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zurich et de la Banque Nationale Suisse ainsi qu'à Madame et Messieurs les professeurs Monika Bütler, Lars P. Feld et Claude Jeanrenaud, qui, par l'élaboration de premiers projets sur des thèmes déterminés ou par des remarques critiques, ont contribué à la réalisation du présent rapport.

Les problèmes abordés sont très variés tout comme le sont les opinions représentées au sein de la Commission. Ceci explique que si la Commission a approuvé la tendance générale des contributions, en particulier les thèmes spéciaux du *chapitre 4*, elle ne souscrit pas nécessairement à toutes les considérations émises.

La Commission espère avoir, par le présent rapport, contribué, même dans une modeste mesure, à l'assainissement des finances fédérales et à leur développement durable.

Berne, le 3 septembre 2004

Le Président :  
Gebhard Kirchgässner

# Executive Summary

Le rapport annuel 2004 de la Commission pour les questions conjoncturelles accorde une place centrale aux finances fédérales. De ce fait, son contenu se divise en deux parties. La première, au *chapitre 2*, donne, comme dans les rapports précédents, une vue d'ensemble de la situation économique. La deuxième partie, qui comprend *les chapitres 3 et 4*, est consacrée aux finances publiques.

Dans la première partie, la situation économique mondiale est présentée au *chapitre 2.1*. Une appréciation générale de la situation de l'économie suisse et de ses perspectives suit au *chapitre 2.2*. Elle est complétée par un aperçu de l'évolution enregistrée dans une sélection de branches (*chapitre 2.3*), avec les résultats des enquêtes sur la marche des affaires et l'évolution attendue dans l'industrie, la construction, le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration ainsi que le secteur bancaire. Des indications sont ensuite fournies sur l'évolution de la compétitivité-prix de l'industrie dans son ensemble, de l'industrie chimique, de l'industrie des machines ainsi que de l'hôtellerie et de la restauration. Enfin, une section est consacrée à l'évolution dans l'agriculture. Cette première partie se termine sur la présentation de la politique financière et monétaire (*chapitres 2.4 et 2.5*).

Dans la deuxième partie, le chapitre 3 se penche tout d'abord sur l'évolution des finances publiques et de l'emploi dans le service public depuis 1960. Le *chapitre 4* aborde différents thèmes en lien direct avec les finances publiques. Il examine le rôle des finances publiques dans le développement économique (*chapitre 4.1*) ainsi que, à l'aide des comptes de génération, la question de savoir si l'évolution actuelle des finances publiques est durable (*chapitre 4.2*). Il analyse ensuite le référendum financier comme instrument permettant éventuellement d'améliorer cette durabilité (*chapitre 4.3*). Enfin, il aborde la question de savoir dans quelle mesure un désenchevêtrement des budgets des collectivités publiques et des assurances sociales pourrait créer une plus grande transparence et offrir ainsi à la politique une meilleure base décisionnelle (*chapitre 4.4*).

## L'évolution économique

### L'évolution de l'économie mondiale

Au cours du deuxième semestre 2003, l'économie mondiale a surmonté sa phase de faiblesse pour entamer un mouvement à la hausse plus dynamique. Cela a particulièrement été le

cas aux Etats-Unis, dans de grandes parties de l'Asie ainsi que dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Dans l'Union européenne et sur le continent latino-américain, la reprise a été moins vigoureuse. Globalement, il faut s'attendre à un essoufflement de la dynamique de la croissance, en raison notamment de la forte hausse des prix du pétrole.

### Evolution probable en Suisse

La reprise économique, qui s'est amorcée en Suisse au deuxième semestre 2003, se poursuit et devrait se maintenir l'année prochaine aussi. Elle jouit d'une assise toujours plus large. Elle bénéficie en effet des impulsions données par les exportations et la demande intérieure, en particulier la consommation privée et les investissements. La hausse de l'emploi, attendue l'année prochaine, va entraîner un relèvement des revenus disponibles et offrir de meilleures perspectives au niveau des revenus. La consommation privée devrait ainsi se maintenir sur la voie de l'expansion. L'augmentation du renchérissement, provoquée avant tout par la flambée actuelle des prix du pétrole, exerce toutefois un léger effet de frein. Elle ne devrait toutefois pas remettre en cause la relance. S'agissant des investissements en biens d'équipement, la meilleure utilisation des capacités va accroître la propension à des investissements d'extension. Les investissements dans la construction ne devraient en revanche pas fournir d'impulsions supplémentaires.

### Evolution dans différentes branches

Les résultats des enquêtes dans une sélection de branches montrent que l'on s'attend en général à des taux de croissance positifs, même s'ils ne devraient pratiquement plus augmenter. C'est le cas pour la production industrielle, la construction et le commerce de détail. Dans l'hôtellerie et la restauration, seuls les hôtels tablent sur une augmentation de leurs chiffres d'affaires ; les restaurants espèrent tout au plus une stabilisation. Les banques envisagent l'avenir avec un peu moins d'optimisme, même si les avis positifs l'emportent toujours sur les avis négatifs. Il faut s'attendre à des compressions de personnel dans ce secteur.

A long terme, la compétitivité-prix est déterminée par l'évolution des coûts salariaux relatifs et de la productivité relative du travail. Mais, à court terme, elle dépend surtout du taux de change. Si la compétitivité des quatre branches considérées – l'industrie dans son ensemble, l'industrie chimique, l'industrie des

machines ainsi que l'hôtellerie et la restauration – s'est plutôt dégradée depuis l'an 2000, cela est en bonne partie imputable à l'appréciation du franc suisse entre 2000 et 2003.

#### *Politique financière*

La situation financière des ménages publics n'a cessé de se dégrader depuis l'an 2000. Il devrait en résulter, pour 2003, un déficit global de 6,2 milliards de francs, ce qui représente 1,4 % du produit intérieur brut. Et, pour l'année en cours, le déficit devrait être nettement plus élevé, atteignant 9,7 milliards de francs, soit environ 2,2 % du produit intérieur brut. En raison d'une croissance plus forte des recettes et d'une progression moins soutenue des dépenses, le déficit devrait être ramené l'an prochain à 5 milliards de francs.

La quote-part de l'Etat et le taux d'endettement qui, selon la définition de l'OCDE, en comparaison internationale, figurent encore tous deux dans la zone inférieure du classement, se sont encore accrus ces dernières années. Alors que la quote-part de l'Etat devrait légèrement se contracter l'an prochain, le taux d'endettement devrait au mieux se stabiliser.

#### *Politique monétaire*

La Banque nationale suisse s'en tient à la nouvelle stratégie qu'elle applique depuis l'an 2000. Ces dernières années, elle a donné à sa politique monétaire un cours toujours plus expansif. Un léger resserrement a été opéré en juin de cette année, mais il ne devrait guère avoir d'incidence sur le renchérissement. Pour l'année prochaine, la Banque nationale table sur un taux d'inflation d'environ 1%. A plus longue échéance et sans modification de sa politique, les taux de croissance devraient être nettement plus élevés. Il faut donc s'attendre, à moyen terme au moins, à un nouveau resserrement de la politique monétaire.

En comparaison internationale, la Suisse a toujours des taux d'intérêt très bas. Les taux d'intérêt du marché monétaire ont un bonus d'environ un point de pourcentage par rapport au dollar US et d'environ 1,5 point par rapport à l'euro. Ce bonus devrait subsister dans le proche avenir.

## **Evolution et problème des finances publiques**

### **Evolution générale**

L'évolution des finances fédérales est dominée par celle des transferts qui ont massivement augmenté. Les subventions en faveur des assurances sociales de la Confédération n'ont pas été les seules à prendre l'ascenseur. Les autres transferts, aux cantons par exemple, ont affiché des hausses encore plus marquées. Cette augmentation s'est partiellement faite au prix

d'un accroissement considérable de la dette publique. S'agissant des dépenses de la Confédération, les plus fortes réductions ont été enregistrées au niveau de la consommation. Celles-ci ont cependant été plus que compensées par le développement de la consommation publique des cantons et des communes. La consommation de l'Etat s'est donc accrue tant dans son ensemble que comme part au produit intérieur brut. En revanche, la part des investissements dans le produit intérieur brut comme dans les dépenses publiques a reculé non seulement au niveau fédéral, mais aussi dans l'ensemble. Enfin, le service de l'intérêt est aujourd'hui encore comparativement bas.

Si l'on considère l'évolution des finances fédérales par fonction, on constate qu'il y a un grand «gagnant» et un grand «perdant». Les dépenses pour la prévoyance sociale ont enregistré une hausse massive. Elles accaparent aujourd'hui plus d'un quart du budget fédéral et près de 20% des dépenses de toutes les collectivités publiques, soit au total 5,5% du produit intérieur brut. Il convient de relever que ces chiffres ne comprennent pas les dépenses des assurances sociales qui sont financées par les contributions des assurés et non par les subventions des collectivités publiques. Les dépenses pour la santé sont également «gagnantes», elles qui ne revêtaient jusqu'ici qu'une importance secondaire pour la Confédération. En revanche, les dépenses en faveur de la défense nationale se sont massivement contractées. Elles ne représentent plus aujourd'hui que 1,3% du produit intérieur brut, soit moins d'un quart des dépenses consenties pour la formation ou la prévoyance sociale. Dans les autres groupes, il y a eu des changements parfois considérables jusque vers le milieu des années 70, mais cela n'a plus été tellement le cas depuis le début des années 80 au plus tard.

Outre la quote-part de l'Etat, la quote-part de l'emploi est aussi un indicateur de l'ampleur de l'activité étatique. Cette quote-part a suivi la même évolution que la quote-part de l'Etat (ou la dette de l'Etat). Les quotes-parts particulièrement basses que la Suisse a réussi à afficher sont de l'histoire ancienne. En comparaison internationale, la Suisse est toujours en relativement bonne position, mais elle s'est rapprochée du niveau des autres pays et se trouve en partie déjà en milieu de tableau. Alors que les modifications essentielles de la quote-part de l'Etat comme de la quote-part de l'emploi sont intervenues avant 1990 déjà, les dettes étaient plutôt en recul jusqu'à cette date. Ce n'est que par la suite qu'elles se sont fortement accrues.

L'évolution dans les cantons et les communes a été très différente de celle enregistrée à la Confédération. Alors qu'à l'échelon fédéral, ce sont surtout les transferts qui ont gagné en im-

portance, dans les cantons, la consommation de l'Etat s'est le plus fortement accrue. Comme cette dernière a un coefficient de personnel nettement plus élevé, l'emploi a progressé bien davantage dans les cantons et les communes qu'à la Confédération. Le recul de l'emploi observé ces derniers temps dans le secteur public au sens large – et qui se limite presque exclusivement au niveau fédéral – est dû surtout au fait que les entreprises publiques ont pris la forme juridique de sociétés anonymes qui demeurent toutefois largement la propriété de l'Etat.

Ceteris paribus, l'évolution démographique va entraîner une nouvelle augmentation des transferts de la Confédération. Pour stabiliser le budget fédéral par rapport au produit intérieur brut, il faut donc réduire la consommation de l'Etat. Par le passé, cette réduction s'est faite au détriment des dépenses en faveur de la défense nationale. Même si de nouvelles compressions sont possibles et vont être opérées dans ce domaine, il est manifeste que, vu la part toujours plus faible de ces dépenses dans le budget fédéral, la marge de manœuvre va se rétrécir à l'avenir. Une hausse des transferts devra donc être compensée dans d'autres domaines.

Une croissance plus vigoureuse de l'économie peut atténuer, mais pas résoudre, les problèmes financiers actuels de la Confédération, qui résultent de l'évolution des transferts et se manifestent surtout dans le déficit et dans les dettes accumulées cette dernière décennie. D'autre part, une consolidation des finances fédérales peut avoir, à long terme, un effet positif sur la croissance économique. Dans les prochaines années, les efforts de la Confédération en matière de politique financière devront donc se concentrer sur cette consolidation (afin d'arrêter une tendance à long terme).

### **Les réflexions sur les différents thèmes ont conduit aux résultats suivants :**

#### *Quote-part de l'Etat et développement économique*

Ni les études internationales, ni les travaux sur la Suisse ne permettent de dire avec certitude qu'une réduction de l'activité étatique entraîne une augmentation de la croissance économique. Ce sont des difficultés de nature méthodique qui empêchent d'aboutir à des conclusions probantes. D'une part, il n'existe pas de causalité unilatérale entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique : si les activités étatiques ont des effets sur la croissance économique, le développement économique influence lui aussi la quote-part de l'Etat. Sur le plan statistique, il est difficile d'opérer une distinction entre ces deux orientations des effets. Rares sont d'ailleurs ceux qui tentent de le

faire. D'autre part, le rapport entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique est nécessairement non monotone. Il existe donc en principe une quote-part de l'Etat optimale pour la croissance économique. Le niveau de cette quote-part optimale dépend du type de système social. La question (à laquelle il est difficile de répondre) est donc de savoir si la quote-part d'un pays déterminé est supérieure ou inférieure à la quote-part optimale donnée du système social en vigueur.

Si une relation statistiquement sûre entre le niveau de la quote-part de l'Etat et la croissance économique ne peut être prouvée, cela ne signifie pas qu'une telle relation n'existe pas, ni que le besoin d'agir sur le plan politique ne se fasse pas sentir. En outre, la nécessité en Suisse de prendre des mesures politiques résulte moins du niveau absolu de la quote-part de l'Etat que de la constante progression de cette dernière depuis les années 60. Quelle que soit la manière dont on estime l'effet du niveau atteint aujourd'hui par la quote-part de l'Etat, une poursuite de l'évolution actuelle ne serait guère judicieuse car, à partir d'un certain niveau, des effets négatifs se manifestent inévitablement.

Par ailleurs, il ne faudrait pas oublier qu'il s'agit moins de l'ampleur de l'activité étatique que du rapport prix-prestations : les citoyennes et les citoyens sont prêts à payer des impôts dans l'ampleur requise si on leur offre en contrepartie des prestations de qualité adéquate. En outre, le système fiscal devrait être aménagé de façon à favoriser la croissance. Les initiatives politiques prises dans ce domaine (de même que celles visant à stabiliser la dette publique) sont au moins aussi importantes que les efforts déployés en vue de stabiliser la quote-part de l'Etat.

#### *Durabilité des finances fédérales*

Le bilan intergénérationnel sert à quantifier les obligations financières à long terme du secteur public qui ne ressortent pas des indicateurs budgétaires traditionnels tels que le déficit ou la dette publique. Il permet de déterminer si la politique financière actuelle est durable, c'est-à-dire si elle peut être poursuivie indéfiniment sans qu'il en résulte des déséquilibres nécessitant des changements. Une étude, réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie, a révélé qu'en 2001 les obligations financières futures non couvertes s'élevaient à un peu plus de 100 milliards de francs, soit 24,5% du produit intérieur brut. Ce déficit correspond à une dette implicite qui doit être ajoutée à la dette financière explicite de 162 milliards de francs. Il faut toutefois relever que le déficit de durabilité mis en évidence par le compte générationnel dépend dans une très large mesure des hypothèses re-

tenues, en particulier celles concernant l'évolution de l'économie, le taux d'escompte et la migration attendue. Les calculs sont basés sur une croissance réelle moyenne de 1% par année. Or, il suffit que le taux de croissance atteigne 1,5% pour que le déficit de durabilité soit comblé. Dans cette étude, la dette implicite de l'Etat a toutefois été sous-estimée, car elle ne tient pas compte de la dette implicite due au déficit de couverture des caisses de pension publiques, estimé à plus de 60 milliards de francs. Dès lors, une croissance réelle de 1,5% par année ne suffirait pas pour que la situation financière actuelle satisfasse au critère de viabilité.

#### *Le référendum financier, un frein aux dépenses*

Un référendum financier permettrait de mieux aligner la politique financière de la Confédération sur les vœux des citoyens. Selon l'évidence empirique tirée des cantons et communes suisses, les référendums financiers vont de pair avec des dépenses, des recettes et des dettes publiques significativement plus faibles. Le référendum financier est donc, en principe, un instrument complémentaire approprié pour lutter contre les dettes à l'échelon fédéral. Il serait possible d'envisager un référendum facultatif pour les dépenses nouvelles, uniques et récurrentes, qui devrait être demandé par 50 000 citoyens au moins (comme pour le référendum législatif facultatif). La valeur seuil devrait être établie en fonction de la moyenne des années précédentes. Elle pourrait, par exemple, s'élever à 0,4% pour les dépenses uniques et 0,04% pour les dépenses récurrentes, ce qui correspond à l'heure actuelle à environ 200 et 20 millions de francs. Il serait en outre souhaitable de donner à une minorité des deux Chambres la possibilité de déclencher le référendum financier.

La transposition des expériences cantonales à l'échelon fédéral soulève moins de difficultés que prévu. Le fait que la Confédération procède à davantage de transferts que les cantons ne devrait pas être trop problématique. Selon les expériences faites aux Etats-Unis et dans les cantons suisses, le système de démocratie directe convient parfaitement à la prise de décision concernant des mesures de redistribution. Un problème de surréglementation peut se poser : il est en effet possible que les citoyens acceptent des lois prévoyant des prestations financières et qu'ils refusent ensuite, par vote référendaire, les dépenses décidées en vertu de ces lois. Cela ne signifierait pas nécessairement que les citoyens ont un comportement irrationnel, mais indiquerait simplement qu'ils tiennent à des projets moins onéreux. Il ne faut guère craindre une politique de blocage découlant du référendum financier. On peut finalement attendre d'un référendum financier

des effets d'économies, car à l'heure actuelle le financement d'une série de mesures d'infrastructure et de subventions n'est pas soumis à l'approbation du peuple à l'échelon fédéral.

#### *Désenchevêtrement des budgets des assurances sociales et des collectivités publiques*

L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI) sont étroitement liées au budget de la Confédération sur le plan financier, mais aussi statistique. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays, ces assurances n'ont pas de compte propre dans les comptes nationaux. En outre, les pouvoirs publics financent, en vertu de la loi, une part fixe des dépenses de l'AVS et de l'AI. Des comptes séparés, également dans les comptes nationaux, ont tendance à augmenter la transparence et constituent dès lors une meilleure base pour mener une politique sociale durable. Ils ne livrent toutefois qu'un instantané de la situation financière des assurances sociales. Ils ne permettent pas d'avoir une meilleure vue d'ensemble des obligations intertemporelles de ces assurances. Il serait donc judicieux d'établir périodiquement, à côté du compte d'exploitation courant de l'AVS et de l'AI, un bilan intergénérationnel.

Le désenchevêtrement reste toutefois limité à un changement comptable si une partie fixe des dépenses continue à être couverte par les ressources générales de la Confédération. Dans le sens d'une plus grande autonomie financière et d'une plus grande sécurité du budget pour d'autres tâches de l'Etat, on pourrait envisager de fixer le montant des subsides fédéraux en fonction des recettes de l'Etat (ou du produit de la taxe sur la valeur ajoutée). Le problème financier essentiel de ces deux assurances, qui découle de l'évolution démographique, ne serait pas résolu pour autant. Il ne suffit pas d'une participation proportionnelle de l'Etat aux dépenses des assurances pour éliminer. Mais une comptabilisation séparée et transparente des assurances sociales, ajoutée à des règles de financement claires, permettrait au moins d'avoir une base solide pour mener une politique sociale et financière durable.

# 1. Introduction

L'évolution des finances fédérales place les milieux politiques devant des défis considérables. Une fois le déficit budgétaire des années nonante réduit grâce au consensus dégagé lors de la « Table ronde », un important excédent a été réalisé en l'an 2000. Il a ensuite semblé que l'instauration du frein à l'endettement allait permettre de maintenir à long terme l'équilibre des finances fédérales. Mais un déficit considérable a été enregistré en 2001 déjà. Ce déficit ne s'est pas résorbé depuis lors. Il devrait atteindre son niveau maximum cette année et se maintenir encore au moins jusqu'en 2007, selon le plan financier de la Confédération. La quote-part du déficit est, comparée aux années 1990 à 1993, certes encore faible. Mais comme les dettes de la Confédération ont fortement augmenté depuis 1990, des déficits, même relativement faibles, sont aujourd'hui problématiques. Finalement, le taux d'endettement a presque doublé depuis lors et s'est rapproché des 60 % du produit intérieur brut, limite correspondant aux critères de Maastricht.

Parallèlement, les dépenses de l'Etat et les charges qui pèsent sur la population sous forme d'impôts et surtout de taxes se sont considérablement accrues ces dernières décennies. Il n'est plus guère possible à l'heure actuelle de compenser les déficits par le biais des recettes, comme cela a encore été le cas en 1994 avec l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée et l'augmentation de l'impôt sur les huiles minérales, deux objets acceptés par le peuple une année auparavant. Une telle mesure se heurterait aujourd'hui à une résistance politique plus forte. En outre, elle serait davantage sujette à caution puisqu'elle pourrait compromettre la compétitivité internationale de la Suisse. Comme d'autre part les transferts à opérer par la Confédération vont – ceteris paribus – augmenter en raison surtout de l'évolution démographique, une adaptation des autres dépenses est indispensable pour ne pas accroître encore la quote-part de l'Etat. Il devrait être évident que cette quote-part ne peut s'étendre indéfiniment, même si la situation actuelle n'est pas encore jugée inquiétante.

Ces dernières décennies, l'adaptation – comme nous allons le montrer dans le *chapitre 3* du présent rapport – s'est faite pour l'essentiel par le biais des dépenses de défense nationale dont la part aux dépenses de la Confédération a massivement reculé. Il ne sera pas possible à l'avenir de procéder à des adaptations de ce type, tout au moins plus dans la même mesure. Comme il ne faudrait pas toucher aux

investissements qui, selon l'opinion générale, sont plus importants pour le développement économique que les transferts ou la consommation de l'Etat, c'est dans ces deux derniers domaines que des coupes doivent être opérées. De telles coupes peuvent être douloureuses pour les milieux concernés et il n'est pas facile, politiquement, de les faire accepter, surtout dans une démocratie directe.

La population a parfois l'impression que les prestations fournies par l'Etat pour ses citoyens diminuent alors que la charge des impôts et des taxes ne cesse d'augmenter. Cette impression que les prestations se réduisent peut provenir de la transformation des entreprises publiques en sociétés (formellement) privées, lesquelles, étant exposées au moins partiellement à la concurrence, ont dû et doivent supprimer des prestations qui ne sont plus subventionnées. Mais elle peut aussi résulter du fait que, pour la Confédération tout au moins, la part de la consommation de l'Etat dans le budget s'est fortement contractée, alors que les transferts ont considérablement gagné en importance. La réduction parallèle de l'effectif du personnel va, il est vrai, plutôt à l'encontre de cette hypothèse.

Face à cette situation, la Commission pour les questions conjoncturelles CQC a décidé, au début de cette année, de placer son rapport annuel sous le thème de la durabilité des finances fédérales. Cela signifie qu'hormis le *chapitre 2* qui, comme ces dernières années, présente et explique la situation et les perspectives de l'économie suisse, le rapport est consacré aux finances publiques.

Le *chapitre 3* retrace tout d'abord l'évolution des finances publiques en Suisse depuis l'année 1960 en opérant une distinction entre les niveaux de la Confédération, des cantons et des communes. Nous distinguons aussi, du côté des dépenses, entre la consommation de l'Etat, les investissements publics, les transferts et les paiements des intérêts et, du côté des recettes, entre les impôts (directs et indirects) et les revenus de la fortune. Nous présentons également l'évolution des dettes.

Conformément au mandat de la CQC qui est une commission du Conseil fédéral, nous considérons ensuite les finances fédérales de manière détaillée, selon les catégories de dépenses. Il est intéressant aussi de constater comment les finances fédérales ont évolué par rapport à celles des cantons et des communes. Nous examinons, dans un troisième temps, différents domaines de dépenses, tels que l'agriculture et la défense, pour établir dans quelle

mesure leur évolution diffère de l'évolution générale. Enfin, nous présentons l'évolution de l'emploi à la Confédération et dans le service public en général. Tout comme la quote-part de l'Etat, la quote-part de l'emploi public est un indicateur de l'influence de l'Etat sur l'économie privée. Comme les deux quotes-parts présentent des avantages et des inconvénients divers, il est utile de les considérer tous deux et de comparer leur évolution.

Si une description détaillée de l'évolution historique laisse apparaître des tendances, elle ne permet pas de les apprécier ni d'en déduire directement des mesures politiques. C'est pourquoi le *chapitre 4* traite différents thèmes qui peuvent ouvrir de nouvelles perspectives. Il s'agit tout d'abord de la relation entre l'activité de l'Etat et le développement économique. Le montant de la quote-part de l'Etat et son impact sur la croissance économique constituent, en Suisse aussi, un thème politique controversé. Nul ne conteste, il est vrai, qu'une quote-part de l'Etat en constante hausse a des répercussions négatives, ni que le « rapport prix-prestation » est essentiel pour les effets des activités de l'Etat sur le développement économique. Mais là où les avis divergent, c'est sur le point de savoir si, dans le rapport prix-prestation actuel, la quote-part de la Suisse est (déjà) trop élevée. Les travaux empiriques réalisés jusqu'ici ne sont pas assez clairs à ce sujet. Outre quelques considérations fondamentales, le *chapitre 4.1* fournit un aperçu de la littérature empirique et signale les raisons qui pourraient expliquer la grande divergence de leurs résultats.

Que l'ampleur actuelle des activités de l'Etat doive être maintenue, étendue ou réduite, la question est de savoir si la situation est viable, c'est-à-dire supportable à long terme, ou s'il existe un déficit de viabilité. Un coup d'œil sur le déficit budgétaire ou sur l'état des dettes ne permet pas de répondre à cette question, même si l'on considère leur évolution à long terme. La réponse dépend en effet pour l'essentiel des hypothèses concernant le développement économique, le loyer de l'argent et les flux migratoires à venir. Le bilan intergénérationnel, présenté au *chapitre 4.2* qui en discute aussi les résultats pour la Suisse, est un procédé qui permet d'obtenir au moins une réponse tendancielle à la question de la durabilité des finances publiques.

Si l'expansion des dépenses publiques doit être limitée, il convient d'envisager de nouveaux instruments permettant d'atteindre cet objectif. Le référendum sur les dépenses est l'un de ces instruments. Il a été proposé en 1995 par le Conseil fédéral dans son projet de réforme des droits populaires, mais n'a pas reçu le soutien du Parlement. Depuis lors, tant le Parlement que certains groupes d'intérêts semblent l'envisager avec nettement plus de sérénité. On

ne peut donc pas exclure totalement qu'il soit instauré ces prochaines années. Le *chapitre 4.3* retrace les expériences faites jusqu'ici par les cantons et les communes avec le référendum financier et expose les avantages d'un tel instrument, les problèmes qu'il pose ainsi que les possibilités de l'aménager à l'échelon fédéral.

Quel traitement faudrait-il accorder aux assurances sociales publiques dans les comptes de l'Etat? A première vue, ce problème peut sembler purement statistique. Mais il serait probablement plus judicieux de tenir, à côté des comptes de la Confédération, des cantons et des communes, un compte séparé pour les assurances sociales que sont l'AVS et l'AI. Des comptes séparés ont en effet tendance à offrir une plus grande transparence et constituent dès lors une meilleure base pour prendre des décisions politiques dans les domaines financier et social. Le *chapitre 4.4* se penche sur le désenchevêtrement des budgets des assurances sociales et des collectivités publiques. Il envisage le réaménagement des transferts de la Confédération aux assurances sociales AVS et AI, en particulier le remplacement des subsides actuels par des pour-cent de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il « manque » dans ce rapport annuel une discussion du frein à l'endettement, l'instrument sans doute le plus important dont dispose aujourd'hui la Confédération pour promouvoir la durabilité de ses finances. Il y a deux raisons à cela. D'une part, le sujet a déjà été traité en détail dans le *chapitre 3.3* du rapport annuel 2002, en comparaison aussi avec les institutions cantonales correspondantes. On y présentait la l'évidence empirique établie à l'époque et qui a été encore confirmée par quelques récents travaux. D'autre part, le frein à l'endettement devait pleinement déployer ses effets en 2003. Or, le Parlement a édicté en 2003 une réglementation transitoire qui le repousse à 2007, afin de pouvoir, d'ici là, réduire progressivement le déficit structurel. Bien qu'il ait été approuvé par le peuple en 2001 déjà et que les efforts déployés en vue de satisfaire à ses exigences soient perceptibles, on ne peut aujourd'hui juger dans quelle mesure le frein à l'endettement va effectivement combler les attentes. Il nous a dès lors paru superflu de traiter plus en détail de cet instrument dans le présent rapport.

## 2. Situation et politique macro-économiques

### 2.1. Situation de l'économie mondiale et perspectives

#### 2.1.1 Aperçu de l'évolution conjoncturelle 2001-2003

Durant le deuxième semestre 2003, l'économie mondiale est venue à bout de la phase de faiblesse qu'elle traversait depuis 2001. Le recul conjoncturel mondial de 2001, qui s'est traduit par une baisse des investissements en biens d'équipement et en stocks ainsi que par une contraction des importations et des exportations, a fait place, dès la fin de cette même année, à une augmentation à nouveau sensible de la production économique globale. Ce redressement n'est toutefois pas parvenu à se consolider. Un nouveau fléchissement s'est manifesté dès la fin de 2002 et le mouvement de repli s'est poursuivi durant le 1<sup>er</sup> semestre 2003. Il a fallu attendre le milieu de l'année pour que les exportations enregistrent une hausse sensible. Dans certaines économies, les investissements en biens d'équipement ont eux aussi vigoureusement augmenté ou tout au moins montré des signes manifestes de stabilisation. En outre, la consommation privée s'est fortement accrue, en particulier aux États-Unis, si bien que le produit intérieur brut (PIB) est remonté en force. La Chine a également enregistré une croissance vigoureuse de son économie, créant une demande dont ont profité surtout le Japon et les autres États asiatiques, mais aussi les pays européens. La production économique globale de l'UE n'a toutefois que peu augmenté. En revanche, l'évolution économique a été dynamique dans les pays d'Europe centrale et orientale.

La fin de la guerre en Irak et l'endigement de l'épidémie de pneumonie atypique (SRAS), qui a surtout affecté certaines économies asiatiques, ont libéré l'économie mondiale de lourdes hypothèques dans la 2<sup>ème</sup> moitié de 2003. Alors que les cours des actions avaient atteint, en mars encore, de nouveaux niveaux plancher, la plupart des marchés des actions ont réalisé de forts bénéfices en fin d'année. Le recul du prix du pétrole brut, au printemps, n'a en revanche été que temporaire. Les prix sont remontés en flèche en été 2003 déjà.

#### 2.1.2 La situation économique en 2003

##### *Etats-Unis*

Aux États-Unis, l'expansion de l'économie s'est considérablement accélérée au cours de l'année 2003. Il en a résulté, pour l'ensemble de l'année, une augmentation du PIB de 3,0 %, contre 1,9 % l'année précédente. Ainsi, les inves-

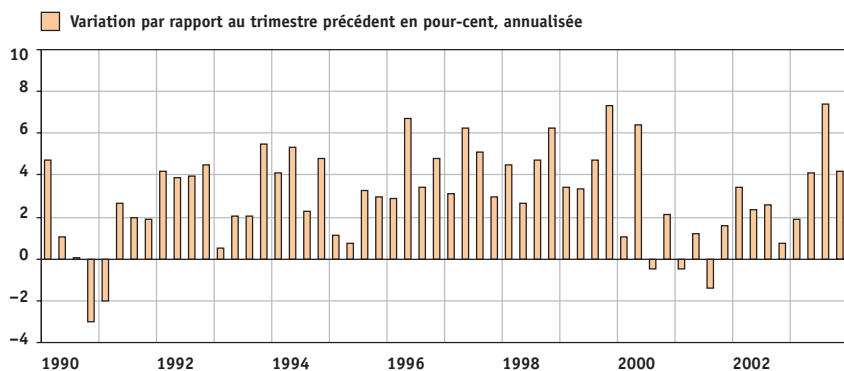
tissements en biens d'équipement ont commencé à reprendre au 1<sup>er</sup> trimestre déjà. En outre, la phase de repli ou de progression infime des exportations, qui durait depuis 2001, a pris fin au 2<sup>ème</sup> semestre 2003. Enfin, les dépenses de consommation privée qui, même pendant la récession, avaient relativement bien augmenté en raison d'une politique économique très expansive, ont pris l'ascenseur. Ce phénomène était essentiellement imputable à la baisse des impôts sur le revenu qui a déployé ses effets au 3<sup>ème</sup> trimestre. Le marché du travail n'a en revanche guère donné d'impulsions positives. La production économique globale, qui a amorcé une remontée depuis la fin 2001, a eu des effets modestes sur le marché du travail. Le taux de chômage, qui se situait à 5,8 % en moyenne pour l'année 2002, a atteint 6,3 % en juin 2003 avant de retomber à 5,7 % en décembre. Ce recul était essentiellement imputable à une baisse de participation au marché du travail. L'emploi n'a que peu progressé.

En 2003, les prix à la consommation ont subi une hausse plus forte que l'année précédente. Le renchérissement annuel moyen a atteint 2,2 % alors qu'il s'élevait à 1,7 % en 2002. La pression des prix s'est toutefois affaiblie au fil des mois, passant de 2,6 % en janvier à 1,8 % à la fin de l'année. L'inflation sous-jacente, corrigée des composantes volatiles que sont les denrées alimentaires et l'énergie, s'est même repliée de 1,9 % au début de l'année à 1,1 % en décembre.

##### *UE*

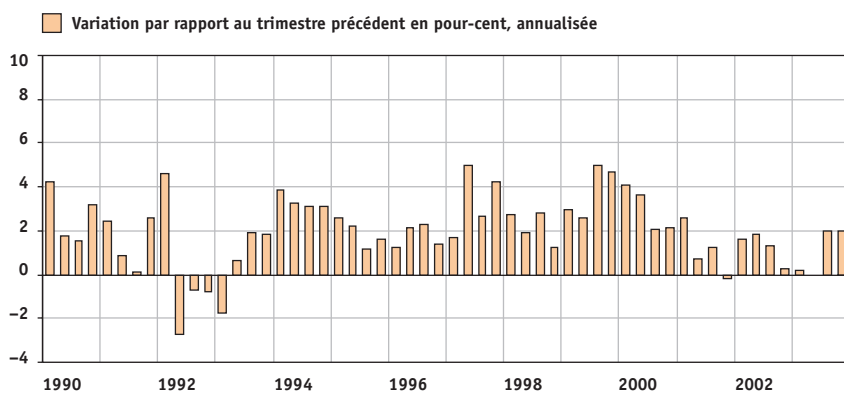
Au 2<sup>ème</sup> semestre 2003, une relance a mis un terme à la phase de stagnation qui avait débuté à la fin 2002. Le PIB a progressé de 0,8 % en 2003, contre 1,0 % l'année précédente. La reprise des exportations a été le véritable moteur de la production économique globale. L'amélioration du contexte international a notamment permis de relancer les investissements en biens d'équipement. La consommation privée n'a guère soutenu la reprise. Faible au premier semestre, elle n'a été que légèrement plus vigoureuse durant la seconde moitié de l'année. Les différences entre les pays de l'UE ont cependant été notables. Si la consommation privée a diminué en Allemagne, elle a considérablement augmenté en Grande-Bretagne par exemple, grâce à la hausse constante des prix de l'immobilier et à l'amélioration de la situation du marché du travail qui était d'ailleurs déjà favorable. En revanche, l'emploi n'a cessé de se dégrader en Allemagne et le taux de chômage qui était encore, en moyenne annuelle, de 8,7 % en 2002 a grimpé à 9,6 % à la fin

Graphique 2.1 : Etats-Unis – évolution du PIB réel



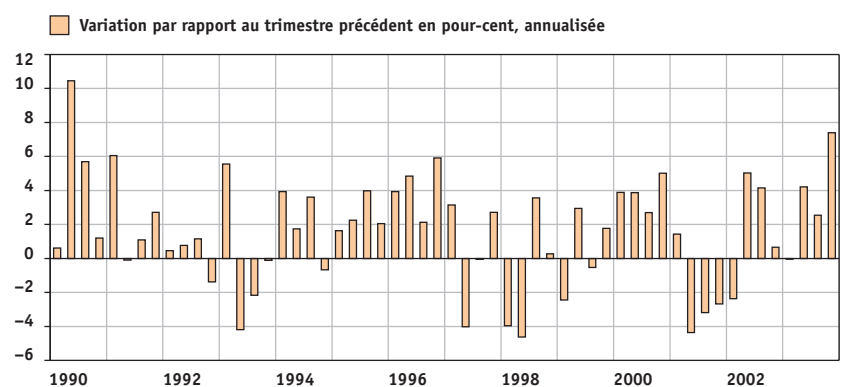
Source : OCDE

Graphique 2.2 : UE(15) – évolution du PIB réel



Source : OCDE

Graphique 2.3 : Japon – évolution du PIB réel



Source : OCDE

2003. Si l'on considère l'UE dans son ensemble, la situation du marché du travail s'est stabilisée. Le taux de chômage, qui est passé de 7,3 % en été 2001 à 7,9 % un an et demi plus tard, est resté à 8,1 % depuis avril 2003.

Après avoir accusé, début 2003, une légère hausse due essentiellement aux cours élevés du brut suite au conflit en Irak, le renchérissement a quelque peu fléchi dans le courant de l'année. L'inflation, qui atteignait 2,3 % au printemps 2003 (zone euro : 2,4 %), est retombée à 1,8 % (zone euro : 2,0 %) jusqu'en décembre. L'évolu-

tion de l'inflation sous-jacente, corrigée des composantes denrées alimentaires, énergie, tabac et alcool, a été semblable : de 1,8 % au début 2003, elle a reculé à 1,4 % en décembre.

#### Nouveaux Etats membres de l'UE

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, qui ont adhéré à l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004 avec Malte et Chypre, les activités économiques ont gagné en dynamique au cours de l'année 2003. La détérioration de la situation conjoncturelle au 1<sup>er</sup> semestre 2003 dans les principaux pays commerçants et investisseurs s'est faite sentir au niveau des chiffres relatifs aux exportations et aux investissements. Dès le milieu de l'année, le redressement de la conjoncture s'est rapidement traduit, dans les pays acheteurs, par une augmentation de la production économique globale. Mais dans la plupart des économies nationales, la demande de consommation privée a été le véritable soutien de la conjoncture.

#### Japon

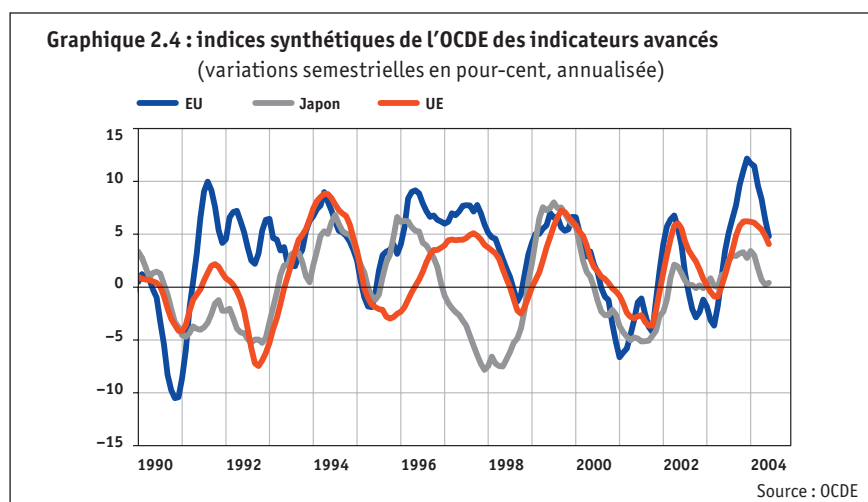
La situation économique au Japon s'est dynamisée durant l'année 2003, de sorte que le PIB qui avait reculé de 0,3 % en 2002 a enregistré une croissance de 2,5 % l'an dernier. C'est l'explosion des exportations qui est essentiellement à l'origine de cette évolution. Si l'industrie d'exportation a pu profiter en particulier de la forte demande émanant des pays asiatiques, les livraisons vers les Etats-Unis et l'UE ont également augmenté. Dans le sillage de la sensible augmentation des exportations, les investissements en biens d'équipement ont également amorcé une remontée. De plus, la demande de consommation s'est quelque peu accélérée depuis le milieu de l'année alors qu'elle avait eu un accès de faiblesse au premier semestre. L'évolution enregistrée sur le marché du travail a probablement exercé un léger effet de soutien. C'est ainsi que le recul de l'emploi a été pratiquement enrayé au cours de l'année 2003. La baisse du taux de chômage, qui est passé de 5,5 % au début 2003 à 4,9 % en décembre, est toutefois essentiellement imputable à une réduction de l'offre d'emplois.

L'évolution des prix à la consommation n'a également guère incité à reporter dans le temps la demande de consommation. Alors que la déflation était encore en moyenne de 0,9 % en 2002, le recul des prix a atteint 0,3 % l'an dernier. Cette évolution s'explique par une série de facteurs particuliers tels que l'augmentation de l'impôt sur le tabac, des modifications de l'assurance-maladie et une flambée des prix du riz.

#### Autres régions

Tout comme au Japon, la croissance de l'économie a subi un coup d'accélérateur dans les pays émergents d'Asie au 2<sup>ème</sup> semestre 2003. Cette évolution est imputable, d'une part, à la nette remontée amorcée par les exportations.

1 Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, Slovénie, République tchèque et Hongrie.



Elle est due, d'autre part, à la consommation privée qui, dans la plupart des Etats, a redémarré une fois que l'épidémie de pneumonie atypique (SRAS) a été maîtrisée, ce qui s'est fait assez rapidement.

En Amérique latine, la situation conjoncturelle s'est stabilisée. L'augmentation de la demande en provenance de l'Asie et des Etats-Unis a nettement stimulé les exportations. De plus, les prix à l'exportation (même sans tenir compte du pétrole) ont, en moyenne, augmenté plus fortement que ceux à l'importation, de sorte que les termes de l'échange se sont améliorés pour la région. L'économie de l'Argentine tout comme celle du Venezuela sont en outre parvenues à se remettre des pertes subies auparavant.

### 2.1.3 Conditions générales de la politique économique

Un tournant se dessine dans la politique économique tant au niveau monétaire que budgétaire. En 2003, la politique monétaire est devenue encore un peu plus expansive dans les trois grandes zones économiques que sont les Etats-Unis, l'UE et le Japon. Un changement de cap au niveau des taux d'intérêt est intervenu cette année aux Etats-Unis. Un tel changement est aussi attendu dans la zone euro au cours de l'année 2005. C'est manifestement au Japon seulement que les autorités monétaires vont s'en tenir à un cours expansif l'année prochaine aussi.

La Banque d'Angleterre est la première grande banque centrale à avoir modifié ses taux d'intérêt. C'était en novembre 2003.<sup>2</sup> La Fed a suivi en juin de l'année en cours. Elle a encore légèrement resserré sa politique monétaire en août. Mais les taux d'intérêt réels se trouvent toujours dans une zone négative et l'on peut continuer à parler d'une politique monétaire expansive. Il faut s'attendre à une nouvelle baisse du degré d'expansion de la politique monétaire cette année et l'année prochaine. Dans la zone euro, la Banque centrale européenne a encore assoupli sa politique monétaire au cours du premier semestre 2003 et les taux d'intérêt réels sont dé-

sormais également proches de zéro. D'autre part, la nette appréciation en 2003 de la valeur extérieure de l'euro, pondérée par les exportations, a exercé un effet restrictif sur les conditions monétaires. Vu notamment la reprise conjoncturelle modérée qui se dessine, un renversement de tendance au niveau des taux d'intérêt dans la zone euro devrait se produire seulement au cours de l'année 2005. Au Japon, le taux de l'argent au jour le jour était déjà proche de la ligne zéro et les autorités monétaires se sont efforcées de maintenir le cours expansif de la politique monétaire qui ne devrait pas changer en 2004 ni l'année prochaine.

La politique budgétaire qui, aux Etats-Unis, a soutenu cette année encore la conjoncture et qui a été pratiquement neutre dans l'UE, devrait être resserrée en 2005. Après le fort assouplissement du cours de la politique financière ces dernières années et le creusement du déficit de l'Etat, qui a atteint 3,5% du PIB en 2003, les Etats-Unis vont adopter l'an prochain une politique restrictive. Il ne faut guère s'attendre, pour l'année en cours, à des impulsions de l'UE dont près de la moitié des pays membres ont, en 2003, présenté des déficits budgétaires supérieurs aux 3% du PIB prévus dans le Traité de Maastricht et doivent viser à consolider leurs finances publiques. L'an prochain, la politique budgétaire devrait avoir un effet restrictif. Au Japon, la politique budgétaire aura toujours tendance à être légèrement restrictive, compte tenu de l'endettement de l'Etat qui s'élève à plus de 165% du PIB.

### 2.1.4 Evolution en 2004 et perspectives pour 2005

La conjoncture internationale a continué à se redresser au premier semestre 2004. Grâce à une croissance économique jouissant d'une large assise aux Etats-Unis, la reprise conjoncturelle, partie de l'industrie d'exportation, se maintient dans l'UE et au Japon. L'indicateur composite avancé de l'OCDE signale toutefois un essoufflement de la dynamique de la croissance. C'est ainsi que le taux de variation sur six mois est en baisse depuis quelques mois.

Selon les résultats des enquêtes, la confiance dans l'industrie et celle des consommateurs se sont rétablies après avoir enregistré une chute au milieu de l'année 2003. Ces derniers mois, la confiance des consommateurs ne s'est toutefois plus renforcée. Les entreprises de l'industrie et des services se montrent un peu plus optimistes. Les cours des actions présentent en revanche à nouveau une tendance à la baisse, alors que le prix du pétrole brut a augmenté. En été 2004, le baril de brut se négocie nettement au-dessus de 40 dollars US.

L'expansion de l'économie des Etats-Unis se poursuit durant l'année en cours et en 2005. Le redressement des investissements en biens

<sup>2</sup> Voir aussi chapitre 2.5.

d'équipement, auquel on assiste depuis le premier trimestre 2003, devrait se maintenir. L'amélioration de la situation financière des entreprises, les perspectives positives de vente et les conditions de financement toujours favorables laissent augurer une nouvelle hausse des investissements des entreprises. Les allègements fiscaux temporaires accordés aux entreprises seront supprimés à la fin de l'année en cours. La politique financière exercera, en 2005 aussi, un effet de frein sur la consommation privée. Celle-ci devrait toutefois être soutenue par une hausse graduelle de l'emploi. Le taux de croissance du PIB, qui était encore supérieur à la croissance potentielle au début de 2004, tend à faiblir en direction de la croissance potentielle.

Après la relance relativement modérée de la production économique globale dans l'UE au 2<sup>ème</sup> semestre 2003, la croissance de l'économie s'est quelque peu accélérée au début de 2004. Le redressement de la conjoncture mondiale et la fin du recul constaté dans les biens d'équipement laissent augurer une poursuite de la reprise soutenue par les exportations, bien que ces impulsions de l'économie extérieure devraient se réduire suite notamment au ralentissement attendu de la croissance aux Etats-Unis. L'activité d'investissement va continuer à profiter des effets stimulants de l'industrie d'exportation, liés à des conditions de financement favorables. Enfin, l'accélération de la croissance économique devrait peu à peu gagner le marché du travail. Alors qu'une progression de l'emploi soutient la demande de consommation privée, il faut s'attendre à un impact négatif des réformes des assurances sociales déjà mises en oeuvre ou annoncées. C'est tout particulièrement le cas en Allemagne où les hésitations des responsables de la politique de réforme pourraient ébranler la confiance des acteurs économiques. En dépit du net redressement du secteur allemand des exportations, la reprise de la demande de consommation privée devrait rester faible. On peut s'attendre, en revanche, à une évolution toujours dynamique dans les nouveaux Etats membres de l'UE. Les dépenses de consommation privée, qui sont en hausse, devraient demeurer un soutien important de la conjoncture à côté des exportations et des investissements dont la progression s'accélère. Le taux de croissance effectif du PIB de l'UE dans son ensemble devrait se rapprocher de la croissance potentielle.

Au Japon, la reprise conjoncturelle, induite par une hausse des exportations qui a également stimulé les investissements en biens d'équipement, devrait se poursuivre. Après les taux de croissance très élevés enregistrés en 2003 et au début de 2004, une normalisation devrait intervenir au cours des prochains trimestres. Si l'emploi a progressé cette année, les effets bénéfiques des exportations et des investissements sur le marché du travail devraient faiblir à nouveau. Le

redressement de la demande de consommation privée ne devrait donc être que temporaire. La conjoncture japonaise dépend ainsi toujours des impulsions extérieures.

Dans les autres pays d'Asie, les exportations demeurent aussi le moteur de la reprise, mais la demande intérieure devrait également rester dynamique. En Chine, la peur d'une possible surchauffe conjoncturelle/sectorielle a conduit les dirigeants à donner davantage de poids à une croissance équilibrée. C'est pourquoi la croissance devrait quelque peu ralentir. A l'inverse, vu le contexte économique favorable, l'expansion devrait subir une légère accélération en Amérique latine grâce à une nouvelle stabilisation de l'économie intérieure.

Dans plusieurs régions du monde, les exportations sont toujours le moteur de la croissance économique. Dans l'UE et au Japon, les facteurs intérieurs de reprise semblent encore faibles. Ces deux zones économiques sont donc vulnérables aux chocs externes tels que la persistance de prix élevés du pétrole.

### 2.2 Situation de l'économie suisse et perspectives

#### 2.2.1 Introduction

Si les premiers signes d'affaiblissement ont pu être observés au cours de l'année 2000 déjà, c'est au 1<sup>er</sup> semestre 2001 que la situation conjoncturelle s'est dégradée en Suisse<sup>3</sup>. Cette détérioration a essentiellement pour origine le ralentissement de la conjoncture mondiale, qui a entraîné un recul des exportations suisses. Les problèmes de débouchés rencontrés par les exportateurs ont affecté l'économie intérieure par le biais des capacités de production : vu la faible utilisation de ces capacités, les entrepreneurs ont davantage hésité à investir et à engager du personnel. L'activité d'investissement s'est ralentie.<sup>4</sup> L'emploi a commencé à reculer à la fin 2001. La demande intérieure a fléchi.

Outre l'affaiblissement de la conjoncture internationale, d'autres événements importants ont tout particulièrement affecté l'économie suisse, si bien que, du milieu de l'année 2001 au milieu de 2003, la croissance du PIB a été inférieure à celle enregistrée tant aux Etats-Unis que dans l'UE. D'une part, l'appréciation du franc – en particulier dans la zone euro (voir *chapitre 2.5*) – a réduit la compétitivité-prix des exportateurs suisses. D'autre part, la baisse du cours des actions a ébranlé plus fortement l'économie suisse que d'autres économies nationales, en raison de l'importance relativement forte du secteur financier.

Une reprise conjoncturelle s'est amorcée en Suisse au 2<sup>ème</sup> semestre 2003. Elle a bénéficié dès le début d'une assise assez large. En effet, les impulsions sont venues tant de l'environnement international que de l'économie intérieure. Si la

3 Sauf indication contraire, les composantes du produit intérieur brut sont exprimées en termes réels (aux prix de 2000) et corrigées des variations saisonnières.

Les exportations et les importations ont été corrigées des exportations et importations de métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités qui ne sont pas pertinents en termes de conjoncture. Cette correction a un effet neutre sur le PIB.

4 En ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication, le développement déjà bien avancé des capacités dans ce domaine, les attentes déçues (Internet notamment) et la lenteur des changements technologiques ont certainement joué un rôle dans le recul des investissements.

demande d'exportations a nettement augmenté, la consommation privée et les investissements en biens d'équipement ont également progressé et l'activité du bâtiment s'est renforcée. Mesurée à la croissance du PIB, cette relance a cependant été plutôt faible en comparaison historique. C'est ainsi qu'en variation par rapport au trimestre précédent, la croissance a été un peu plus soutenue en 1997. La faible activité dans le bâtiment, hormis la construction de logements, et la réduction persistante des stocks ont entravé la croissance. Si l'on considère le résultat de l'ensemble de l'année 2003, la reprise n'est pas encore perceptible (-0,4 %) ; c'est le recul enregistré durant la première moitié de l'année qui prédomine.

### 2.2.2 Forte hausse des exportations au 2<sup>ème</sup> semestre 2003

Le redressement de la conjoncture internationale a entraîné, dès le 3<sup>ème</sup> trimestre 2003, une relance sensible de la demande d'exportations suisses. La dépréciation du franc par rapport à l'euro aux 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres 2003 a favorisé cette évolution. La compétitivité-prix des entreprises suisses d'exportation dans la zone euro s'est améliorée. Si les exportations de marchandises vers l'UE ont aussi augmenté, c'est avec un léger retard, comme par le passé. Il a fallu attendre le 4<sup>ème</sup> trimestre 2003 pour qu'elles amorcent une nette remontée. Les exportations à destination des Etats-Unis se sont intensifiées depuis le 2<sup>ème</sup> trimestre 2003 déjà, mais elles ont à nouveau accusé un net repli au 4<sup>ème</sup> trimestre, en partie à cause des taux de change. Une hausse vigoureuse des fournitures de biens dans les autres pays industrialisés non européens a été enregistrée dès le 3<sup>ème</sup> trimestre 2003. Dans l'ensemble, les exportations de biens ont sensiblement progressé au 2<sup>ème</sup> semestre 2003, les taux de croissance (annualisés) atteignant la zone des 10 %. Si l'on considère les groupes de biens, on constate que cette hausse repose sur une large base. Tant les produits semi-finis que les biens d'investissements et de consommation ont vu leur demande s'accroître de manière sensible. S'agissant des exportations de biens d'investissements, l'évolution a été quelque peu faussée par les réexportations d'avions de ligne dans le cadre du renouvellement de la flotte de SWISS (voir *chapitre 2.2.4*).

Au début de l'année en cours, la progression des exportations de biens a commencé à se tasser. Ce fléchissement ne s'explique que partiellement par des facteurs conjoncturels fondamentaux (par ex. la dépréciation du dollar). Il est également imputable à des effets spéciaux dans les groupes selon l'emploi «biens de consommation»<sup>5</sup> et «biens d'investissements».<sup>6</sup>

Aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres 2003, les exportations de services ont connu une évolution dynamique. Celle-ci s'explique d'un côté par la haus-

se du produit des opérations de commissions que les banques suisses ont réalisées avec des clients étrangers suite à la remontée du cours des actions. De l'autre côté, un effet de normalisation dans le domaine du tourisme a joué un certain rôle (fin de l'épidémie de SRAS, menace moins lourde liée à la guerre en Irak, etc.). Durant la première partie de l'année en cours, ces exportations se sont en revanche inscrites à la baisse.

### 2.2.3 Augmentation des investissements dans le bâtiment grâce à un boom de la construction de logements

Les investissements dans la construction se sont accrus de 1,8 % l'an dernier. Cette tendance à la hausse s'est maintenue aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> trimestres 2004, grâce essentiellement à la construction de logements, qui en a été le moteur. Ce secteur a fait un bond de 14,9 % (en termes nominaux), une évolution dont l'ampleur a été plutôt surprenante, compte tenu des projets de construction annoncés (+3,1 %). A part le faible nombre de logements inoccupés, tout laisse à penser que les attentes optimistes des investisseurs ont joué un rôle non négligeable. A partir de 2001, les loyers ont augmenté plus fortement que les prix dans la construction d'immeubles de plusieurs logements, le niveau des taux d'intérêts a baissé, ce qui a probablement amélioré, dans l'ensemble, le rendement des immeubles d'habitation. En outre, la diversification des portefeuilles au détriment des papiers-valeurs et en faveur de la construction a donné un coup de pouce supplémentaire à l'activité du bâtiment. Dans les autres catégories de la construction, les investissements ont été plus faibles en 2003 qu'en 2002. Le recul a été particulièrement marqué dans le secteur des constructions à caractère industriel ou commercial (-15,8 %). En raison du grand nombre de surfaces de bureau inoccupées, les investisseurs ont hésité à réaliser des projets. Tout comme pour les constructions à caractère industriel et commercial, les investissements dans le génie civil se sont fortement contractés (-7,3 %). Ce repli reflète la baisse des investissements des pouvoirs publics, mais il provient aussi d'un effet de base qui résulte des forts investissements consentis en 2002 dans le cadre de la NLFA.

### 2.2.4 Hausse moins marquée des investissements en biens d'équipement

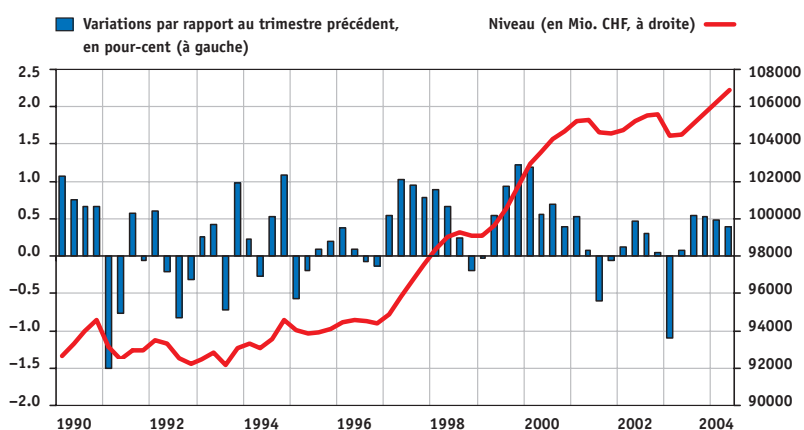
Vers le milieu de l'année passée, les investissements en biens d'équipement, qui n'avaient jusque-là cessé de dégringoler, ont peu à peu manifesté une tendance à la hausse. En raison d'un effet de base, le résultat global de 2003 est encore négatif. La reprise a bénéficié dès le début d'une large assise, mais elle a été plutôt modeste par rapport aux précédentes phases de redressement. Grâce surtout à l'accélération de la

5 Le groupe des exportations de biens de consommation est dominé par les exportations pharmaceutiques. Comme cela a déjà été le cas à différentes reprises par le passé, le résultat semble être marqué par un changement d'assortiment, que l'indice de valeur moyenne fait apparaître comme une augmentation de prix. Exprimées en termes réels, les exportations devraient donc être légèrement plus élevées.

6 Concernant les exportations de biens d'investissements, la normalisation des (ré)exportations d'avions de ligne au début de l'année en cours a été sensible après la forte augmentation enregistrée au 2<sup>ème</sup> semestre 2003.

**Graphique 2.5 : produit intérieur brut**

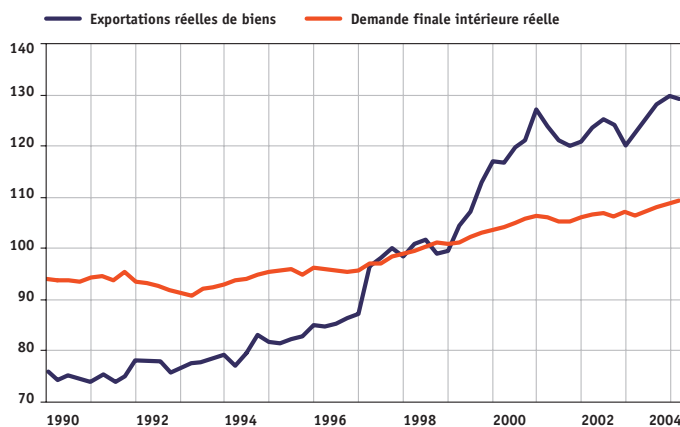
(aux prix de 2000, corrigé des variations saisonnières)



Source : seco

**Graphique 2.6 : exportations de biens et demande intérieure**

(1998=100, corrigées des variations saisonnières)



Source : seco

demande d'exportations, l'utilisation des capacités dans l'industrie s'est accrue. Les entreprises ont commencé à développer leurs capacités de production. Les investissements dans l'industrie des machines – la composante la plus importante avec une part de 40 % à l'ensemble des investissements en biens d'équipement – se sont intensifiés. Cette tendance à la hausse a été moins soutenue dans le domaine des véhicules utilitaires ainsi que dans celui des technologies de l'information et de la communication (TIC). En ce qui concerne les véhicules utilitaires, l'introduction de la RPLP en janvier 2001 a retardé les investissements de renouvellement. Quant aux TIC, elles ont pâti du fait que l'insuffisance des capacités due à l'évolution technologique avait été largement comblée jusqu'en 2001. L'activité d'investissement de l'aviation civile suisse a été placée sous le signe du renouvellement de la flotte. De nouveaux avions ont été importés, tandis que les anciens modèles ont été réexportés. Ces investissements ont quelque peu déformé le tableau des investissements en biens d'équipement découlant de la conjoncture. A la fin 2003, les nouvelles acquisitions ont accusé

une hausse nettement plus musclée que les ventes à l'étranger. Il en est résulté une forte augmentation temporaire des investissements en biens d'équipement. Au début 2004, en revanche, la fin des programmes de renouvellement a ralenti la progression des investissements en biens d'équipement.

### 2.2.5 Relance de la consommation privée

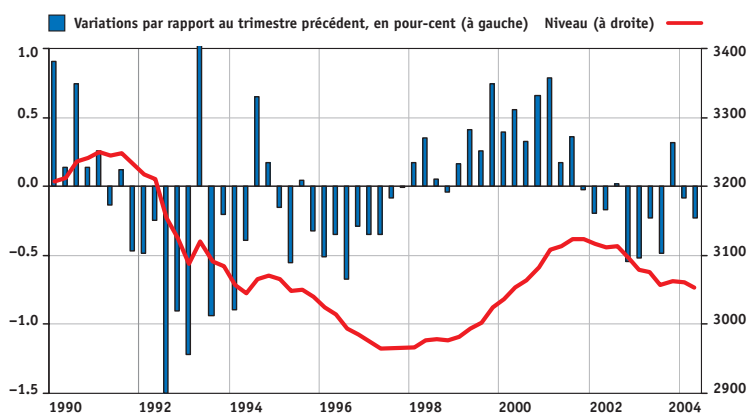
La fin de la croissance de l'emploi, au 2<sup>ème</sup> semestre 2001, avait entraîné un fléchissement de la demande de consommation privée. Jusqu'au 1<sup>er</sup> trimestre 2003, les taux de croissance trimestriels annualisés ont encore varié entre 0,1 et 1,0 %. Une reprise s'est en revanche manifestée au 2<sup>ème</sup> trimestre 2003. La consommation privée a progressé à un rythme accéléré, passant de 1,4 % à 3,1 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2004. Vu la faiblesse de l'évolution enregistrée en début d'année, la croissance s'est limitée l'an passé à 0,5 %, un résultat inférieur à la moyenne en comparaison historique. La remontée accomplie au 2<sup>ème</sup> semestre 2003 se reflète dans l'évolution dynamique des chiffres d'affaires réels du commerce de détail. Ceux-ci ont tout d'abord été réalisés essentiellement dans le secteur des biens de consommation non durables. Dans celui des biens de consommation durables, la relance a pris un léger retard ; le besoin de rattrapage qui s'est accumulé ces dernières années va progressivement se combler.

La consommation privée a commencé à se redresser avant l'emploi. Selon les informations qui sont accessibles, les dépenses de consommation ont augmenté plus fortement que les revenus disponibles, un phénomène que l'on a déjà pu observer en 1997, par exemple. Les revenus primaires (revenus avant prélèvements) auraient même diminué en termes réels. Alors que les salaires réels augmentaient modestement en raison d'une faible tension sur le marché, l'emploi a reculé. Quant aux revenus des indépendants et des biens, ils se seraient contractés sur l'ensemble de l'année, la situation des entreprises ne s'améliorant que lentement. En revanche, les revenus disponibles ont bénéficié d'impulsions favorables données notamment par la baisse du taux de cotisation à l'assurance-chômage et l'adaptation de l'indice mixte AVS/AI en début d'année. Par contre, l'augmentation du taux des cotisations aux caisses de pension a eu un impact négatif.

### 2.2.6 La consommation de l'Etat, soutien de la demande de biens

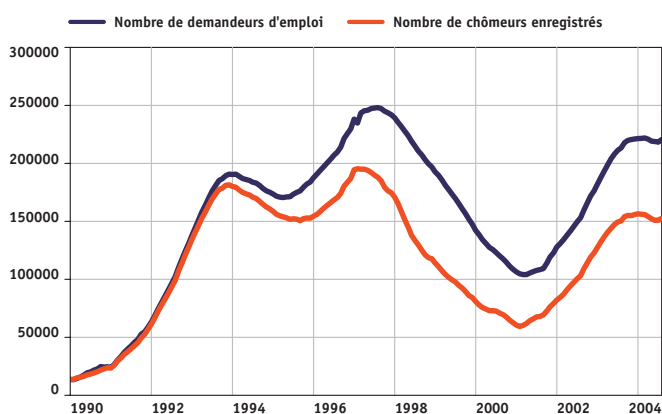
La consommation de l'Etat s'est nettement accrue en 2001 (4,2 %) et en 2002 (3,2 %), apportant un soutien à la conjoncture. Cette hausse est probablement due à un besoin de rattrapage (notamment dans le domaine salarial), qui résulte des efforts d'économies déployés dans la seconde moitié des années 90 (voir chapitre 2.4).

**Graphique 2.7 : Emplois en équivalents plein temps**  
(corrégés des variations saisonnières)



Source : OFS

**Graphique 2.8 : Chômeurs et demandeurs d'emploi**  
(corrégés des variations saisonnières)



Source : seco

L'an dernier, la progression s'est certes tassée, mais elle a tout de même atteint 1,4 %, fournissant un apport positif à la croissance.

### 2.2.7 Hausse des importations due à la conjoncture

L'an dernier, les importations de biens (total 1 selon l'AFD) ont légèrement augmenté, en termes réels, par rapport à l'année précédente. La hausse est intervenue uniquement durant la seconde moitié de l'année. Elle correspond donc au mouvement général de relance de l'économie suisse. A l'inverse des diverses composantes des exportations selon l'emploi, toutes les composantes des importations ont été orientées à la hausse. Ce sont toutefois les biens d'investissements qui ont affiché la progression la plus nette. Le résultat a cependant été influencé par les importations de nouveaux avions de ligne. La fin du programme d'acquisition d'avions a provoqué, au début de l'année, un repli provisoire que l'on peut observer aussi dans le résultat des importations globales. Au 2<sup>ème</sup> trimestre 2004, les importations de biens se sont à nouveau accélérées. Quant aux importations de services, elles se sont légèrement contractées l'an dernier (-1,4 %).

### 2.2.8 Demande modérée de main-d'œuvre

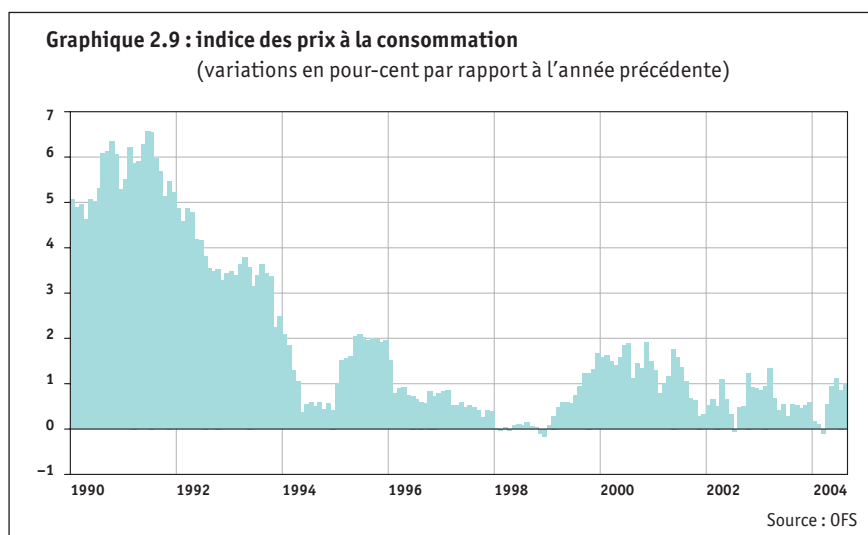
Le fléchissement de la demande sur les marchés des biens en 2001 s'est rapidement répercuté sur le marché du travail. On a observé, au 1<sup>er</sup> trimestre 2002, un recul de l'emploi en équivalents plein temps qui s'est accentué jusqu'au 1<sup>er</sup> trimestre 2003. Au cours des trimestres suivants, la baisse a été ralentie par une poussée de la demande sur les marchés des biens. La hausse de la production n'a toutefois pas été assez vigoureuse pour provoquer un renversement de tendance sur le marché du travail.

L'évolution de l'emploi a varié selon les secteurs. Dans l'industrie, la contraction de l'emploi a été vigoureuse et persistante dès la seconde moitié de 2001. Dans le secteur de la construction, on a en revanche observé, au deuxième semestre des années 2002 et 2003, une progression qui n'est toutefois jamais parvenue à compenser entièrement le repli enregistré durant la première moitié de l'année. En ce qui concerne le secteur des services, l'emploi en équivalents plein temps a encore augmenté en 2002. C'est en 2003 seulement que l'emploi a enregistré un recul qui s'est toutefois tassé en cours d'année. Une légère remontée a même été constatée à partir du 4<sup>ème</sup> trimestre 2003 dans une grande partie des branches du secteur. Seuls le domaine financier et les prestataires de services informatiques ont fait exception. Dans le domaine de l'enseignement, l'évolution de l'emploi a été contraire à celle suivie par l'ensemble du secteur des services : après une progression presque ininterrompue ces dernières années, un repli a été observé à partir du 4<sup>ème</sup> trimestre 2003.

Le nombre de chômeurs inscrits a culminé en janvier 2004 (données désaisonnalisées). Le taux de chômage s'est élevé à 4,0 % et reste depuis lors à peu près à ce niveau. Le nombre de demandeurs d'emploi a atteint un maximum à 5,6 %. Il convient de relever que la réduction de la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage a provoqué une hausse notoire du nombre de personnes arrivées en fin de droit à la mi-2003. Les différentes régions ont enregistré des évolutions presque parallèles. La hausse a été supérieure à la moyenne dans les cantons du Jura, de Zurich et de Zoug. L'évolution a, en revanche, été plus favorable que la moyenne dans le canton des Grisons et en Suisse centrale.

### 2.2.9 Evolution des prix marquée par la hausse des cours du pétrole

En raison de la situation conjoncturelle, la pression inflationniste a été faible ces trois dernières années en Suisse. La hausse des coûts salariaux unitaires a certes encore été soutenue en 2001, mais elle provenait essentiellement du fait que la réduction du personnel est intervenue avec un léger retard par rapport à celle de la demande de biens. Etant donné l'appréciation du franc et le relâchement de la tension sur les mar-



chés des biens, les entrepreneurs n'ont pu répercuter qu'une faible partie de cette augmentation des coûts sur les prix des biens. Les deux années suivantes, la hausse des coûts de production a nettement fléchi. Suite à la montée du chômage, la croissance des salaires nominaux – mesurée en fonction de l'indice des salaires de l'OFS – s'est ralentie, passant de 2,5 % en 2001 à 1,4 % en 2003. La productivité du travail s'est à nouveau améliorée en raison de la baisse de l'emploi. L'utilisation, toujours faible, des capacités a en outre réduit la marge de manœuvre des entreprises en matière de fixation des prix. L'appréciation du franc par rapport au dollar a sensiblement atténué l'augmentation des prix des matières premières industrielles en dollars US (métaux notamment) sur les marchés mondiaux. Dans l'ensemble, les entreprises industrielles suisses n'ont donc pas dû faire face à une pression plus forte des coûts.

Par rapport à l'année précédente, le renchérissement, mesuré par l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), a reculé de 1,0 % en 2001 à 0,6 % en 2002 et 2003. L'an dernier, les prix des services publics ont affiché une hausse relative particulièrement vigoureuse de 2,1 %. Mais la plupart des autres services ont aussi renchéri plus que la moyenne. Seuls les loyers sont restés assez stables. Ils n'ont en effet progressé que de 0,3 %. L'augmentation des prix des biens indigènes a été légèrement plus modérée (0,6 %). Quant aux prix des biens importés, ils sont restés inchangés dans l'ensemble, en grande partie à cause des taux de change. Ils ont même accusé un recul de 0,5 %, si l'on fait abstraction des produits pétroliers. Durant l'année en cours, le renchérissement s'est quelque peu accéléré. En août, l'indice suisse des prix à la consommation était supérieur de 1 % au niveau atteint l'année précédente. Cette accélération est due, pour l'essentiel, à l'évolution des prix de l'essence et de l'huile de chauffage ainsi que des loyers. Si l'on exclut ces deux groupes de l'indice, le renchérissement par rapport à l'année précédente n'est plus que de 0,1 %.

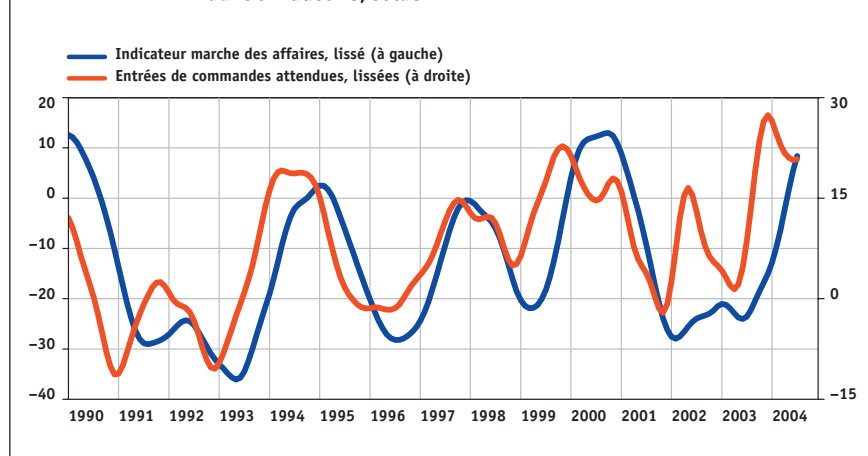
Le renchérissement de l'économie globale, mesuré par le déflateur PIB, s'est élevé à 0,9 % (2003). Alors que les prix des biens de consommation privée ont augmenté, ceux des biens d'équipement et des investissements dans la construction se sont contractés.

#### 2.2.10 Perspectives

Selon les indicateurs des enquêtes conjoncturelles du KOF, on peut s'attendre à une poursuite de la reprise jusqu'à la fin 2004. Dans l'industrie, l'indicateur de la marche des affaires se situe à un niveau qui correspond à la valeur moyenne dans une phase conjoncturelle forte. Au cours de la première moitié de l'année en cours, les entrées et les carnets de commandes ont gagné en volume. Quant aux stocks de produits finis, ils ont été réduits et sont désormais jugés normaux. Dès lors, les plans de production dans l'industrie sont généralement orientés à la hausse pour les trois prochains mois. Peu de changements devraient intervenir d'ici la fin de l'année. Les entreprises tablent sur une poursuite de la progression des entrées de commandes et une amélioration de la situation des affaires à moyen terme. Dans la construction, la situation des affaires est globalement jugée satisfaisante à bonne. Les entreprises s'attendent à une stabilisation des entrées de commandes pour le proche avenir et à un léger repli à moyen terme. La situation est également considérée comme satisfaisante dans le commerce de détail. Les stocks sont qualifiés de normaux. Dans l'ensemble, les entreprises prévoient une augmentation des chiffres d'affaires dans le proche avenir. Pour le moyen terme, une nette majorité des entreprises interrogées comptent sur une amélioration de la situation des affaires. Dans l'hôtellerie et la restauration, les entreprises se montrent plus réservées quant à l'évolution des affaires ces prochains mois : elles tablent sur une stagnation des ventes. C'est en revanche la confiance qui règne dans le secteur financier. Tant les banques que les assurances qualifient leurs affaires de bonnes. Celles-ci devraient d'ailleurs continuer à s'améliorer au 2<sup>ème</sup> semestre, mais à un rythme un peu moins soutenu que durant la première moitié de l'année.

En ce qui concerne les différentes composantes de la demande, c'est l'évolution suivante qui, selon les données actuelles, est la plus probable : comme mentionné dans la section consacrée aux exportations, les résultats pour les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres 2004 vont être légèrement inférieurs à ceux des trois trimestres précédents. Ce fléchissement est dû aux effets spéciaux déjà cités et devrait donc être provisoire. Par la suite – et tout particulièrement en 2005 – les exportations progresseront à nouveau de manière plus soutenue, parallèlement à la reprise conjoncturelle mondiale. Selon les résultats provisoires de l'enquête de l'OFS sur la construction pour l'année en cours, les investissements dans la

**Graphique 2.10 : marche des affaires et entrées de commandes attendues dans l'industrie, solde**



construction devraient légèrement se contracter en termes nominaux. Le taux relativement bas des logements vacants, le faible niveau des intérêts et des prix de la construction sont garants du dynamisme de la construction de logements. Selon l'enquête sur la construction, il faut en outre s'attendre à un nouveau tassement dans le génie civil et dans le reste de la construction. Les surfaces inoccupées étant importantes, la réserve devrait être de mise ces prochains temps dans le domaine des constructions à caractère industriel ou commercial. La consolidation de la reprise conjoncturelle devrait toutefois permettre de renverser la tendance dans cette catégorie de construction. Il ne faut pas non plus s'attendre à ce que les investissements dans la construction soutiennent notablement la croissance l'année prochaine. En revanche, les investissements en biens d'équipement devraient poursuivre leur remontée. Le dynamisme de la demande de biens permet d'améliorer l'utilisation des capacités. Dès lors, les entreprises se lancent plus facilement dans des investissements d'extension. En outre, vu l'amélioration de leurs résultats, elles disposent de moyens supplémentaires pour financer de nouveaux projets d'investissement. Par ailleurs, les investissements dans la rationalisation et le remplacement restent importants, selon les résultats de l'enquête du KOF sur les investissements. Le redressement du marché du travail va stimuler encore plus la consommation privée. La hausse de l'emploi, provoquée par une demande plus forte au 2<sup>ème</sup> semestre 2004, va d'une part augmenter les revenus disponibles et d'autre part renforcer la confiance des consommateurs. Le renchérissement plus marqué de la consommation, dû aux prix du pétrole, va légèrement freiner la consommation, sans pour autant compromettre la reprise conjoncturelle.

### 2.3 Evolution des différentes branches

Nous allons tout d'abord, dans le *chapitre 2.3.1*, commenter la situation de l'économie

suisse sur la base des résultats des enquêtes. Les enquêtes conjoncturelles qualitatives comprennent en particulier les appréciations subjectives des entreprises. Les résultats agrégés des enquêtes conjoncturelles du KOF<sup>7</sup> complètent les statistiques officielles. Ils donnent une image globale très diversifiée de la situation économique actuelle et de la tendance attendue de l'évolution à court terme.

Nous présenterons ensuite, dans le *chapitre 2.3.2*, l'évolution de la compétitivité en matière de prix d'une sélection de branches exportatrices de Suisse. A court terme, la compétitivité internationale des entreprises au niveau des prix est déterminée avant tout par le taux de change. A moyen terme, c'est l'évolution des coûts salariaux relatifs et de la productivité relative du travail qui décide si une branche est capable de maintenir ou de renforcer sa position concurrentielle.

Nous examinerons enfin, dans le *chapitre 2.3.3*, la situation de l'agriculture.

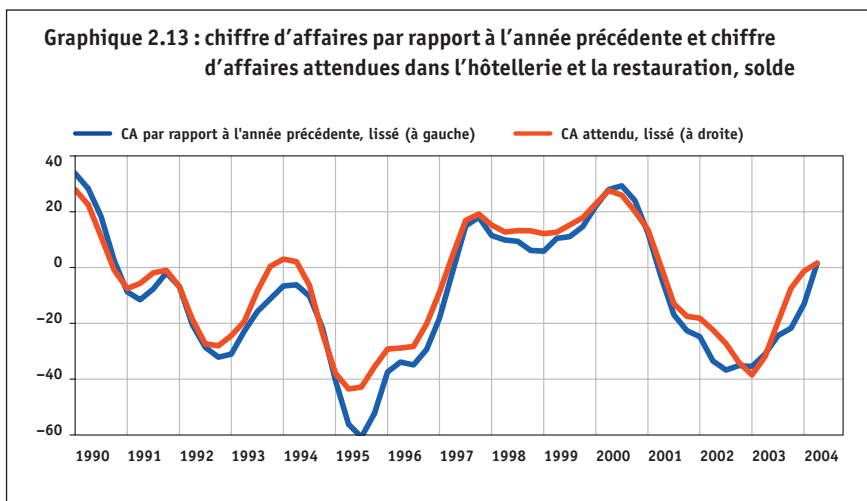
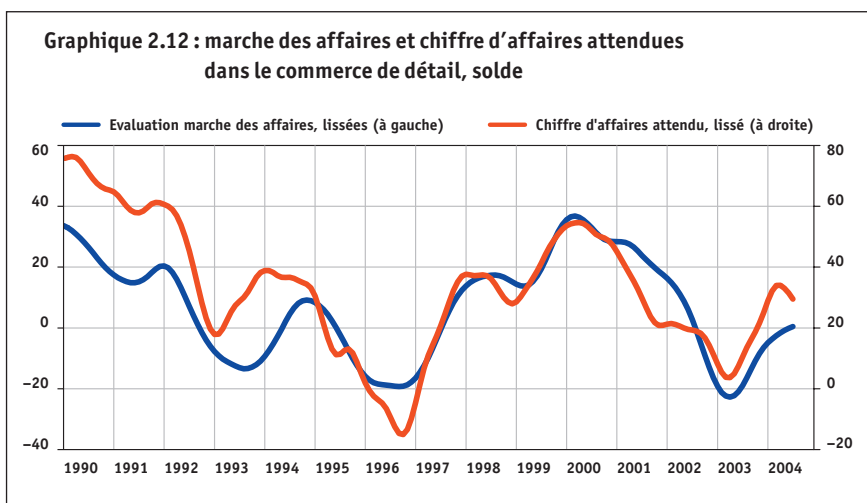
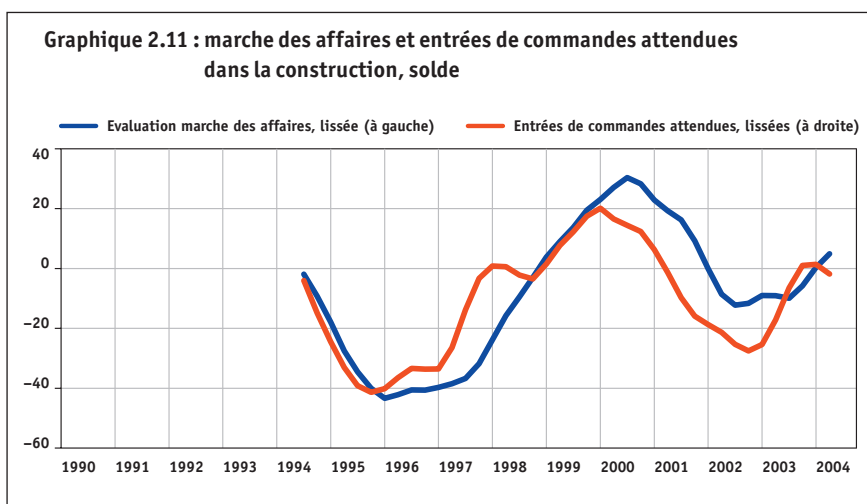
#### 2.3.1 Résultats des enquêtes

##### Industrie

L'indicateur de la marche des affaires<sup>8</sup> de l'enquête conjoncturelle dans l'industrie – un indicateur corrélatif fiable du taux de croissance annuel de la production industrielle – a mis en évidence un net redressement en 1999 et signalé une croissance vigoureuse de la production industrielle pour l'an 2000. Au cours de l'année 2001, la conjoncture industrielle s'est considérablement affaiblie en raison notamment du ralentissement global de la croissance. Les événements du 11 septembre ont encore accentué cette tendance. Sur l'ensemble de l'année 2002 et au premier semestre 2003, l'indicateur s'est situé à un niveau qui peut être interprété comme une «phase de faiblesse conjoncturelle». Il a fallu attendre l'automne 2003 pour que s'amorce, surtout dans les entreprises axées sur les exportations, un net redressement qui s'est étendu au domaine intérieur au cours de l'année 2004. Les entrées de commandes présentent une avance naturelle sur la production, ce qui est dû au déroulement technique. Les entrées de commandes attendues ont une avance supplémentaire sur les entrées de commandes effectives. L'avance des entrées de commandes attendues par rapport à l'indicateur de la marche des affaires est d'environ 6 mois. Il convient de relever que les entrées de commandes attendues présentent à la fin 2003 une valeur solde qui n'a autrement jamais été atteinte durant la période 1990-2004. Au cours de l'année 2004, l'indicateur a certes légèrement fléchi, mais il est resté à un haut niveau. Il faut donc s'attendre à ce que la croissance de la production industrielle – devienne plus plat au 2<sup>ème</sup> semestre 2004. Les taux de croissance resteront toutefois nettement positifs.

7 Enquêtes mensuelles et trimestrielles. Elles présentent le solde, soit la différence entre les parts de réponses positives et négatives, sous forme lissée. Le lissage est effectué avec la procédure CENSUS X12, option X11 (composante lissée).

8 Se compose à partir des soldes résultant des réponses aux trois questions suivantes : variation des entrées de commandes et de la production par rapport à l'année précédente, appréciation des carnets de commandes.



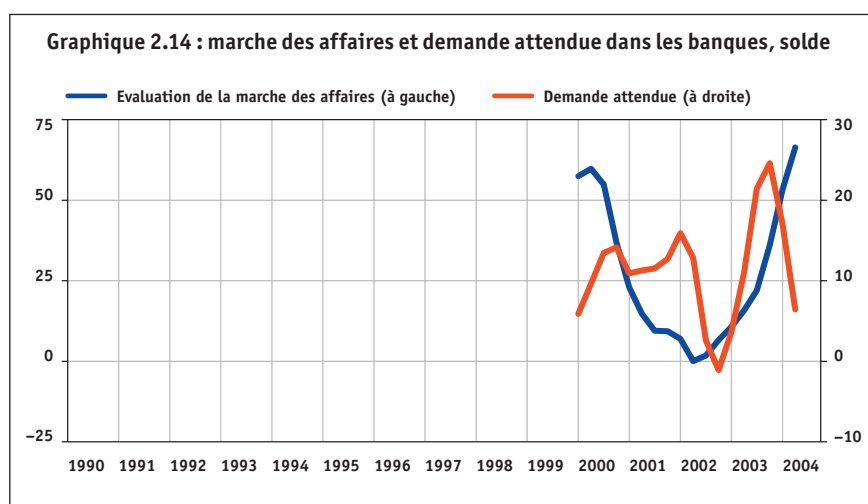
*Construction*

Après une phase de récession de plus de trois ans, les entreprises du secteur de la construction ont, dès le milieu de 1999, jugé la situation des affaires avec plus d'optimisme. La reprise de l'activité du bâtiment s'est manifestée tout d'abord dans la maçonnerie et le génie civil. Cet indicateur de la situation des affaires évolue parallèlement à celui de l'activité du secteur principal de la construction, établi par la Société suisse des entrepreneurs ; ils présentent une forte corrélation croisée (1995 à 2003 : 0.82). Il a fallu attendre six mois pour que la relance touche le second œuvre. Le repli conjoncturel qui s'est amorcé à la fin 2000 a également laissé des traces dans la construction. Le secteur principal de la construction a enregistré un recul de ses activités au cours du 1er semestre 2001 déjà, ce qui s'est répercuté négativement sur l'appréciation de la situation des affaires. En revanche, le second œuvre a signalé une évolution positive des affaires jusqu'en automne 2001. En 2002 et 2003, la construction a traversé à nouveau une phase de récession. C'est au début de cette année seulement que l'activité de la construction a amorcé une remontée et que la situation des affaires s'est améliorée. L'indicateur avancé – solde des entrées de commandes attendues pour les trois prochains mois – ne signale toutefois plus de nouvelle accélération de la croissance de l'activité du bâtiment au 2<sup>ème</sup> semestre 2004, en raison essentiellement des attentes plus réservées dans le second œuvre. En revanche, le secteur principal de la construction table encore sur une demande stable.

*Sélection de branches des services*

*Commerce de détail*

Depuis le milieu de l'année 1992 jusqu'au milieu de 1997, la situation des affaires dans le commerce de détail a été presque toujours insatisfaisante. L'indicateur n'a évolué dans la zone positive que de l'automne 1994 à l'été 1995. Et la relance s'est limitée essentiellement au secteur alimentaire. En revanche, le secteur non alimentaire est resté presque sans interruption à un niveau insatisfaisant. Dès le 3<sup>ème</sup> trimestre 1997, la consommation privée a amorcé une longue remontée qui s'est répercutée de manière réjouissante sur la situation des affaires du commerce de détail. Cette phase n'a pris fin qu'à la mi-2002, tout d'abord dans le secteur non alimentaire et, un peu plus tard, dans le secteur alimentaire. Dès le 2<sup>ème</sup> trimestre 2003, la situation des affaires s'est redressée pour atteindre un niveau satisfaisant au milieu de l'année 2004. Les entreprises sont confiantes pour le 2<sup>ème</sup> semestre 2004. Elles pensent que les chiffres d'affaires vont poursuivre leur ascension. On ne peut toutefois plus s'attendre à une accélération de la croissance.



### Hôtellerie et restauration

Dans l'hôtellerie et la restauration, les ventes (prestations de la cuisine et boissons dans les restaurants et les cafés, nuitées dans l'hôtellerie) ont régulièrement augmenté d'une année à l'autre, entre le 3<sup>ème</sup> trimestre 1997 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2001. Cependant, l'évolution dans l'hôtellerie a toujours été sensiblement différente de l'évolution dans la restauration. Contrairement aux hôtels, les restaurants ont annoncé des chiffres d'affaires positifs uniquement à la fin 1997 et au milieu de l'année 2000. Du 2<sup>ème</sup> trimestre 2001 jusqu'au milieu de l'année 2003, l'hôtellerie et la restauration ont vu leurs chiffres d'affaires s'effondrer. Il a fallu attendre le 2<sup>ème</sup> semestre 2003 pour que la situation commence à se redresser. Les hôtels ne sont parvenus à réaliser des chiffres d'affaires à nouveau en hausse qu'au 2<sup>ème</sup> semestre 2004. Dans les restaurants, le recul des chiffres d'affaires s'est au moins ralenti. Les perspectives pour les trois prochains mois ne sont pas uniformes dans la branche : les hôtels comptent sur une poursuite de la croissance de leurs chiffres d'affaires ; les restaurants, eux, espèrent seulement que l'évolution de leurs chiffres d'affaires va se stabiliser.

### Banques

Si les banques ont enregistré un boom en l'an 2000, c'est avant tout grâce à la hausse vigoureuse des opérations de commissions et aux brillants résultats atteints dans la gestion de biens. Les produits d'intérêts ont également évolué de manière réjouissante. Mais à la fin de l'an 2000, les banques ont essuyé de sérieux revers dans la gestion de biens puis, au début 2001, dans les opérations de commissions. Par la suite, la situation des affaires est toutefois restée satisfaisante, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres branches de l'économie. Au 2<sup>ème</sup> semestre 2002, la situation des affaires s'est améliorée en raison du redressement des bourses. Tant dans les opérations de commissions que dans la gestion de biens, le résultat s'est dès lors inscrit à la hausse. En dépit des produits

d'intérêts qui sont à la traîne, le nombre d'entreprises qui qualifient de bonne la situation des affaires a une nouvelle fois sensiblement augmenté au cours de la première moitié de l'année 2004. Pour le 2<sup>ème</sup> semestre, elles se montrent un peu moins confiantes. Mais les avis positifs l'emportent toujours sur les avis négatifs.

## 2.3.2 Compétitivité au niveau des prix

### 2.3.2.1 Introduction

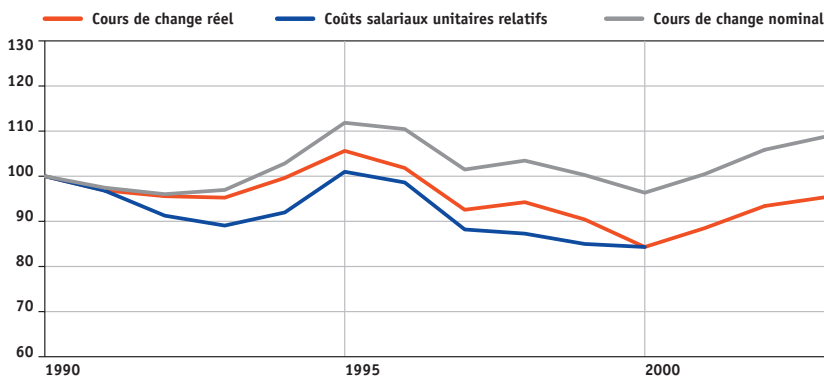
Selon la plupart des études publiées ces derniers temps, la compétitivité internationale de la Suisse diminue depuis quelques années (voir par ex. IMD World Competitiveness Yearbook 2004). Cette « perte » en termes de compétitivité provoque de vives discussions politiques. La tendance que l'on peut observer dans l'économie globale touche-t-elle aussi quelques branches importantes<sup>9</sup> axées sur les exportations? Nous allons, ci-dessous, considérer de plus près la compétitivité suisse de l'industrie dans son ensemble, de l'industrie chimique, de l'industrie des machines ainsi que de l'hôtellerie et de la restauration. A long terme, la compétitivité d'un pays est déterminée d'un côté par des facteurs spécifiques aux entreprises tels que la capacité d'innover, la qualité des produits et le service à la clientèle et, de l'autre, par les atouts de la place économique. Mais à moyen et court terme, le facteur des prix et celui des coûts jouent un rôle capital. La compétitivité internationale dépend donc de manière décisive des changements de la productivité et des coûts du travail ainsi que des fluctuations des taux de change.

L'indicateur le plus couramment utilisé pour établir la compétitivité à court et moyen terme au niveau d'une branche est le taux de change réel effectif, corrigé des variations des coûts salariaux unitaires (coûts salariaux unitaires relatifs pondérés par les exportations). Pour déterminer cet indicateur, on a recours aux données concernant l'emploi, les coûts salariaux, la valeur ajoutée et les taux de change. Certaines de ces séries de données ne sont toutefois disponibles qu'avec un retard pouvant aller jusqu'à quatre ans. C'est la raison pour laquelle nous allons intégrer dans l'analyse, comme indicateurs de la compétitivité (au niveau des prix), non seulement les coûts salariaux unitaires relatifs, mais aussi les indices des prix qui sont rapidement disponibles. Dans la mesure où les prix de vente d'une branche évoluent proportionnellement aux coûts salariaux unitaires (marge constante), les deux façons d'envisager le problème sont identiques. A court terme toutefois, les entreprises d'une branche peuvent réagir à une appréciation de leur monnaie ou à une hausse des coûts salariaux unitaires plus soutenue que celle de leurs concurrents étrangers en réduisant leur marge. Elles parviennent ainsi à conserver leur compétitivité au niveau des prix, alors qu'au

9 En fonction de leur part à l'emploi, resp. à la valeur ajoutée.

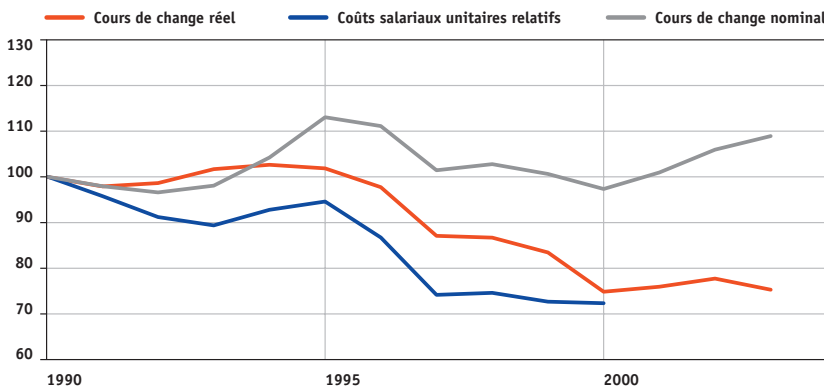
**Graphique 2.15 : industrie dans son ensemble**

Taux de change pondéré, spécifique aux branches (indice 1990=100)



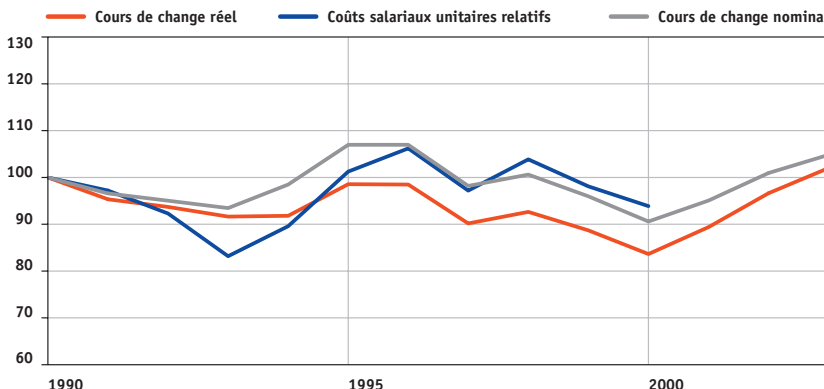
**Graphique 2.16 : industrie chimique**

Taux de change pondéré, spécifique aux branches (indice 1990=100)



**Graphique 2.17 : industrie des machines**

Taux de change pondéré, spécifique aux branches (indice 1990=100)



niveau des coûts, leur position s'est dégradée par rapport à la concurrence. Une telle attitude n'est pas soutenable à long terme, car elle entraîne une érosion constante des bénéfices.

Nous allons, ci-dessous, considérer l'évolution de la compétitivité des quatre branches mentionnées à l'aide des coûts salariaux unitaires relatifs. Dans une seconde section, nous intégrerons dans l'analyse, pour la marge actuelle, les taux de change déflatés<sup>10</sup> au moyen des prix à la production (industrie dans son ensemble, industrie chimique, industrie des ma-

chines), resp. des prix à la consommation (hôtellerie et restauration). Les graphiques montrent aussi, comme grandeurs de référence ou d'orientation, les taux de change nominaux pondérés spécifiques à la branche. Dans ce rapport, les pays considérés comme concurrents pour les branches de l'industrie sont l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon ; dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, ce sont les quatre pays voisins de la Suisse, à savoir l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche, ainsi que l'Espagne.<sup>11</sup>

**2.3.2 Industrie dans son ensemble**

Dans l'industrie suisse, la productivité du travail s'est accrue plus fortement que dans celles des six grands pays industrialisés au début des années 90. Mais depuis 1992, elle a progressé à peu près au même rythme que dans les pays concurrents. En revanche, les coûts salariaux relatifs par employé présentent une tendance à la baisse, ce qui indique que l'augmentation des coûts salariaux suisses a été plus modérée qu'à l'étranger. Il en résulte une amélioration tendancielle des coûts salariaux unitaires relatifs et de la compétitivité-prix dans les années 90, bien que dans le court terme, les coûts salariaux unitaires relatifs aient été déterminés en grande partie par le taux de change nominal (voir graphique 2.15).

En dépit de la relative stabilité du franc suisse par rapport à l'euro, l'industrie indigène a dû, depuis l'an 2000, supporter une appréciation sensible de la monnaie suisse. Le cours du franc n'a en effet cessé de grimper, sur une base annuelle, en particulier par rapport à la livre britannique et au dollar US. Les prix à la production de l'industrie manufacturière ont évolué au même rythme en Suisse et dans les pays concurrents, exception faite du Japon,<sup>12</sup> de sorte que l'appréciation nominale de la monnaie suisse n'a pu être compensée par une évolution plus modérée des prix. Il semble dès lors que la compétitivité-prix se soit détériorée depuis l'an 2000.

**2.3.2.3 Industrie chimique**

Jusqu'en 1997, la productivité du travail dans l'industrie chimique suisse a nettement augmenté par rapport à tous les pays concurrents, en particulier les Etats-Unis, le Japon et l'Italie. Depuis lors, son évolution a été plutôt inférieure à la moyenne. Dans les années 90, les coûts salariaux par employé ont plutôt été en recul, ce qui signifie que l'évolution des salaires en Suisse a été légèrement inférieure à la moyenne. La revalorisation nominale du franc suisse dans la première moitié des années 90 a neutralisé l'accroissement de la productivité. En revanche, sa dépréciation a renforcé la position concurrentielle de notre pays entre 1995 et 1997. On peut dès lors observer une diminution relativement

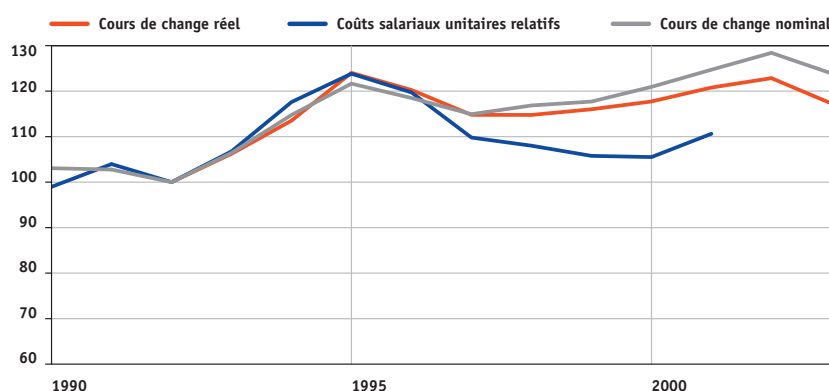
10 Qualifiés, dans les graphiques suivants, de taux de change réels.

11 Vous trouverez dans l'encadré, des informations détaillées sur le calcul des taux de change et des coûts salariaux unitaires, sur les sources des données ainsi que les déflateurs utilisés.

12 Les produits industriels japonais ont enregistré un net recul de leurs prix.

**Graphique 2.18 : hôtellerie et restauration**

Taux de change pondéré, spécifique aux branches (indice 1992=100)



marquée des coûts salariaux unitaires durant cette période (voir *graphique 2.16*). De 1997 à 2000, la position concurrentielle de l'industrie chimique au niveau des prix ne s'est guère modifiée.

Depuis l'an 2000, l'industrie chimique a elle aussi dû faire face aux effets d'une appréciation du taux de change nominal pondéré spécifique

à la branche. Les entreprises de ce secteur ont toutefois réussi à baisser leurs prix. De janvier 2000 à décembre 2003, les prix suisses à la production de l'industrie chimique ont, tout comme ceux du Japon, diminué de sept pour-cent, alors que les cinq autres pays pris en considération ici ont enregistré des hausses de prix. L'avenir nous dira si la consolidation à court terme de la compétitivité-prix peut se maintenir à moyen terme grâce à une certaine retenue en matière de salaires et à de nouvelles améliorations de la productivité.

**2.3.2.4 Industrie des machines (fabrication de machines, industrie automobile, électro-technique, électronique, optique et montres)**

Dans l'industrie des machines, la productivité relative du travail a évolué globalement dans des limites étroites au cours des années 90. Les différences entre les pays ont cependant été très nettes. Ainsi, dans l'industrie suisse des machines, la productivité du travail a été inférieure à la moyenne en comparaison avec les Etats-Unis et la France, mais elle l'a dépassée par rapport à l'Allemagne et à l'Italie. Les coûts salariaux rela-

**Coûts salariaux unitaires relatifs**

L'indicateur des *coûts salariaux unitaires relatifs (RULC)* pour la branche i résulte du rapport entre les coûts salariaux relatifs indexés par employé et la productivité relative du travail indexée en monnaie unique. Dans la présente analyse, il est calculé de la manière suivante (par souci de clarté, l'indice de la branche i a été laissé de côté) :

$$(1) \quad RULC = \frac{ULC^{CH}}{ULC^M} \times e_{CH,M} = \frac{LC^{CH} / TE^{CH}}{LP^{CH} / LP^M} \times e_{CH,M}$$

- ULC coûts salariaux unitaires
- LC coûts salariaux
- TE employés
- LP productivité du travail
- e taux de change nominal (valeur extérieure du franc suisse)
- CH Suisse
- M pays concurrent

Les données concernant la Suisse proviennent de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Nous avons eu recours pour la première fois dans ce rapport aux données calculées par l'OFS pour 14 secteurs.<sup>1</sup> Les données relatives aux coûts salariaux sont tirées des résultats comptables des entreprises suisses, celles concernant l'emploi en équivalents plein temps proviennent de la statistique de l'emploi (BESTA). Les indications relatives aux pays concurrents sont tirées de la base de données STAN («Structural Analysis Industrial Database») de l'OCDE.

Comme plus d'un pays concurrent est pris en compte, les coûts salariaux unitaires relatifs sont pondérés au moyen des parts des exportations des pays concurrents (branches industrielles) resp. des flux touristiques (hôtellerie et restauration). Les coûts salariaux unitaires relatifs pondérés des exportations (HRL) peuvent être calculés de la manière suivante :

$$(2) \quad HRL = \frac{ULC^{CH}}{\prod_{M \neq CH} (ULC^M)^{\omega_{CH,M}}}$$

$\omega$  étant le facteur de pondération. En raison des données disponibles, seules des pondérations simples sont possibles pour l'hôtellerie et la restauration ; elles se font au moyen des flux touristiques qui entrent et sortent de Suisse. Pour les branches industrielles, une double pondération est opérée selon le procédé de l'OCDE. On prend en considération d'un côté les parts des exportations des pays à comparer dans les marchés pertinents et, de l'autre, l'importance relative d'un marché déterminé pour chacun des pays figurant dans la comparaison :

$$(3) \quad \omega_{CH,M} = \sum_{k \neq CH} \left( \frac{\frac{X_M^k}{\sum_{k \neq M} X_M^k} \times \frac{X_{CH}^k}{\sum_{k \neq CH} X_{CH}^k}}{1 - \frac{X_{CH}^k}{\sum_{k \neq M} X_M^k}} \right)$$

- X valeur des exportations
- K marché découlement

Comme le montre la formule (1), les coûts salariaux unitaires relatifs peuvent se diviser en trois composantes : a) coûts salariaux par employé, b) productivité relative du travail et c) taux de change nominal. Dans le texte qui précède, nous commentons tout d'abord l'évolution de la productivité relative du travail et celle des coûts salariaux, en renonçant, pour des raisons de clarté, à une présentation graphique de ces deux séries.

Afin de déflater la valeur ajoutée brute, on utilise, pour l'industrie dans son ensemble et pour l'hôtellerie et la restauration, le déflateur implicite de l'OFS pour les 14 secteurs. La valeur ajoutée de l'industrie chimique est corrigée des variations de prix avec le prix à la production «produits chimiques» et celle de l'industrie des machines avec une moyenne pondérée des prix à la production «machines», «

appareils électriques, instruments de précision, montres» et «véhicules, composants de véhicules». Pour les pays concurrents, nous utilisons le déflateur implicite qui se fonde sur la base de données STAN.

Le même schéma de pondération nous sert aussi pour calculer les *taux de change nominaux et réels spécifiques à la branche (ê)*. Pour les branches industrielles, nous avons recours à la pondération  $\omega$ , soit :

$$(4) \quad \hat{e}_{nom} = \prod e_{nom}^{\omega_{CH,M}} \quad \text{resp.} \quad \hat{e}_{real} = \prod e_{real}^{\omega_{CH,M}}$$

Pour l'hôtellerie et la restauration, les différentes monnaies sont, jusqu'à l'introduction de l'euro, pondérées au moyen des flux touristiques vers et hors de la Suisse.

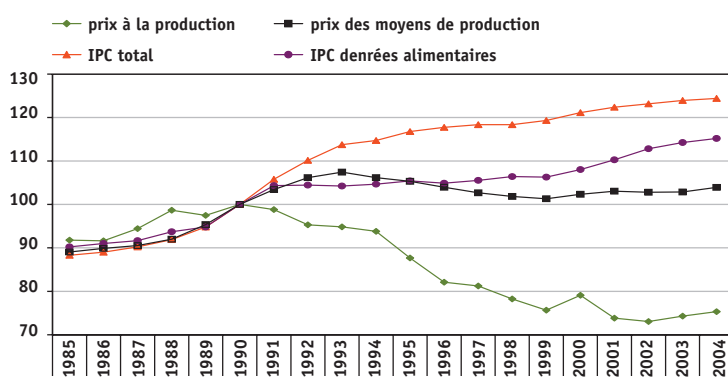
Pour déflater le taux de change, nous utilisons les séries de prix suivantes :

- industrie dans son ensemble : prix à la production «Arts et métiers, industrie» ;
- industrie chimique : prix à la production «Produits chimiques» ;
- industrie des machines : moyenne pondérée des prix à la production «Machines», «Appareils électriques, instruments de précision, montres» et «Véhicules, composants de véhicules» ;
- hôtellerie et restauration : prix à la consommation « Restaurants et hôtels ».

Les données relatives aux taux de change proviennent de la Banque nationale suisse. Les sources des séries de prix sont les suivantes : l'OFS pour la Suisse ; EUROSTAT pour l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Autriche et l'Espagne ; le Bureau of Labor Statistics pour les Etats-Unis ; la Bank of Japan pour le Japon.

<sup>1</sup> Pour l'industrie dans son ensemble ainsi que pour l'hôtellerie et la restauration. Compte tenu des données à disposition, nous continuons à nous fonder, pour la productivité de travail dans l'industrie chimique et l'industrie des machines, sur les résultats comptables des entreprises suisses.

**Graphique 2. 19 : évolution des prix de produits agricoles (=prix à la production), moyens de production et biens de consommation (Indice 1990 = 100)**



Source : OFS, USP

Encadré 1

### Glossaire:

**Capping** : fixation de tarifs maximaux. Utilisé en rapport avec la réduction des droits de douane et le soutien interne.

**Formule suisse** : type particulier de réduction tarifaire selon une formule d'harmonisation. Avec la «formule suisse», tous les droits de douane seraient progressivement réduits, de manière horizontale, à un plafond maximal. Plus les droits sont élevés, plus la réduction est forte. La «formule suisse» agit comme un capping, car les taux des droits de douane des produits sensibles pour lesquels les droits sont élevés devraient subir une réduction supérieure à la moyenne.

**Catégories** : les mesures de soutien interne ont été classées en fonction de leur impact et réparties dans trois différentes boîtes.

**Boîte orange** : mesures de soutien qui influencent notablement les volumes de production. Elles sont considérées comme des mesures faussant les échanges (par ex. soutien des prix) et sont donc soumises aux engagements de réduction.

**Boîte bleue** : mesures de soutien liées à la production, autorisées sous réserve de limitation de la production et ayant donc moins d'effets de distorsion que celles de la boîte orange. La Suisse n'a pas de mesures de ce genre. L'UE a plusieurs instruments dans cette catégorie, comme les soutiens directs aux revenus liés aux programmes de réduction de la production (primes par animal et à la surface provenant de la réforme de la politique agricole communautaire de 1992).

**Boîte verte** : mesures de soutien considérées comme mesures ne faussant pas les échanges, et donc autorisées sans restriction. En Suisse, les paiements directs se trouvent dans cette catégorie.

tifs par employé n'ont, en revanche, pas cessé de baisser pendant ces dix années. Dans cette branche aussi, c'est le taux de change nominal pondéré par les exportations qui a déterminé à court terme les coûts salariaux unitaires relatifs (voir *graphique 2.17*). Il en est résulté, au début des années 90, une amélioration de la position concurrentielle qui s'est toutefois dégradée par la suite. Aucune tendance uniforme ne se dégage depuis la seconde moitié des années 90.

Les entreprises de l'industrie des machines n'ont guère pu agir contre les effets du franc qui a affiché une tendance à la hausse depuis l'an 2000. Les prix des biens suisses, comme ceux des concurrents européens, n'ont certes que très légèrement augmenté, mais ceux des biens produits aux Etats-Unis et surtout au Japon se sont contractés de 2000 à 2003. Le taux de change réel déflaté par les prix à la production a donc, pendant cette période, accusé une hausse plus rapide que le taux de change nominal. Depuis l'an 2000, la compétitivité de la Suisse au niveau des prix s'est donc plutôt dégradée.

#### 2.3.2.5 Hôtellerie et restauration<sup>13</sup>

De 1992<sup>14</sup> à 1996 et de 1998 à 2001, la productivité du travail du secteur suisse de l'hôtellerie et de la restauration a évolué au même rythme que celle des pays concurrents alors que de 1996 à 1998, elle a enregistré une amélioration relativement sensible.<sup>15</sup> Les coûts salariaux relatifs par employé ont eu tendance à se contracter depuis 1996, de sorte que les coûts salariaux unitaires relatifs se sont nettement améliorés durant la seconde moitié des années 90, après la forte poussée due au taux de change entre 1992 et 1995 (voir *graphique 2.18*).

De 2001 à 2002, la valeur nominale du franc suisse par rapport à l'euro s'est, sur une base annuelle, légèrement appréciée avant de se déprécier l'année suivante. Les prix à la consommation dans les hôtels, cafés et restaurants ont augmenté, durant cette période, de manière légèrement moins marquée que chez nos quatre voisins et en Espagne. Ainsi, notre position

concurrentielle au niveau des prix a pu au moins être sauvagée au début de la nouvelle décennie.

#### 2.3.3 Agriculture

Ces dernières années, l'agriculture a été confrontée à d'énormes défis. Parmi ceux-ci figurent notamment l'écologisation de l'ensemble de la production dans le cadre de la politique agricole 2002, la libéralisation du marché des céréales panifiables et des oléagineux, la réduction de 20 %, soit de plus d'un milliard de francs, du soutien interne, la diminution de 36 % des contributions à l'exportation et l'extension de l'accès au marché pour les produits agricoles dans le cadre des accords de l'OMC.

La poursuite de la dérégulation des marchés dans le cadre de la politique agricole 2007, la totale libéralisation du marché du fromage par rapport à l'UE d'ici à 2007, la suppression du contingentement laitier d'ici à 2009 et l'élargissement à l'Est de l'UE placent l'agriculture suisse devant de nouvelles gageures.

Grâce à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux pays de l'UE, les entreprises agricoles suisses devraient parvenir à couvrir plus facilement leurs besoins en main-d'oeuvre. Mais, l'intégration des nouveaux Etats membres dont le potentiel de production est élevé va renforcer encore la pression des prix sur les marchés agricoles européens. Toutefois, la production agricole de ces pays doit tout d'abord être adaptée aux standards de l'UE, particulièrement en ce qui concerne les exigences phytosanitaires ainsi que celles touchant la santé des animaux et leur protection ainsi que la protection de l'environnement.

A l'heure actuelle, les négociations de l'OMC constituent le facteur déterminant dans l'agenda de politique agricole. Les conséquences de ces négociations sur des notions pour l'instant abstraites (voir *glossaire ci-dessous*) telles que celles de «capping», «formule suisse», «boîte orange» ou «boîte verte», vont se manifester concrètement par la suite. Les résultats des négociations vont forger dans une grande mesure la future agriculture suisse et la politique agricole. Il n'est pas seulement question de savoir comment les courants commerciaux s'écoulent sur les marchés agricoles internationaux. Dans un pays comme la Suisse avec ses spécificités économiques, climatiques et topographiques, il s'agit finalement d'assurer l'existence de l'agriculture et la vitalité des zones rurales.

L'agriculture suisse produit environ trois cinquièmes des denrées alimentaires dont la population a besoin. Aujourd'hui, la sécurité des produits alimentaires et le caractère durable de la production sont souvent jugés plus importants que la sécurité de l'approvisionnement. Les prestations d'intérêt public ont

13 Il convient de relever que, dans l'hôtellerie et la restauration, certaines prestations ne sont que partiellement négociables.

14 Compte tenu des données, nous avons choisi ici la base 1992=100.

15 Cette augmentation de la productivité relative du travail, en particulier par rapport à l'Allemagne, a contribué de manière décisive à la divergence entre l'évolution des coûts salariaux unitaires relatifs et celle du taux de change réel après 1996 (voir *graphique 2.18*).

Tableau 2.1

variations, de mai 1997 à mai 2004, des prix des biens de consommation, des produits agricoles et des moyens de production agricole, en pour-cent

Prix à la consommation (IPC)		Prix agricoles à la production	Prix d'une sélection de moyens de production				
Total	Denrées alimentaires		Total	Aliments pour animaux	Entretien des machines	Energie et lubrifiants	Investissements dans les machines (notamment)
6.1	9.4	-6.0	1.2	-7.9	13.1	15.6	10.0

gagné en importance. Elles sont, dans leur majorité, fournies comme produits couplés de la production.

En dépit des grands progrès réalisés en matière de production écologique et multifonctionnelle, la situation économique de bien des exploitations est défavorable et la compétitivité des produits agricoles sur les marchés nationaux et internationaux est souvent encore insuffisante.

Le graphique 2.19 montre l'évolution des prix à la production des produits agricoles, des prix d'achat des moyens de production agricole et des prix à la consommation des denrées alimentaires ainsi que des biens de consommation dans leur ensemble. Depuis 1990, les prix à la production ont chuté de près de 25 %. Une légère amélioration a été perceptible ces derniers temps, car la baisse des récoltes de différents produits, due à la sécheresse de l'année 2003, s'est répercutée sur les prix. Durant la même période, les prix d'achat des moyens de production agricole sont restés assez stables. Cette stabilité est due essentiellement au fait que l'agriculture produit elle-même les matières premières nécessaires pour une partie de cette consommation intermédiaire (par ex. composants du fourrage) et les cède à un bon prix aux entreprises en amont (par ex. fabricants de fourrage). Les prix des prestations anticipées qui sont fournies entièrement par d'autres branches (par ex. agents énergétiques et lubrifiants, investissements et entretien des machines et des bâtiments) ont renchéri (+ 5,7 % depuis 1997;<sup>16</sup> source USP). En dépit de l'effondrement, déjà mentionné, des prix à la production des produits agricoles et des matières premières alimentaires, les prix à la consommation des denrées alimentaires et des boissons ont augmenté. Selon les calculs effectués par la Section Observation du marché de l'Office fédéral de l'agriculture, les marges de transformation et de commerce ont, dans les catégories observées (fruits et légumes, viande et lait), sensiblement augmenté depuis 1999. Malgré tout, l'influence favorable des prix des denrées alimentaires a nettement freiné le niveau général du coût de la vie. Si l'indice de ce coût (IPC total) a augmenté de 25 points depuis 1990, les prix des denrées alimentaires n'ont progressé que de 16 %.

## 2.4 Finances publiques, politique financière

### 2.4.1 Tendances actuelles

Après l'excédent positif de 7,9 milliards de francs au total enregistré en l'an 2000, la situation financière de la Confédération, des cantons et des communes n'a cessé de se dégrader. En 2003, ces collectivités ont accusé un déficit qui devrait s'élever à 6,2 milliards de francs (1,4 % du PIB).<sup>17</sup> Cette détérioration est due en majeure partie à l'évolution des recettes de la Confédération qui ont diminué de 8,7 % au total entre 2000 et 2003. Les pertes les plus marquées ont été enregistrées dans le domaine de l'impôt anticipé et des droits de timbre dont les recettes, dopées par la flambée de la bourse, avaient auparavant substantiellement augmenté. Les recettes de nature non fiscale (surtout les remboursements de prêts accordés à l'assurance-chômage) ont également été en recul. Rétrospectivement, on constate que le résultat favorable de l'année 2000 est imputable dans une large mesure à des influences particulières. De 2000 à 2003, les autres recettes fiscales de la Confédération ont progressé en moyenne de 2,6 % par année, contre 1,6 % pour celles des cantons et des communes. Ainsi, la croissance des recettes, corrigée des influences particulières mentionnées, a été supérieure à celle du PIB nominal tempérée par la faiblesse conjoncturelle qui se manifeste depuis 2001. Ce résultat peut être imputé à l'effet retardé de l'imposition et à la progression des impôts directs des ménages. Dans le même temps, les dépenses ont, au total, progressé encore plus fortement, puisque leur croissance annuelle a été supérieure à 3 %. En termes réels (déflateur PIB), l'augmentation a atteint 2,1 % par an. Elle est à mettre essentiellement sur le compte des cantons (4,5 % par an). La progression des dépenses de la Confédération et des communes a en effet été plus modérée, puisqu'elle s'est établie à resp. 2,1 % et, approximativement, 2,4 % par an. Le besoin de rattrapage, notamment au niveau des salaires des employés de l'Etat, qui résulte de la phase d'économies de la deuxième moitié des années nonante, peut expliquer la hausse des dépenses. De plus, les apports financiers que les collectivités ont dû verser à leurs institutions n'ont cessé d'augmenter. Dans le domaine de la santé, les cantons ont dû faire face à des dépenses supplémentaires en raison notamment de l'augmentation des contributions nécessaires au fonctionnement des hôpitaux (participation aux coûts des assurés en privé et semi-privé).

La tendance négative se maintient en 2004. Il faut s'attendre, selon les données budgétaires disponibles, à un déficit total du budget public de 9,7 milliards de francs (2,2 % du PIB). Les recettes devraient, globalement, enregistrer une faible croissance estimée à 1,1 %. La récente fai-

16 Suite à la révision de l'indice des moyens de production agricole intervenue en mai 1997, il n'est pas possible de procéder à une indexation rétroactive pour 1990, les groupes étant désormais différents. Les modifications de l'indice pour la période allant de 1997 à mai 2004 sont mises en évidence dans le tableau ci-dessous pour permettre d'établir une comparaison directe.

17 Nous disposons pour l'année 2002 et les années antérieures, de valeurs définitives de la statistique financière (voir Administration fédérale des finances : Finances publiques de Suisse 2002, Statistique de la Suisse, OFS, Neuchâtel 2004). Pour l'année 2003, nous disposons des comptes de la Confédération et des cantons ; ces derniers ne sont toutefois pas encore établis selon la systématique uniforme de la statistique financière. Les données concernant les années 2003 et suivantes sont donc des estimations propres qui se basent autant que possible sur les résultats des comptes, les budgets et les plans financiers de l'échelon étatique concerné. Les données relatives à la Confédération contiennent - faute d'autres indications - une correction dont le but est de tenir compte des dépenses effectives du Fonds pour les grands projets ferroviaires et du domaine des EPF (correction FTP et EPF).

## 2. Situation économique et macropolitique

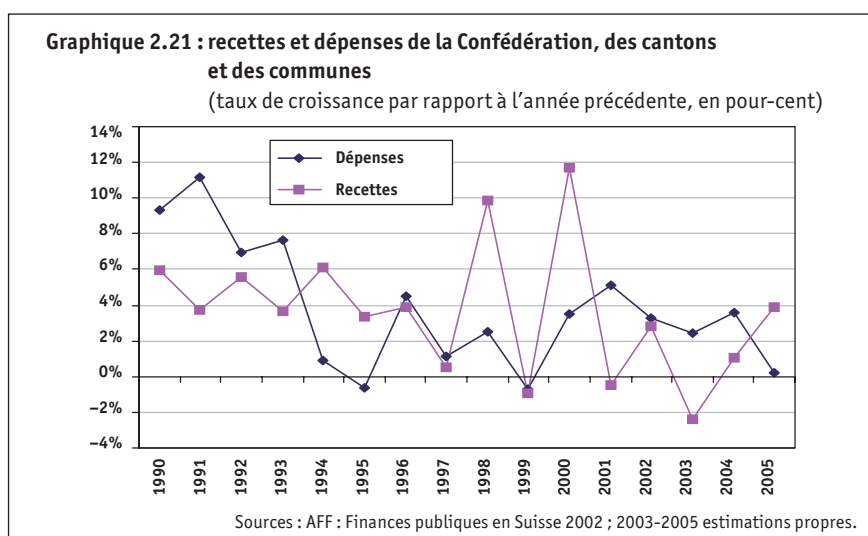
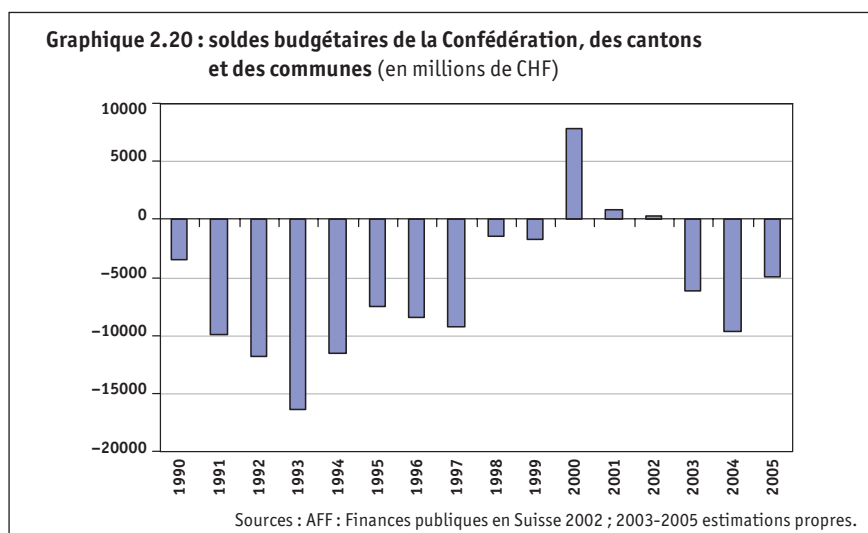


Tableau 2.2  
soldes budgétaires de la Confédération, des cantons et des communes (en millions de CHF)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Confédération	3786	-1701	-496	-3830	-6000	-3000
Canton	2624	1291	-301	-2900	-3600	-2000
Communes	1469	1324	1103	500	-100	100
Etat dans son ensemble <sup>1</sup>	7879	915	307	-6200	-9700	-4900

<sup>1</sup> Sans les assurances sociales.

A l'exclusion des doubles imputations.

Sources : AFF : Finances publiques en Suisse 2002 ; 2003-2005 estimations propres.

blesse de la conjoncture se répercute de plus en plus sur les impôts directs. En revanche, la croissance des dépenses demeure relativement élevée puisqu'elle atteint 3%. La hausse des dépenses de personnel ainsi que des biens et services perd de sa force alors que les dépenses d'investissement se contractent. S'agissant en revanche des contributions courantes, l'accélération sensible se poursuit. C'est surtout la Confédération qui, cette année, est à l'origine de la croissance des dépenses.

Selon le budget de la Confédération, les recettes devraient, en 2004, augmenter à nouveau de 1,7%, par rapport aux comptes 2003. S'agissant de l'impôt anticipé, des droits de timbre et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), on s'attend à une embellie par rapport au niveau de 2003 qui

était inférieur à la moyenne pluriannuelle. Les recettes des impôts fédéraux directs devraient se tasser en raison de la faible croissance des revenus, de la réduction des gains des entreprises enregistrés ces dernières années ainsi que des plus faibles rentrées des périodes précédentes. Il faut aussi tabler sur une nouvelle diminution des recettes provenant des investissements. En revanche, la croissance des dépenses attendue pour l'année en cours est prononcée – elle atteint (sans la correction FTP et EPF) 5,2% – surtout compte tenu de la réduction de quelque 1 milliard de francs des dépenses opérées dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 03 (800 millions de francs) et du blocage des crédits (230 millions de francs) qui touche en majeure partie les contributions courantes et les contributions aux investissements (dans le domaine des transports en particulier). Une part considérable de l'augmentation est toutefois imputable aux dépenses extraordinaires, notamment pour le transfert dans la caisse de prévoyance Publica des professeurs de l'EPF soumis encore à l'ancien droit. Sans cette position, la progression des dépenses serait de 2,9%. Une augmentation sensible est budgétée pour les intérêts passifs. Les contributions courantes, sans les dépenses extraordinaires, accusent une hausse de 4%. Les dépenses de personnel enregistrent aussi une progression de 3,9% qui est donc supérieure à la moyenne, mais celle-ci est en partie compensée par les crédits d'achats de biens et services. S'agissant des dépenses de consommation, la croissance prévue atteint seulement 0,9%. Quant aux contributions aux investissements, elles enregistrent même un recul.

Le déficit de la Confédération devrait donc, selon ce budget, atteindre 4,6 milliards de francs en 2004 (sans la correction FTP et EPF). Il faut relever que les dépenses exceptionnelles pour la prévoyance professionnelle que nous avons mentionnées ne sont pas soumises au frein à l'endettement. Le déficit restant de 3,5 milliards de francs peut être comparé avec, selon la méthode de calcul de l'Administration fédérale des finances (AFF) pour le frein à l'endettement, un excédent de dépenses de 500 millions de francs, compatible avec la conjoncture. Afin d'éviter que les dispositions du frein à l'endettement n'exigent d'autres réductions drastiques des dépenses durant l'année en cours, la loi sur les finances de la Confédération a été révisée de sorte que la part structurelle du déficit, budgétée à 3 milliards de francs, devra être éliminée dans les années 2005-2007 seulement, par tranches d'un milliard de francs. En tenant compte des dépenses effectives du Fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP) et du domaine des EPF, le déficit 2004 de la Confédération devrait passer à quelque 6 milliards de francs.

Dans les cantons et les communes, la croissance des recettes demeure également faible en

2004 en raison de la morosité conjoncturelle affichée l'année précédente. Au vu des budgets provisoires des cantons, il faut s'attendre à une augmentation, pratiquement inchangée, de 1,7 % des recettes. Quant à la croissance des dépenses, elle devrait continuer à faiblir pour se fixer à 2,2 %. La hausse des dépenses de consommation ne correspond plus guère au taux de renchérissement et il faut s'attendre à une stagnation des dépenses d'investissement. La progression des contributions à des dépenses courantes demeure supérieure à la moyenne. Le déficit des cantons va dès lors s'alourdir pour atteindre probablement près de 3,6 milliards de francs. Les recettes des communes ne devraient que légèrement se développer. Quant à leurs dépenses, elles évolueront à un rythme plus faible que celles des cantons. Le déficit des communes devrait donc être minime.

#### 2.4.2 Perspectives pour 2005

En raison de la reprise économique qui s'est amorcée, les recettes vont probablement croître de manière à nouveau plus soutenue en 2005 et afficher une hausse d'environ 4 %. Du côté des dépenses, les impératifs d'économies qui résultent des déficits enregistrés se renforcent. La progression des dépenses devrait donc faiblir, suite aussi à la disparition des effets de rattrapage. Les dépenses de consommation et les investissements devraient reculer en termes réels, et le ralentissement de la croissance des contributions à des dépenses courantes devrait être sensible. Selon ce scénario, le déficit global de l'Etat sera probablement ramené à quelque 4,9 milliards de francs (1,1 % du PIB) en 2005.

Le budget de la Confédération pour 2005 prévoit une croissance de 5,8 % pour les recettes et de 2,2 % pour les dépenses (par rapport au budget 2004, hormis les dépenses extraordinaires en 2004 et sans la correction FTP et EPF). L'excédent de dépenses se réduit ainsi à 1,8 milliard de francs, montant compatible avec le frein à l'endettement. L'AFF table désormais pour 2005 sur une croissance conjoncturelle vigoureuse qui, selon les règles du frein à l'endettement, exige un excédent de 150 millions de francs, alors que le déficit structurel autorisé en vertu du plan de réduction fixé dans la loi sur les finances de la Confédération se monte encore à 2 milliards de francs. Côté recettes, la croissance est essentiellement le résultat d'une nouvelle amélioration du produit de l'impôt anticipé et des droits de timbre ainsi que de l'augmentation enregistrée par la TVA suite à la reprise conjoncturelle. De plus, les rentrées des impôts fédéraux directs croissent à nouveau et le produit de la redevance sur le trafic des poids lourds et de l'impôt sur le tabac évolue nettement à la hausse suite à une augmentation des taux.

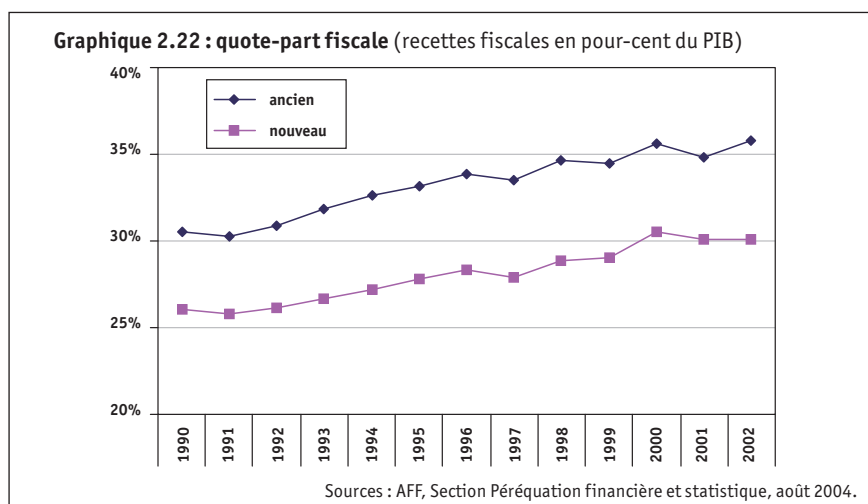
La croissance modérée des dépenses est le fruit des mesures du programme d'allègement

2003 ainsi que d'autres réductions ciblées. Le niveau des dépenses est ainsi inférieur de 1,9 milliard de franc à celui prévu dans le plan financier de février 2004. Les parts aux recettes fédérales (parts des cantons à l'impôt fédéral et à l'impôt anticipé) augmentent de près de 10 % et les contributions aux investissements accusent une hausse de 5,5 %. Le budget prévoit en revanche un recul de 1,4 % des dépenses de consommation. Ce sont les dépenses de personnel et d'équipement qui vont faire les frais de cette réduction, alors que les charges de biens et de services progressent légèrement. Les contributions courantes (à l'exclusion des dépenses spéciales 2004) ne s'accroissent que modérément (2 %), tout comme les intérêts passifs. En incluant les dépenses extraordinaires en l'an 2004, il faut donc s'attendre à une stagnation des dépenses en l'an 2005. Le déficit de la Confédération se réduit à quelque 3 milliards de francs, correction FTP et EPF comprise.

Dans les cantons et les communes, l'augmentation des recettes sera aussi plus forte en raison de la reprise conjoncturelle qui se manifeste cette année. Leur progression devrait être de respectivement 4 et 3 %. Cette estimation suppose que, vu la situation déficitaire de leurs finances, les cantons, contrairement aux communes, fassent preuve de davantage de retenue en matière de révisions fiscales pour compenser les effets de la progression des impôts sur le revenu. En matière de dépenses, on peut admettre que la récente dégradation de l'évolution des budgets, surtout dans les cantons, va entraîner une réduction des dépenses qui va ralentir encore la croissance. Celle-ci devrait donc atteindre tout juste 1,7 %. Différents cantons tels ceux de Zurich, Lucerne et Saint-Gall ont décidé des programmes d'économies. Il faut s'attendre à une diminution réelle des dépenses qui sera légère dans le domaine du personnel ainsi que des biens et services et sensible dans le secteur des investissements. Les transferts courants à des tiers devraient continuer à se développer, mais à un rythme plus faible. Dans ces conditions, les cantons devraient voir, l'an prochain, leur déficit se réduire à 2 milliards de francs. Dans les communes, moins concernées par les mesures d'économie, les dépenses devraient progresser de 2,4 %, de sorte que les excédents vont quand même à nouveau très légèrement s'accroître.

Pour évaluer l'influence des finances publiques sur l'évolution de la conjoncture, on ne peut se fonder sur le solde effectif du budget ; il faut également tenir compte des effets conjoncturels. Selon une simple règle générale, l'effet de l'Etat sur la conjoncture est neutre si les fluctuations cycliques des recettes sont acceptées ; dans ce cas, le solde structurel demeure constant.<sup>18</sup> Il n'est toutefois pas facile d'opérer une distinction claire entre la partie conjoncturelle et la partie

18 Cette conception repose sur l'opinion, largement acceptée dans les milieux spécialisés, selon laquelle les effets directs d'une augmentation du déficit de l'Etat sur la conjoncture sont positifs. Ces dernières années, quelques auteurs ont toutefois évoqué la possibilité d'effets indirects – notamment sur les attentes des acteurs économiques – qui pourraient agir en sens contraire. Une réduction du déficit de l'Etat et des dettes publiques pourrait donc avoir un impact positif. Ces effets « non keynésiens » sont cependant liés à des conditions déterminées (par ex. perte de confiance des marchés financiers dans la solvabilité de l'Etat, existence d'une spirale salaire/prix, etc.), qui ne sont pas réalisées en Suisse.



**Explication :**

ancien: y compris l'assurance-maladie/CNA, PIB selon le SEC78  
 nouveau: sans l'assurance-maladie/CNA, PIB selon le SEC95

structurelle du déficit public. Le calcul du solde structurel suppose une évaluation de la potentielle de l'économie dans son ensemble qui permet de déterminer le taux d'utilisation des capacités. On dispose à cet effet de différentes méthodes dont les résultats peuvent, selon les circonstances, considérablement diverger.<sup>19</sup> Pour calculer le plafond de dépenses autorisées selon le frein à l'endettement, l'AFF utilise un filtre Hodrick-Prescott (modifié). Celui-ci a pour particularité que la tendance du PIB, qui sert d'indicateur pour la production potentielle, tend à la limite actuelle vers le PIB effectif de sorte que l'écart de production a tendance à être sous-estimé.<sup>20</sup>

Pour la période 2001–2004, on peut admettre que la détérioration des finances de l'Etat n'était que partiellement due à la conjoncture. La politique financière, comme il se doit, soutenu l'activité économique globale. Pour l'année 2005, son effet sera en revanche restrictif, en raison de la croissance, probablement encore faible, des dépenses. Il en résulte une diminution de la part

structurelle du déficit. La croissance plus élevée des recettes est, par contre, aussi fonction de la conjoncture.

**2.4.3 Indicateurs fiscaux en comparaison internationale**

Les quotes-parts financières (quotes-parts fiscale, d'impôt, sociale et de l'Etat) calculées par l'AFF (Section Péréquation financière et statistique) ont récemment été révisées. D'une part, les contributions en faveur de l'assurance-maladie et de la CNA n'entrent plus dans les quotes-parts sociale et fiscale, car, selon les directives de l'OCDE, ces institutions ne sont pas considérées comme des assurances sociales obligatoires publiques. D'autre part, le dénominateur, à savoir le PIB, est désormais établi selon le SEC95 et non plus le SEC78, ce qui affecte aussi la quote-part des impôts et la quote-part de l'Etat. Il en résulte des valeurs plus basses que selon l'ancien mode de calcul et la hausse enregistrée depuis 1990 est plus modérée, comme le montre le graphique 2.22 en prenant pour exemple la quote-part fiscale. Cette quote-part sert d'indicateur quant aux prélèvements opérés par l'Etat sur les revenus.

La quote-part de l'Etat (part des dépenses étatiques au PIB) a nettement augmenté de 2000 à 2001. Cette tendance à la hausse devrait persister, bien que légèrement atténuée, jusqu'en 2004. Ce phénomène s'explique notamment par la croissance relativement élevée des dépenses. Par ailleurs, la faible augmentation du PIB, due à la conjoncture, provoque une hausse du dénominateur moins forte qu'elle ne l'est en moyenne sur le long terme. Une comparaison avec des pays sélectionnés de l'OCDE montre cependant que le niveau de la quote-part de l'Etat en Suisse se situe encore dans la zone inférieure du milieu du classement.<sup>21</sup> En raison de la croissance plus faible des dépenses et de l'amélioration de la conjoncture, la quote-part de l'Etat devrait à nouveau diminuer en l'an 2005.

Le taux d'endettement brut s'est également accru depuis l'an 2000 et cette tendance va se poursuivre, elle aussi, jusqu'en 2004. On peut ensuite s'attendre à une stabilisation en l'an 2005. Cette augmentation enregistrée depuis l'an 2000 ne peut être entièrement attribuée aux déficits des comptes annuels. Une partie est due à des mesures affectant le bilan hors du compte financier, telles que, par exemple, dans le passé, l'augmentation du capital des caisses de pension de la Confédération et de ses anciennes régions. La comparaison internationale montre, là aussi, que la position de la Suisse demeure relativement favorable. D'autre part, pour estimer la fortune des collectivités publiques, il serait plus juste de se baser sur la dette nette, qui tient compte des dettes par rapport aux valeurs patrimoniales. On ne dispose pas en Suisse de données portant sur l'ensemble des finances pu-

Tableau 2.3

**Quotes-parts de l'Etat en comparaison internationale<sup>1</sup>**  
 finances publiques et assurances sociales obligatoires (en pour-cent du PIB)

	1990	2000	2003	2005
Etats-Unis	36.6	33.7	35.7	35.2
Australie	36.2	35.6	36.4	36.2
<b>Suisse</b>	<b>31.5</b>	<b>36.1</b>	<b>38.9</b>	<b>38.3</b>
Grand-Bretagne	42.2	37.0	42.6	43.3
Japon	31.7	38.2	37.7	36.6
Espagne	43.4	40.0	39.5	39.1
Canada	48.8	41.0	40.1	39.9
Pays-Bas	54.8	45.3	48.9	46.9
Allemagne	44.5	45.7	48.9	47.1
Italie	54.4	46.9	48.9	49.0
Belgique	53.4	49.4	51.4	50.0
Autriche	53.1	52.3	51.2	50.2
France	50.7	52.5	54.5	53.4
Suède	60.7	57.3	58.2	57.9
OCDE	40.1	39.0	40.7	40.1

1 Classement selon le montant de la quote-part de l'Etat 2000

Sources : OCDE Economic Outlook, juin 2004 ; Suisse : AFF Section Péréquation financière et statistique, août 2004 ; 2003/2005 : estimations propres

Tableau 2.4

Taux d'endettement en comparaison internationale<sup>1</sup>

	Dettes brutes				Dettes nettes <sup>2</sup>	
	1990	2000	2003	2005	1990	2000
Australie	23.1	25.2	18.2	16.3	10.9	9.9
<b>Suisse</b>	<b>29.9</b>	<b>49.9</b>	<b>55.6</b>	<b>55.8</b>	<b>pas d'indication</b>	
Grande-Bretagne	43.4	55.5	51.6	54.0	14.9	34.5
Pays-Bas	76.9	55.9	54.8	58.7	35.5	44.5
Etats-Unis	66.6	58.8	62.8	65.0	49.9	43.0
Allemagne	41.5	60.9	65.1	67.7	21.0	42.4
Suède	46.8	64.2	61.5	60.4	-7.6	1.4
France	39.5	65.2	71.1	76.9	17.5	34.8
Autriche	57.2	67.0	64.9	65.3	37.5	45.1
Espagne	48.8	72.3	65.0	61.5	31.8	42.8
Canada	74.5	82.0	75.6	69.9	43.3	44.9
Belgique	129.1	115.1	105.1	98.4	116.7	102.7
Italie	111.6	120.4	116.7	116.9	81.0	94.9
Japon	68.6	134.1	157.3	168.6	24.6	59.1
OCDE	61.1	71.6	76.0	78.9	35.7	42.2

1 En raison de définitions différentes, les taux d'endettement ne sont pas toujours comparables. (v. OCDE Economic Outlook) ; classement selon le montant du taux d'endettement brut 2000.

2 Dettes brutes, déduction faite de la fortune financière.

Sources : OCDE Economic Outlook, juin 2004 ; AFF Section Péréquation financière et statistique août 2004 ; 2003/2005 : estimations propres.

bliques. Il ressort des informations disponibles pour la Confédération et les cantons que la dette nette est sensiblement plus faible que la dette brute. Une comparaison entre les intérêts passifs et les revenus des valeurs patrimoniales, pour lesquels on dispose aussi de données des communes, fournit une indication semblable. Elle montre que les revenus de la fortune couvraient en moyenne 87 % des intérêts passifs entre 1990 et 2000.<sup>22</sup> Comme ces données soulèvent de gros problèmes d'évaluation et de délimitation, on peut simplement en déduire, d'une manière générale, que, face à la dette brute de l'Etat, on trouve des valeurs patrimoniales d'un montant considérable. S'agissant des assurances sociales, il y a lieu de relever avant tout la position patrimoniale élevée du deuxième pilier. Dans cette prise en compte, il y aurait lieu toutefois d'inclure des engagements futurs non couverts, auxquels il faut s'attendre sous le régime en vigueur, notamment dans l'assurance sociale.

## 2.5 Situation et politique monétaires

### 2.5.1 La stratégie monétaire de la Banque nationale suisse

Depuis le début de l'an 2000, la Banque nationale applique une stratégie monétaire qui repose sur trois éléments. Premièrement, la politique monétaire est axée en priorité sur le maintien de la stabilité des prix, ce qui signifie qu'elle doit empêcher tant l'inflation que la déflation. Concrètement, cet objectif est atteint lorsque la hausse annuelle de l'indice suisse des prix à la consommation se situe entre 0 % et 2 %. Deuxièmement, la Banque nationale fonde ses décisions de politique monétaire sur une prévision d'inflation pour les trois prochaines années.

Cet horizon prévisionnel tient du retard avec lequel les impulsions venant de la politique monétaire sont transmises. Troisièmement, sur le plan opérationnel, la Banque nationale fixe pour le Libor à trois mois une marge de fluctuation d'un point de pourcentage. Pour gérer le marché monétaire, elle utilise essentiellement les pensions de titres à court terme.<sup>23</sup>

La Banque nationale réexamine sa politique monétaire à un rythme trimestriel. En cas de développements imprévus, elle peut aussi adapter la marge de fluctuation du Libor à trois mois sans attendre le prochain examen trimestriel. Une particularité, souvent ignorée, des prévisions d'inflation de la Banque nationale est de reposer sur l'hypothèse d'un Libor à trois mois constant. Ces prévisions indiquent l'évolution future des prix sous la condition que le cours de la politique monétaire demeure inchangé pendant trois ans. Elles incluent donc sciemment la possibilité que la stabilité des prix, telle qu'elle a été définie, ne soit pas respectée pendant la période sur laquelle porte la projection. De telles prévisions signalent qu'il faut s'attendre dans un proche avenir à une modification du cours de la politique monétaire. Elles ne disent toutefois rien sur le moment précis et l'ampleur du changement. En revanche, les prévisions d'autres institutions contiennent de façon caractéristique des hypothèses concrètes sur les réactions à attendre de la politique monétaire pendant la période sur laquelle porte la projection.

### 2.5.2 Politique monétaire 2003 – 2004

#### *Dernier assouplissement en mars 2003*

Ces dernières années, la Banque nationale a donné à sa politique monétaire un cours de plus en plus expansif. La marge de fluctuation du Libor à 3 mois qui était encore de 3,5 % au début 2001 a, jusqu'en juillet 2002, été ramené en cinq étapes à 0,75 %. En mars 2003, elle a encore été réduite d'un demi-point de pourcentage pour se fixer à 0,25 %. Sur le plan technique, cette démarche exigeait un rétrécissement de la marge de fluctuation à 0 %–0,75 %, combiné avec la déclaration d'intention de maintenir jusqu'à nouvel avis le Libor à 3 mois dans la zone inférieure de cette marge. Ce dernier assouplissement a été décidé lorsqu'il est apparu que la relance attendue de la conjoncture serait une fois de plus retardée, en raison tout particulièrement de l'imminence d'une guerre en Irak. En outre, la pression à la hausse exercée sur le franc, liée à l'insécurité de la situation géopolitique, menaçait d'aggraver les conditions monétaires. Dans ces circonstances, la Banque nationale a estimé judicieux de baisser une fois encore les taux d'intérêt pour que les placements en francs restent peu attrayants.

Selon la prévision d'inflation établie en mars 2003 sur l'hypothèse d'un Libor à trois mois constant de 0,25 %, le renchérissement devait at-

19 Voir, par ex., Message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) du 2 juillet 2003, FF 2003, p. 5091.

20 Ainsi l'AFF estime que l'économie suisse connaîtra à nouveau une croissance vigoureuse en 2005, si bien que le compte d'Etat devrait présenter un excédent. Si pour estimer l'évolution potentielle, on se base non pas sur la tendance selon le filtre Hodrick-Prescott, mais sur une croissance de 1,5 % en termes réels, les pertes cumulées en raison de l'évolution économique récente atteignent quelque 800 millions de francs dans le seul domaine des impôts fédéraux directs.

21 Concernant le problème de la comparaison internationale des indicateurs fiscaux, voir rapport annuel de la CQC du 6 septembre 2002, p. 44 ss.

22 Voir Administration fédérale des finances : Finances publiques en Suisse 2002, Statistique de la Suisse, OFS, Neuchâtel 2004, tableau A 9.1.

23 Voir Thomas J. Jordan et Michel Peytrignet : la prévision d'inflation de la Banque nationale suisse, Bulletin trimestriel no 2, juin 2001, Banque nationale suisse. L'article explique pourquoi la Banque nationale a choisi de faire reposer sa politique monétaire sur une prévision d'inflation, comment la prévision est établie et comment il faut l'interpréter. Il présente en outre brièvement les divers modèles que l'institut d'émission utilise pour établir sa prévision d'inflation.

teindre des taux se situant entre 0,5 % et 1 % jusqu'au milieu de l'année 2004 puis, jusqu'à la fin de l'horizon prévisionnel, s'accélérer pour s'élever à 2,5 %, un taux qui n'est plus compatible avec la définition de la stabilité des prix. Une telle prévision est caractéristique d'une situation dans laquelle la politique monétaire réagit à une grande faiblesse conjoncturelle en misant sur l'expansion. Un niveau très bas des taux d'intérêt entraîne nécessairement une expansion trop forte lorsque la situation conjoncturelle se normalise vers la fin de la période de projection. La Banque nationale a toutefois estimé disposer de suffisamment de temps pour procéder, le moment venu, à une correction de la politique monétaire et maintenir ainsi le renchérissement dans la zone de stabilité des prix.

Vu la faiblesse persistante de la conjoncture, la Banque nationale a décidé, lorsqu'elle a examiné la situation en juin, septembre et décembre 2003, de poursuivre sa politique expansionniste avec une valeur cible du Libor à trois mois de 0,25 %. Après avoir, en mars déjà, ramené à tout juste un pour-cent le taux de croissance prévu pour 2003, elle a, en milieu d'année, tablé sur une stagnation et, par la suite, sur un recul du produit intérieur brut en l'an 2003. Dans cette perspective, la dépréciation du franc intervenue après la décision de mars 2003 concernant les taux d'intérêt, devait être jugée comme un assouplissement bienvenu des conditions monétaires. Mais si le cours du franc a baissé par rapport à l'euro, il a augmenté par rapport au dollar de sorte que la stimulation de l'économie par les taux de change a été limitée.

En raison du retard de la reprise conjoncturelle, les taux de renchérissement pronostiqués en juin, septembre et décembre, dans l'hypothèse d'un Libor à trois mois constant à 0,25 %, étaient tous légèrement inférieurs aux valeurs prévues en mars. Mais ces prévisions signalaient, tout comme celle de mars, une nette accélération de l'inflation, dépassant la zone de stabilité des prix, vers la fin de la période de projection.

### *Hausse des intérêts en juin 2004*

Lors de son appréciation de la situation de mars 2004, la Banque nationale a estimé que le moment de donner à sa politique monétaire un cours plus restrictif n'était pas encore venu. Grâce aux conditions monétaires favorables ainsi qu'à l'amélioration de la conjoncture internationale durant la deuxième moitié de 2003, l'économie suisse sentait nettement le vent de la reprise. Mais des doutes subsistaient quant à la durabilité de la relance. Dans cette situation, la Banque nationale ne voulait pas compromettre le processus de reprise par un relèvement prématuré des taux d'intérêt.

Le maintien des intérêts à un bas niveau a entraîné une croissance considérable des agrégats monétaires. La Banque nationale a toutefois es-

timé qu'il fallait, pour différentes raisons, relativiser les risques ainsi encourus par la stabilité des prix. D'une part, l'évolution des crédits accordés par les banques était très modérée. D'autre part, la forte croissance de la masse monétaire était imputable en partie à une préférence accrue pour les liquidités manifestée par des investisseurs dont la confiance était ébranlée. C'est ainsi qu'en 2003, des placements fiduciaires en francs suisses de l'étranger sont revenus sur des comptes à vue en Suisse. Ces fonds parqués temporairement en Suisse gonflent la croissance de la masse monétaire, mais ne représentent qu'un faible potentiel d'inflation. Enfin, la Banque nationale a considéré que, même si la production augmentait à nouveau, l'économie allait, pendant longtemps encore, opérer en dessous de ses limites de capacité et ferait donc preuve de retenue en matière de hausse des prix.

Ces derniers mois, la conjoncture suisse jouit d'une assise toujours plus large. Si le processus de redressement a, dans un premier temps, été soutenu presque exclusivement par les exportations, il a, au printemps 2004, bénéficié de plus en plus de l'appui de la conjoncture intérieure. Dans son appréciation de la situation en juin 2004, la Banque nationale tablait sur une croissance économique proche de 2 % pour l'année en cours et, pour 2005, sur une nouvelle accélération vers une situation conjoncturelle normale. Compte tenu de cette amélioration des perspectives conjoncturelles, la Banque nationale a procédé, en juin 2004, à un changement prudent de cap. Elle a décidé de relever de 0,25 point la marge de fluctuation du Libor à trois mois, marge qui passe ainsi de 0 % à 1 %, et de maintenir jusqu'à nouvel avis le Libor à trois mois dans la zone médiane de la marge de fluctuation, c'est-à-dire autour de 0,5 %.

Par rapport à l'examen de la situation de mars, ce léger resserrement de la politique monétaire n'a eu qu'un très faible impact sur la prévision d'inflation, l'appréciation des perspectives économiques réelles étant presque concordante. Les taux de renchérissement prévus par la Banque nationale en juin 2004 sont de l'ordre de 1 % jusqu'à la fin 2005. En raison de la hausse des produits pétroliers, le renchérissement sera, dans un premier temps, un peu plus élevé que prévu en mars 2004. Mais à partir du deuxième trimestre 2005, il sera quelque peu inférieur à ces prévisions à cause de la politique monétaire légèrement plus restrictive. Par la suite, l'inflation fait une nette remontée, conformément aux prévisions de mars déjà, pour atteindre, à la fin de la période de projection (1er trimestre 2007) un taux de 3,2 % dépassant de loin la limite des 2 %. La Banque nationale a dès lors souligné que sa politique monétaire reste expansionniste et qu'elle devra probablement relever une nouvelle fois le Libor à trois mois dans un proche avenir pour assurer la stabilité des prix.

### 2.5.3 Taux d'intérêt suisses à court et à long terme en comparaison internationale

Les banques centrales de la plupart des pays industrialisés ont également poursuivi leur politique monétaire expansionniste en 2003. La banque d'émission américaine (FED) a réduit le taux de l'argent au jour le jour de 0,25 point de pourcentage à 1 % en juin 2003. La Banque centrale européenne (BCE) a baissé son taux directeur d'un quart de point à 2,5 % en mars et d'un demi-point à 2 % au début juin. En février et en juillet, la Banque d'Angleterre a diminué le taux directeur de 0,25 point de pourcentage à chaque fois pour le ramener à 3,5 %, avant de procéder, en novembre 2003, à un léger relèvement de ce taux qui s'est fixé à 3,75 %. La Banque centrale japonaise a poursuivi ses efforts en vue de stopper la tendance déflationniste et de stimuler la conjoncture en accroissant les liquidités bancaires. Le taux japonais de l'argent au jour le jour, qui était déjà tombé pratiquement à zéro en 2001, est resté à ce niveau plancher.

La phase d'assouplissement de la politique monétaire a pris fin au cours du premier semestre 2004 dans les pays industrialisés. Le taux directeur est resté inchangé à 1 % aux Etats-Unis, 2 % dans la zone euro et il est demeuré proche de zéro au Japon. Depuis un certain temps déjà, la FED avait, dans ses communiqués, préparé les marchés à un relèvement des taux, dans le sillage de la vigoureuse reprise conjoncturelle. Elle a donc, comme on s'y attendait, porté le taux de l'argent au jour le jour à 1,25 % en juin 2004 et à 1,5 % en août. La Banque d'Angleterre, qui avait amorcé un revirement plus tôt déjà, a relevé son taux directeur de 0,25 point de pourcentage à chaque fois en février, mai, juin et août. Celui-ci a ainsi atteint 4,75 %. La BCE a en revanche estimé que le taux de 2 % était toujours adapté à la situation conjoncturelle.

Si l'on considère la politique monétaire suisse dans cet environnement international, on constate que la Banque nationale a, en période faiblesse conjoncturelle, assoupli sa politique de manière relativement rapide et soutenue. Le Libor à 3 mois, qui s'établissait encore à 1,75 % au début de l'année 2002, est tombé à 0,25 % jusqu'en mars 2003, niveau auquel il est resté constant jusqu'en juin 2004. Les taux d'intérêt pour les dépôts à trois mois en dollars et en euros ont, durant la même période, accusé un recul plus lent et moins marqué, passant respectivement de 1,8 % à 1,1 % et de 3,3 % à 2,1 %. L'écart entre les rémunérations servies sur le dollar et sur le franc ainsi que sur l'euro et sur le franc s'est tout d'abord creusé. Il s'est toutefois à nouveau quelque peu réduit suite aux mesures d'assouplissement prises par la FED et la BCE en juin 2003. Par rapport au dollar, l'écart qui était pratiquement nul au début de l'année 2002 a atteint près d'un point de pourcentage jusqu'en mai 2003 pour varier ensuite dans une marge

étroite entre 0,7 et 1,1 point de pourcentage. L'écart entre les intérêts servis en euros et en francs qui était de 1,5 point au début de l'année 2002, a atteint plus de 2,5 points jusqu'en automne 2002. Il est retombé à 1,8 point en juin 2003 suite à la baisse des taux d'intérêts en euro et a même chuté à 1,6 point après le relèvement, en juin 2004, du taux directeur en Suisse.

Dans les pays industrialisés, les rendements des emprunts d'Etat se sont encore légèrement contractés au premier semestre 2003. Un renversement de tendance s'est manifesté dans le monde entier en juin 2003. Aux Etats-Unis, le rendement des emprunts d'Etat à 10 ans a augmenté de manière assez vigoureuse passant de 3,3 % en juin 2003 à 4,4 % en août 2003 pour s'établir finalement à 4,7 % en juin 2004. Dans la zone euro, le rendement de ces mêmes titres a progressé de 3,7 % à 4,4 % entre juin et novembre 2003. Après un léger fléchissement, il s'est retrouvé à 4,4 % au milieu de l'année 2004. En juillet et en août 2004, les taux d'intérêt américains et européens à long terme ont toutefois enregistré à nouveau un léger recul. La rémunération des titres émis par l'Etat japonais n'a cessé de s'améliorer entre juin et septembre 2003, passant de 0,6 % à 1,5 %. Durant les mois d'été 2004, elle a encore augmenté pour s'inscrire à 1,8 %, avant de se contracter quelque peu en août. Le rendement des obligations de la Confédération, qui était de 2,4 % environ au début de 2003, a atteint près de 2,7 % après le début de la guerre en Irak, puis a frisé la barre des 3 % de septembre 2003 à janvier 2004. Après une phase de faiblesse au printemps 2004, il a grimpé vers les 3 %, avant de retomber à 2,7 % en août. Les taux d'intérêt suisses à long terme ont donc évolué presque parallèlement aux mêmes taux étrangers, tout en affichant une progression dans l'ensemble légèrement plus faible. L'écart de rendement avec les emprunts d'Etat européens et surtout américains s'est donc quelque peu creusé depuis le milieu de l'année 2003 jusqu'en été 2004. Seul le rendement des emprunts d'Etat japonais a toujours été nettement inférieur à celui des emprunts de la Confédération.

### 2.5.4 Evolution du cours du franc

Sur les marchés internationaux des devises, le dollar a n'a cessé de perdre de sa valeur en 2003 et au cours des deux premiers mois de l'année en cours. Ce recul est vraisemblablement dû, en particulier, à l'augmentation du déficit de la balance des transactions courantes américaine ainsi qu'à la détérioration des finances publiques. De décembre 2002 au début de l'année 2004, le dollar a cédé 19 % face à l'euro, 13 % par rapport au yen et 15 % par rapport à la livre britannique. La valeur extérieure réelle du dollar, pondérée par le commerce extérieur, a diminué de 12 % pendant cette période, après avoir déjà fléchi de 5 % l'année précédente. A l'inverse, l'euro s'est

nettement apprécié. En février 2004, le cours dollar/euro s'est inscrit à 1,27, en progression de 24 % par rapport au niveau atteint à la fin 2002. Durant la même période, l'euro a gagné resp. 5 % et 8 % par rapport à la livre britannique et au yen. Le dollar est parvenu à se stabiliser ces derniers mois. Son cours par rapport à l'euro est resté assez constant autour de 1,21 depuis le mois de juin 2004.

Pendant plus d'une année, le cours franc/euro a évolué dans une marge étroite de 1,46 à 1,48. Après la baisse à 0,25 % du Libor à 3 mois en mars 2003, cette phase de force du franc a pris fin. Jusqu'en juillet 2003, l'euro a renchéri pour s'établir à 1,55 franc. Ce nouveau rapport de change est demeuré assez stable pendant un certain temps. Il a fallu attendre mai et juin 2004 pour assister à une appréciation provisoire du franc. En août 2004, le cours franc/euro s'établissait à nouveau à près de 1,54. Grâce à la dépréciation du franc par rapport à l'euro pendant les mois de mars à juillet 2003, la croissance progressive de la valeur de l'euro par rapport au dollar ne s'est plus guère reportée, durant cette période sur le cours franc/dollar. En juillet 2003, le cours du franc avait chuté de 5 % face à l'euro par rapport au mois de mars. Il était en revanche pratiquement inchangé face au dollar, à environ 1,36 franc/dollar. De juillet 2003 à janvier 2004, le franc a de nouveau évolué plus ou moins parallèlement à l'euro face au dollar. En janvier 2004, le dollar coûtait encore 1,24 franc. Après être grimpé provisoirement à 1,30, le cours franc/dollar a varié autour de 1,25 de juin à août 2004.

La valeur extérieure réelle du franc, pondérée par les parts aux exportations, a chuté de 5 % entre janvier et septembre 2003, réduisant ainsi de près de moitié l'appréciation enregistrée les trois années précédentes. De septembre 2003 à avril 2004, la valeur extérieure réelle est restée plus ou moins constante, car l'appréciation par rapport au dollar a été contrebalancée par une légère dépréciation par rapport à l'euro plus fortement pondéré. Au cours des mois de mai à juillet, le franc s'est à nouveau quelque peu apprécié.

### 2.5.5 Cours des actions, recours au marché des capitaux et volume des crédits

Après deux années de baisse, le *Swiss Performance Index (SPI)* a progressé de 22 % en 2003. La tendance négative a toutefois persisté au cours des trois premiers mois de l'année. Mais depuis le déclenchement de la guerre en Irak, le SPI a entamé une remontée presque ininterrompue jusqu'en décembre 2003. Ce sont les banques, le commerce de détail, ainsi que la branche de l'électricité, des machines et de l'énergie qui ont réalisé les plus gros bénéfices sur les cours. La hausse sur les marchés des actions a tourné court cette année. Depuis le mois

de mars, aucune tendance claire n'est perceptible. A la fin juin, le SPI avait, comme en février déjà, un niveau supérieur de 5 % à celui enregistré à la fin 2003. Mais en juillet et en août, l'évolution a une nouvelle fois été majoritairement négative. Seuls les secteurs de l'énergie, de la construction et des banques sont encore parvenus à engranger de sensibles bénéfices sur les cours au premier semestre 2004.

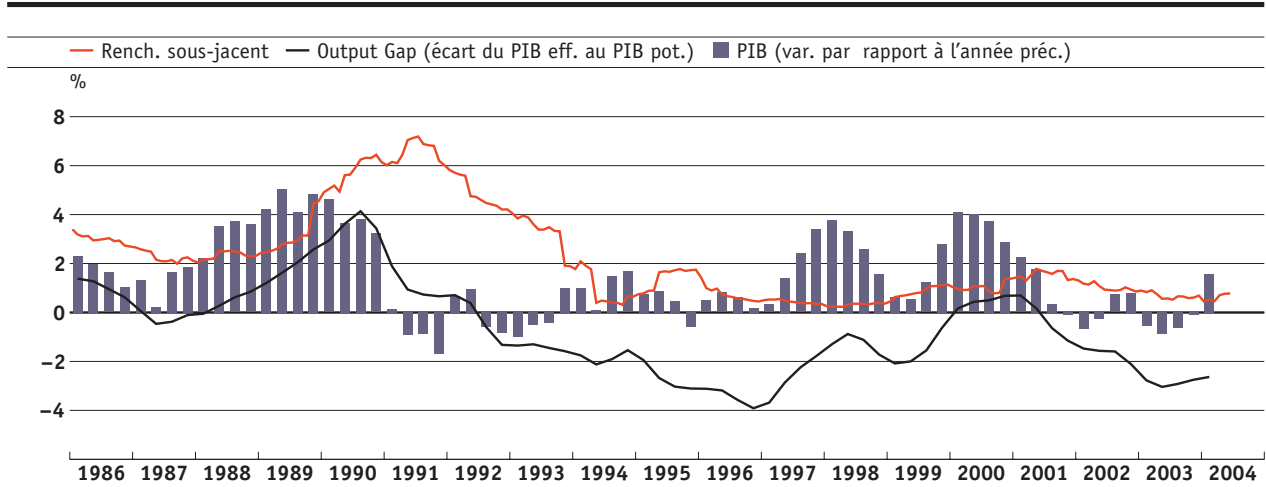
Les fonds prélevés sur le marché suisse des capitaux ont été nettement plus importants en 2003 que l'année précédente. Le prélèvement net par les émissions publiques d'actions et d'obligations a atteint 23 milliards de francs, contre 17 milliards l'année précédente. Son accroissement s'explique avant tout par une hausse marquante des fonds recueillis par des émissions suisses. Les émissions en francs des emprunteurs suisses ont doublé, passant de 3,7 à 7,6 milliards de francs. Contrairement à l'année précédente, les émissions d'actions ont été supérieures aux remboursements. Ainsi le prélèvement net a porté sur 1,3 milliard de francs contre -1,7 milliard l'année précédente. La valeur des émissions en francs des emprunteurs étrangers est restée pratiquement inchangée à 14 milliards de francs.

Au premier semestre 2004, le recours au marché des capitaux a été légèrement supérieur à la moyenne semestrielle de l'année 2003, puisque le prélèvement net a porté sur 13,3 milliards de francs. Les émissions en francs lancées par des débiteurs suisses ont une nouvelle fois vigoureusement progressé. Elles se sont élevées à 7,5 milliards de francs, soit presque le montant atteint sur l'ensemble de l'année précédente. Le prélèvement net sur le marché des capitaux est resté – avec 0,7 milliard – pratiquement au niveau de la moyenne semestrielle de 2003. La valeur nette des émissions en francs des emprunteurs étrangers a, en revanche, été nettement plus basse que l'année précédente puisqu'elle s'est élevée à 5,1 milliards de francs.

En 2003, les crédits accordés par les banques à des débiteurs en Suisse ont augmenté de 2,5 %, soit de manière un peu plus soutenue que l'année précédente (1,4 %). Ces crédits bancaires étaient constitués à 80 % environ de créances hypothécaires et à 20 % de créances sur la clientèle. S'agissant des créances hypothécaires, la tendance positive s'est maintenue puisqu'elles ont progressé de 4,1 %. En revanche, les créances sur la clientèle ont accusé un recul de 8,9 %. Jusqu'en mai de l'année en cours, le volume global des crédits accordés à des débiteurs en Suisse a encore augmenté de 1,8 %. Contrairement à ce qui s'est produit en 2003, les créances sur la clientèle enregistrent, tout comme les crédits hypothécaires, également une légère croissance.

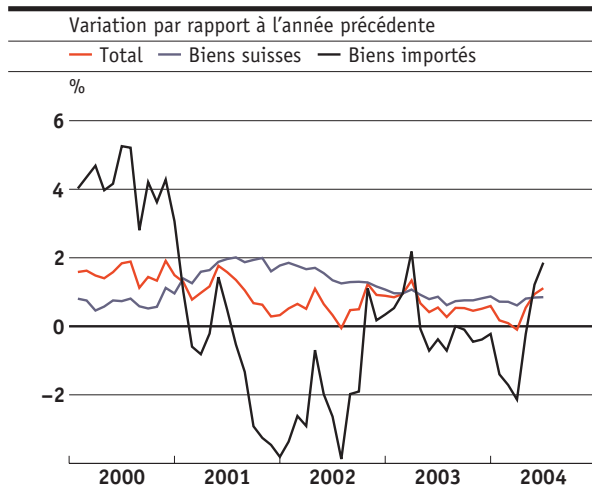
Graphique 2.23

Croissance du PIB, Renchérissement sous-jacent (BNS) et Output Gap



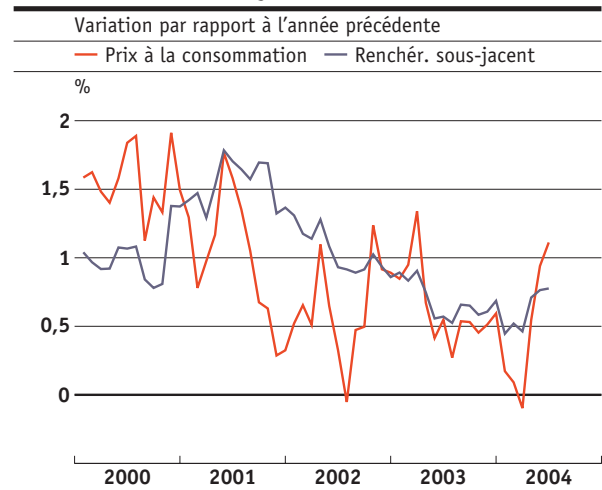
Graphique 2.24

Prix à la consommation



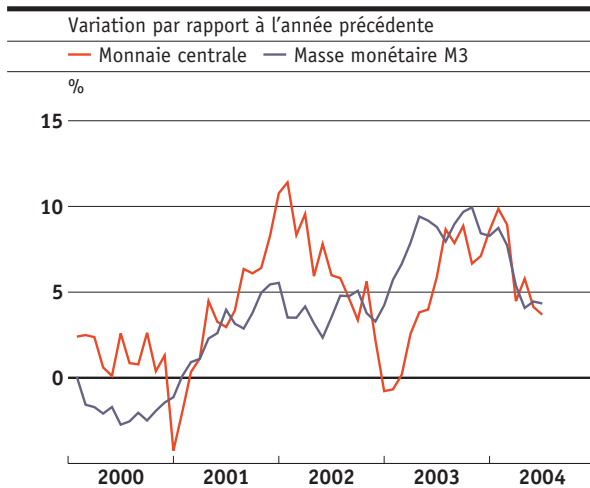
Graphique 2.25

Renchérissement sous-jacent



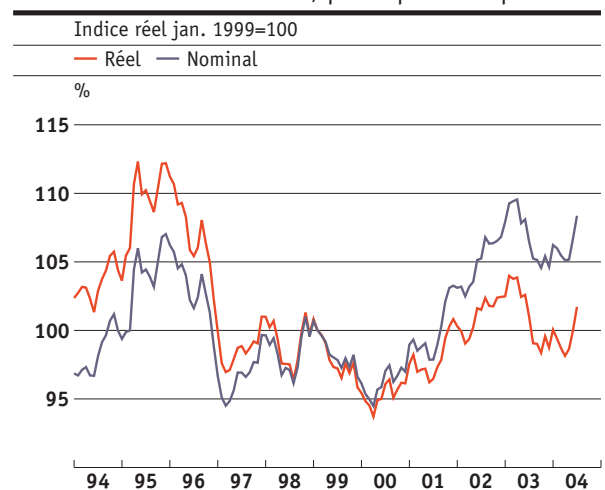
Graphique 2.26

Monnaie centrale et masse monétaire M3



Graphique 2.27

Evolution du cours du franc, pond. par les exportations





### 3. L'évolution à long terme des finances fédérales<sup>1</sup>

Toute discussion sur l'évolution à long terme des finances fédérales devrait prendre en compte deux approches théoriques : la loi de la croissance naturelle des dépenses publiques, formulée par A. Wagner (1893), et la « théorie de la croissance déséquilibrée » de W. J. Baumol (1967). A. Wagner postulait une demande d'activité publique supplémentaire dans le cadre du développement économique. Il n'est pas clair s'il faut l'interpréter de manière absolue ou relative. Ses considérations n'impliquent pas nécessairement une augmentation de la part de l'Etat. Comme d'autre part tous les pays industrialisés ont enregistré au siècle dernier une hausse sensible de la part de l'Etat (qui a été d'habitude mise en relation avec sa loi), on se réfère encore à lui aujourd'hui lorsqu'il s'agit d'analyser l'évolution de l'activité de l'Etat.

Le modèle de W. J. Baumol (1967) est certes moins souvent cité, mais pour estimer l'évolution, son importance n'est pas moindre. Il ressort de ce modèle que les secteurs dont la croissance de la productivité est en moyenne plus faible peuvent croître en termes nominaux tout en se contractant en termes réels. Si l'on admet que la productivité augmente surtout là où le capital peut être substitué au travail, que cette substitution est moins facile dans le secteur des services que dans la production industrielle, et que l'Etat produit pour l'essentiel des services, l'application de ce modèle au développement de l'Etat peut expliquer la contradiction apparente mentionnée en introduction. Comme, d'autre part, l'activité étatique se mesure par le biais de l'« input », ce qui n'est guère autrement possible dans de nombreux domaines, les statistiques officielles ne montrent dans une telle situation que la part croissante de l'Etat en « input ». Elles ne permettent pas de voir la part de l'Etat qui diminue simultanément dans l'« output » d'une économie.

Le modèle de Baumol se réfère presque exclusivement à la consommation publique alors que la loi de Wagner inclut au moins aussi les investissements publics. Comme nous allons encore le montrer, ce sont surtout les transferts opérés par les pouvoirs publics qui ont augmenté ces dernières décennies en raison essentiellement de la montée du chômage et de l'évolution démographique. Pour analyser l'évolution des dépenses publiques et ses causes possibles, il faut donc distinguer entre les différentes catégories de dépenses. Dans ce contexte, les considérations globales qui portent uniquement sur la quote-part de l'Etat – quelle que soit la définition que l'on en donne

– et son évolution ne sont donc pas très significatives et, surtout, elles ne permettent guère de formuler des recommandations qui puissent être exploitées sur le plan politique.<sup>2</sup>

Nous allons dès lors procéder en quatre étapes. Nous considérerons dans un premier temps l'évolution générale des finances publiques, en nous limitant pour l'essentiel aux dépenses, mais en distinguant entre les différentes catégories de dépenses. Le fait de se limiter aux dépenses ne signifie en aucune façon qu'il ne faut pas accorder d'importance aux recettes. En ce qui concerne l'impact sur le secteur privé d'une économie, le montant des fonds accaparés par l'Etat (par rapport au produit intérieur brut, par ex.) revêt bien moins d'importance que leur structure, et cela non seulement pour les dépenses mais également, dans une mesure qui n'est pas moindre, pour les recettes publiques. La *Commission pour les questions conjoncturelles* a déjà abordé ces questions en détail, notamment dans le cadre de son *Concept de politique économique libérale*, publié en 1999.<sup>3</sup>

Conformément au mandat de la *Commission pour les questions conjoncturelles* qui est une commission du Conseil fédéral, nous allons dans un deuxième temps, considérer en détail les finances de la Confédération. Il s'agit à nouveau d'un examen sous une forme agrégée, selon les catégories de dépenses. Il est intéressant à cet égard d'observer comment les finances de la Confédération ont évolué par rapport à celles des cantons et des communes. Là où nous établissons de telles comparaisons, nous utilisons, pour éviter les doubles imputations, un concept net dans lequel (contrairement à la statistique officielle) les transferts entre les différents niveaux sont, pour les recettes comme pour les dépenses, inscrits dans les comptes de la corporation territoriale bénéficiaire. Nous avons en effet estimé que les dépenses devaient être comptabilisées là où les décisions portant sur les dépenses à effectuer sont prises, même lorsque, pour les transferts affectés, un autre échelon participe au financement.

Nous examinons, dans un troisième temps, différents domaines de dépenses, tels que l'agriculture et de la défense, pour établir dans quelle mesure certains domaines importants connaissent une évolution très différente de l'évolution générale. Enfin, nous présentons l'évolution de l'emploi à la Confédération et dans le service public en général. Tout comme la quote-part de l'Etat, la quote-part de l'emploi est un indicateur de l'influence de l'Etat sur l'économie privée. Comme les deux quo-

1 Concernant le chapitre 3, vous trouverez deux études de références à l'adresse suivante: [www.kfk.admin.ch/Studien/Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen, 1960 bis 2000](http://www.kfk.admin.ch/Studien/Die_langfristige_Entwicklung_der_Bundesfinanzen_1960_bis_2000), Gebhard Kirchgässner Université de St. Gall et Evolution de l'emploi dans le secteur public, Claude Jeanrenaud, Université de Neuchâtel.

2 Concernant les problèmes posés par la définition de la quote-part de l'Etat, voir le chapitre 4.1 du présent rapport.

3 Voir aussi, dans ce contexte, le chapitre 3.2.5 du Rapport annuel 2003 de la *Commission pour les questions conjoncturelles*.

### 3. L'évolution à long terme des finances fédérales

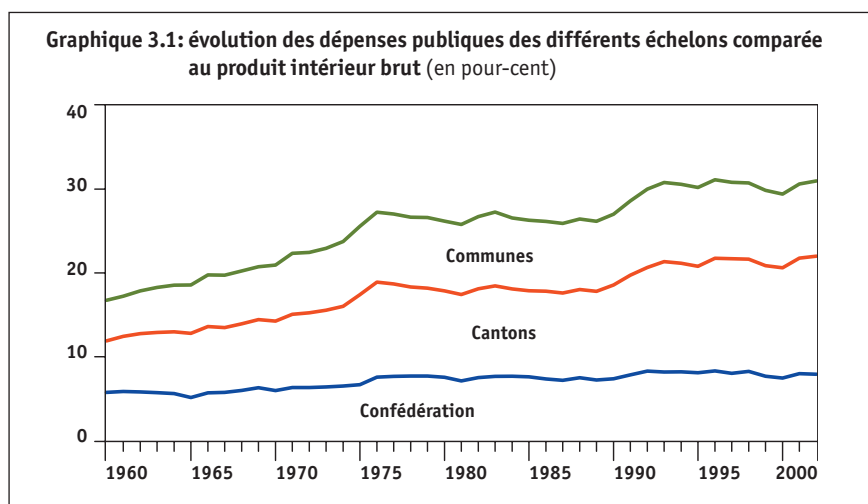
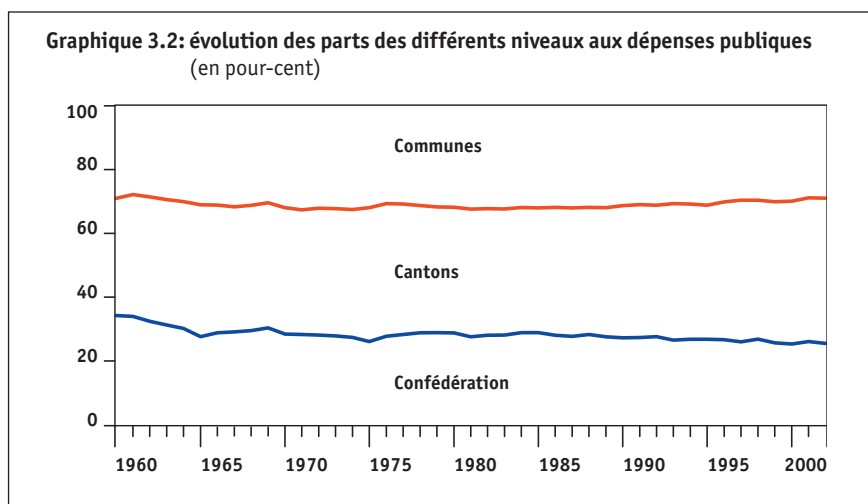


Tableau 3.1

Taux de croissance annuels moyens en termes réels (en pour-cent)

Période		Conf.	Cantons	Communes	Collectivités publiques	Produit intérieur brut
1961-1970	a) brut	5.92	8.04	7.84	6.87	4.63
	b) net	5.00	7.62	7.84		
1971-1980	a) brut	3.13	3.38	3.85	3.61	1.37
	b) net	3.74	3.55	3.57		
1981-1990	a) brut	2.10	2.70	2.44	2.49	2.18
	b) net	1.95	2.99	2.34		
1991-2000	a) brut	2.66	2.48	1.61	1.89	1.04
	b) net	1.15	2.67	1.42		
1961-2000	a) brut	3.39	4.15	3.94	3.71	2.31
	b) net	2.96	4.21	3.79		

Le concept net saisit uniquement les dépenses que les différents échelons peuvent effectivement décider, ce qui signifie que les transferts à d'autres collectivités publiques ne sont pas pris en considération.



tes-parts présentent des avantages et des inconvénients divers, il est utile de les considérer tous deux et de comparer leur évolution.<sup>4</sup>

#### 3.1 L'évolution générale des finances publiques

Le *graphique 3.1* montre l'évolution de l'activité publique par rapport à l'activité privée. Quant au *tableau 3.1*, il met en évidence le fait que, pour l'ensemble des décennies depuis 1960, les taux de croissance réels moyens de tous les

niveaux ont été supérieurs aux taux de croissance du produit intérieur brut réel. Par conséquent, le volume des finances publiques, par rapport au produit intérieur brut, est passé de 16,7% en 1960 à 29,4% en l'an 2000.<sup>5</sup> Cette hausse s'est faite en deux grandes étapes. Il y a eu tout d'abord, dès le début de cette période, une augmentation forte et continue que la récession du milieu des années 70 a freiné. Le point culminant a été atteint en 1976 avec 27,2%. Par la suite et jusqu'à la fin des années 80, l'évolution a, pour l'essentiel, été constante. En 1989, la part de l'Etat ainsi calculée se montait à 26,2%, soit près d'un point de pourcentage de moins qu'en 1977. La deuxième poussée a eu lieu au début des années 90 avec un pic en 1996 où la quote-part de l'Etat a grimpé jusqu'à 31,1%. Celle-ci s'est ensuite quelque peu contractée à la fin des années 90 pour augmenter à nouveau légèrement au début de ce siècle. Il convient de relever que les assurances sociales ne sont pas prises en compte. Si on les ajoute, la quote-part de l'Etat augmente depuis 1970 de 5,35 points de pourcentage supplémentaires pour s'établir à 36,1%. Même s'il s'agit d'une valeur encore modérée en comparaison internationale, elle est bien éloignée de celles enregistrées dans les années 60. La Suisse a ainsi connu une évolution semblable à celle des autres Etats européens. Comme elle a accusé la dernière hausse au début des années 90 (seulement), l'écart qui la sépare des pays ayant de fortes quotes-parts de l'Etat s'est réduit depuis les années 80, car ces pays ont plutôt réduit leurs quotes-parts dans les années 90.

Si l'on considère les taux de croissance des différents échelons, on constate que le budget de la Confédération a nettement moins augmenté que celui des cantons et des communes, sauf dans les années 80. Que l'on tienne compte des dépenses brutes (sans correction des doubles imputations) ou des dépenses nettes, le constat reste le même. Ainsi, comme le montre le *graphique 3.2*, la part des cantons a progressé d'environ 8 points de pourcentage entre 1960 et 2000, grimant de 36,7 à 44,8%. Celle des communes est passée de 29,0 à 29,9%, demeurant donc presque constante, alors que celle de la Confédération a chuté de 9 points de pourcentage, de 34,3 à 25,3%. Ce phénomène mérite d'être signalé puisqu'il réfute l'hypothèse couramment retenue d'une tendance à la centralisation. On peut objecter qu'en raison du concept net utilisé ici, les dépenses ne reflètent pas les marges de manœuvre effectives car, par exemple, la Confédération exerce une influence sur la politique de dépenses des cantons par les versements affectés. Le fait que les transferts à d'autres échelons aient représenté 65% des dépenses «propres» en 2000, contre 20% seulement en 1960, vient étayer cet argument. D'autre part, durant la même période,

4 Concernant les données traitées dans le *chapitre 3* et leurs sources, vous trouverez une étude de référence à l'adresse suivante : [www.kfk.admin.ch/Studien/](http://www.kfk.admin.ch/Studien/), Gebhard Kirchgässner, Université de Saint-Gall.

5 Concernant le calcul des taux réels de croissance, c'est l'indice des prix du produit intérieur brut qui a été utilisé pour la déflation.

**Graphique 3.3: évolution des dépenses publiques selon les groupes par nature**  
(par rapport au produit intérieur brut, en pour-cent)

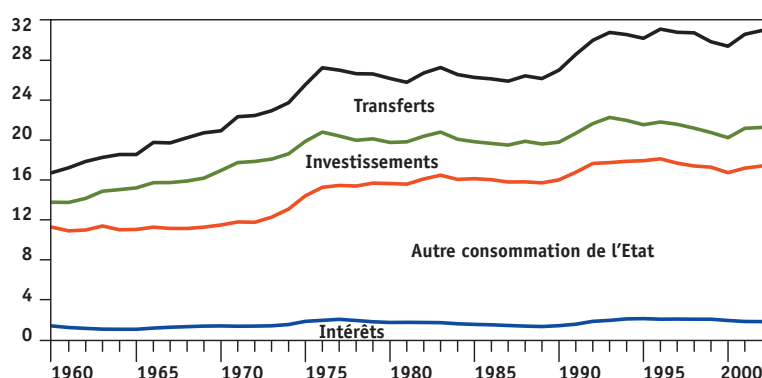


Tableau 3.2

**Evolution des dépenses publiques selon les groupes par nature**  
(par rapport au produit intérieur brut, en pour-cent)

Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Dépenses totales</b>	16.74	18.56	20.93	25.57	26.19	26.29	27.01	30.20	29.41
Autre consom. de l'Etat	9.90	10.01	10.12	12.60	13.93	14.61	14.61	15.83	14.83
Intérêts passifs	1.37	1.03	1.37	1.82	1.71	1.53	1.39	2.09	1.91
Investissements publics	2.49	4.16	5.46	5.46	4.13	3.70	3.78	3.62	3.50
Transferts	2.98	3.56	3.99	5.69	6.42	6.45	7.23	8.66	9.17

les dépenses brutes de la Confédération ont augmenté en termes réels de 3,4 % en moyenne, soit à un rythme nettement plus lent que celles des communes, qui ont progressé de 3,9 %, et en particulier celles des cantons, en hausse de 4,2 %. Par conséquent, les dépenses brutes des cantons étaient supérieures à celles de la Confédération de 3,6 % en 1960 et de 27,7 % en l'an 2000. Là encore, aucune tendance à la centralisation n'est perceptible. En revanche, la part des contributions aux cantons et aux communes dans l'ensemble des dépenses de la Confédération est passée de 2,3 % en 1960 à 16,4 % en 2000, ce qui peut être le signe d'une centralisation croissante.<sup>6</sup>

Le graphique 3.3 et le tableau 3.2 montrent l'évolution des finances publiques selon les groupes par nature. Il apparaît ainsi clairement que si la hausse des dépenses publiques est imputable à une augmentation d'à peine 5 points de pourcentage de la consommation de l'Etat, elle est surtout due à une progression de plus de 6 points de pourcentage des transferts. A eux seuls, les transferts aux assurances sociales ont augmenté de 0,6 à 1,8 % par rapport au produit social. En revanche, la part des investissements publics au produit intérieur brut, qui a atteint son maximum en 1972 avec 6,1 %, est retombée à 3,5 % en l'an 2000. Depuis les années 60, la charge des intérêts s'est nettement accrue, même par rapport au produit intérieur brut. Il faut toutefois considérer que, vu la longue durée des titres émis par l'Etat, la charge des intérêts réagit avec un certain retard à l'évolution des taux d'intérêt et qu'elle pourrait encore

augmenter, même avec un taux d'endettement constant. On ne peut en effet pas compter que les taux d'intérêt se maintiendront durablement au bas niveau de ces dernières années.

### 3.2 L'évolution générale des finances fédérales

Le tableau 3.3 et le graphique 3.4 présentent l'évolution générale des finances de la Confédération. Durant la période considérée, les dépenses totales brutes sont passées de moins de 7 % à plus de 11 % du produit intérieur brut. Il convient de relever que l'augmentation s'est faite essentiellement dans les années 60 et 70. Après 1975, ce taux a légèrement reculé avant d'entamer une nouvelle hausse au début des années 90 dans le sillage de la crise économique qui s'installait.

Parallèlement, de considérables déplacements sont intervenus dans le budget fédéral, comme le montre le graphique 3.5. Ainsi, les transferts qui s'élevaient encore à environ 36 % du budget en 1960, représentent aujourd'hui plus de 60 % de toutes les dépenses, les transferts aux assurances sociales étant inférieurs à 40 %. C'est la part de la consommation totale de l'Etat (y compris les intérêts) qui a accusé le plus fort recul : d'environ 55 % à 26 %. Comme la part des intérêts est, pour l'essentiel, restée constante, ce recul s'est fait avant tout aux dépens du reste de la consommation, soit des prestations que l'Etat met directement à disposition de ses citoyens. Leur part au produit intérieur brut est tombée à environ deux tiers de la valeur qu'elle avait au début des années 60 et leur part à l'ensemble des dépenses de la Confédération a chuté à environ 40 % de cette valeur.

La part des investissements s'est elle aussi réduite, tout au moins si l'on établit une comparaison avec la situation qui prévalait entre 1965 et 1975, lorsque (suite notamment à l'extension du réseau des routes nationales) les investissements de la Confédération représentaient plus de 20 % des dépenses fédérales et tout juste 2 % du produit intérieur brut. Si le budget fédéral a été, pour la première fois, supérieur à 10 % du produit intérieur brut en 1976 et 1977, ce n'est pas uniquement en raison de la crise économique qui a suivi la première augmentation drastique du prix du pétrole brut, à la fin 1973. On a en effet assisté, durant la même période, à un recul des investissements qui (par rapport au produit intérieur brut) n'a plus été compensé depuis lors. Le graphique 3 ci-dessus montre que l'évolution dans les cantons et les communes n'est pas parvenue à rétablir l'équilibre, contrairement à ce qui s'est passé avec la consommation de l'Etat. Au contraire, les investissements de ces collectivités publiques – par rapport au produit intérieur brut – se sont contractés encore

<sup>6</sup> Certes, une grande partie des transferts provient de la part des recettes fédérales sur l'utilisation de laquelle la Confédération n'a aucune influence, mais cela n'y change rien. Cette part a presque doublé. Elle représentait 6,3 % seulement des dépenses propres en 1960 contre 12,1 % en l'an 2000. Elle a toutefois nettement moins augmenté que celle des autres transferts de la Confédération aux cantons et aux communes.

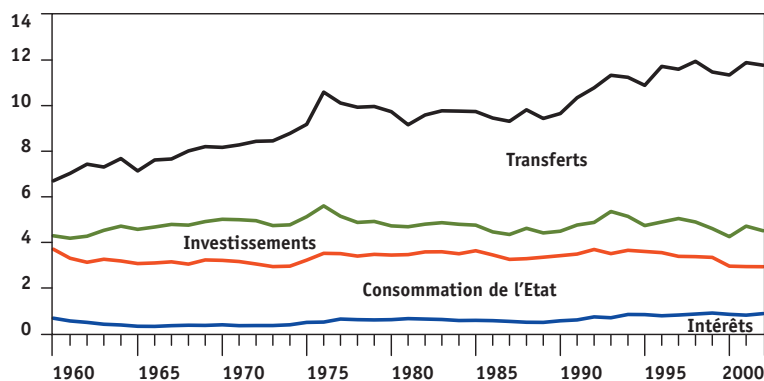
### 3. L'évolution à long terme des finances fédérales

Tableau 3.3

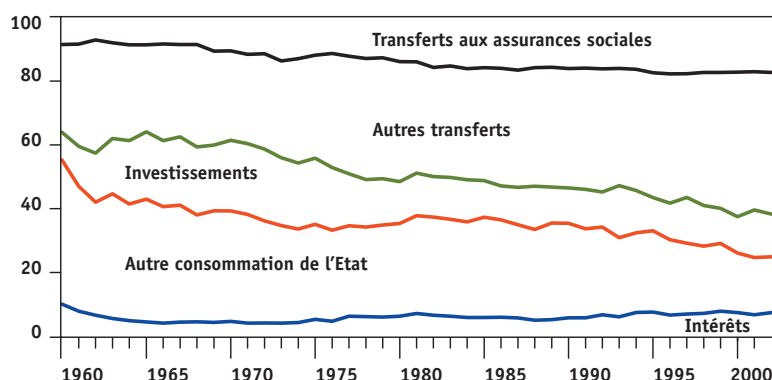
Part des finances fédérales au produit intérieur brut (en pour-cent)

Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Dépenses totales</b>	6.70	7.13	8.16	9.18	9.73	9.74	9.65	10.89	11.34
Consommation de l'Etat	3.02	2.75	2.83	2.74	2.83	3.06	2.86	2.72	2.11
Intérêts passifs	0.68	0.32	0.38	0.48	0.61	0.57	0.56	0.81	0.84
Investissements publics	0.58	1.50	1.80	1.90	1.28	1.12	1.07	1.11	1.30
Transferts	2.41	2.56	3.15	4.05	5.01	5.00	6.16	6.04	7.09
aux assurances sociales	0.57	0.62	0.86	1.09	1.35	1.54	1.55	1.86	1.95
autres transferts	1.84	1.94	2.29	3.96	3.66	3.46	3.61	4.18	5.15
<b>Recettes totales</b>	8.48	7.57	8.38	8.31	9.15	9.45	9.97	10.01	12.44
Impôts	6.98	6.68	7.37	7.26	7.93	8.44	8.80	8.63	10.15
Impôts directs	2.02	1.63	2.28	2.58	2.93	3.49	3.92	3.22	5.06
Impôts indirects	4.96	5.06	5.09	4.68	5.00	4.94	4.88	5.41	6.13
Revenus des biens	0.27	0.25	0.22	0.23	0.22	0.17	0.21	0.40	0.36
<b>Déficit</b>	-1.78	-0.43	-0.22	0.87	0.59	0.29	-0.32	0.88	-1.10
<b>Dettes</b>	25.07	16.58	12.01	14.00	17.59	16.51	12.13	21.99	26.05

Graphique 3.4: évolution des dépenses de la Confédération selon les groupes par nature (par rapport au produit intérieur brut, en pour-cent)



Graphique 3.5: parts des groupes par nature aux dépenses totales de la Confédération (en pour-cent)



plus que ceux de la Confédération où une légère tendance à la hausse s'est au moins manifestée dans les années 90. Alors que, dans les années 90, la consommation globale de l'Etat par rapport au produit intérieur brut était supérieure d'environ 50% au niveau atteint au début des années 70, les investissements publics étaient inférieurs de plus de 30%. Il est évident qu'une telle évolution n'est pas vraiment de nature à favoriser la croissance.

Les recettes et les dépenses de la Confédération ont évolué de manière assez parallèle. Les impôts restent la principale source de recettes. Il y a eu toutefois un net déplacement vers les impôts directs. Dans les années 60, leur produit ne représentait de loin pas la moitié de celui des impôts indirects. Aujourd'hui, il dépasse de plus de 60% les rentrées fiscales indirectes après leur avoir même été supérieur de plus de 80% en 1998 et 2000. L'indexation compense certes les effets de la progression à froid, mais même la croissance relativement faible de la Suisse a plus fortement accru le produit des impôts directs que ne l'ont fait, pour les impôts indirects, l'extension de la base de calcul par l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée et les différentes adaptations de ce taux jusqu'à 7,6%.

Ces derniers temps, l'évolution la plus inquiétante des finances fédérales est celle de la dette publique. Dans les années 60, les dettes de la Confédération étaient en léger recul, même en termes nominaux ; on observe sur le graphique 3.6 qu'elles se sont alors réduites considérablement par rapport au produit intérieur brut. Bien que, dans le même temps, les dettes des cantons et des communes aient accusé une nette hausse, l'endettement total de l'Etat (toujours comparé au produit intérieur brut) s'est contracté. Durant la crise économique du milieu des années 70, l'endettement s'est sensiblement aggravé et l'augmentation de la dette fédérale a été la plus forte, en termes tant absolus que relatifs. Par la suite, les dettes se sont à nouveau réduites aux trois échelons, celles de la Confédération ayant affiché le plus fort recul dans la deuxième moitié des années 80. L'effondrement de la conjoncture au début des années 90 a une nouvelle fois gonflé les dettes aux trois échelons, mais dans une ampleur très variée : de 1990 à 2000, les dettes de la Confédération ont accusé une hausse réelle de 8,7% par année, contre 6,1% par année pour celles des cantons et 1,4% seulement pour celles des communes. Cette dernière augmentation n'est guère supérieure au taux de croissance réelle du produit intérieur brut qui, comme le montre le tableau 3.1, s'élevait à un peu plus de 1%. Les dettes des communes n'ont donc guère progressé par rapport au produit intérieur brut. En raison de l'augmentation des dettes des cantons et en particulier de la Confédération, la dette globale par rapport au produit intérieur brut a atteint en 2002 la valeur de 54,5%, après un pic provisoire de 53,1% en 1998. Et la tendance est toujours à la hausse.

#### 3.3 Evolution de différents domaines des finances fédérales

Les finances fédérales présentent ainsi l'image suivante : l'évolution est dominée par

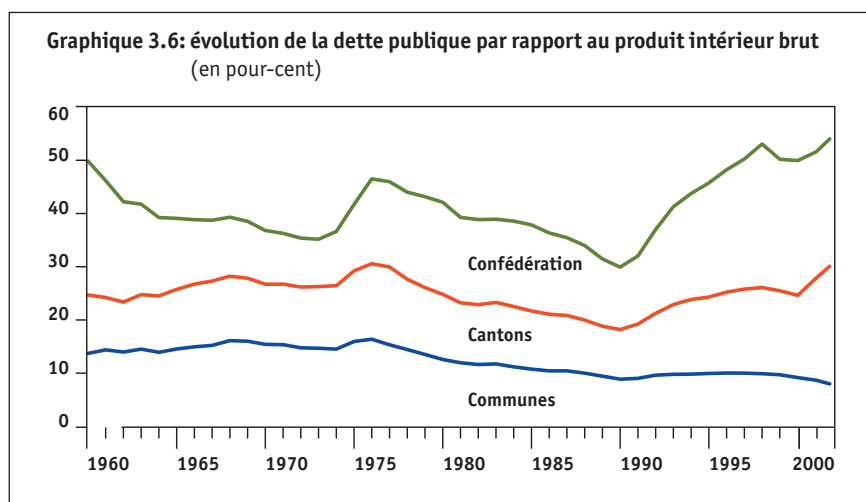
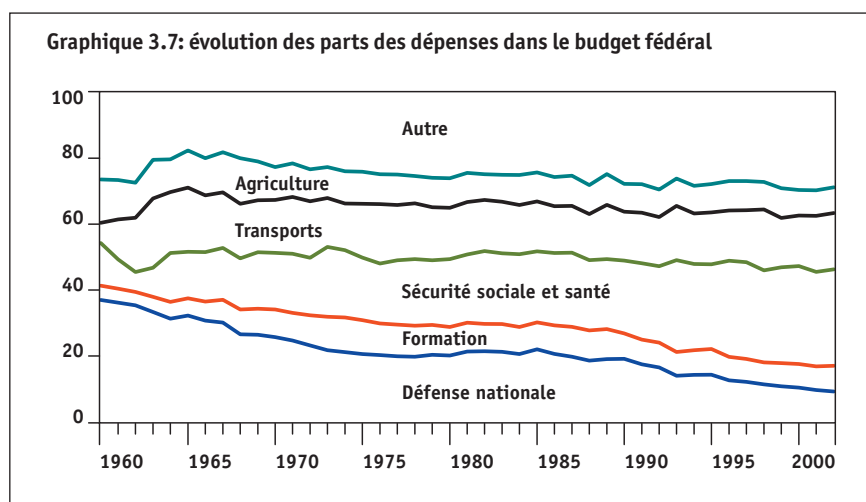


Tableau 3.4

**Dépenses de la Confédération par fonction**

Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
en parts au produit intérieur brut									
Administration générale	0.26	0.26	0.37	0.32	0.27	0.27	0.33	0.38	0.40
Défense nationale	2.41	2.43	2.07	1.87	1.93	2.08	1.85	1.57	1.20
Formation	0.28	0.39	0.68	0.93	0.83	0.77	0.74	0.85	0.83
Santé	0.16	0.36	0.38	0.43	0.50	0.41	0.34	0.54	0.47
Prévoyance sociale	0.68	0.70	1.00	1.29	1.47	1.63	1.79	2.28	2.98
Trafic	0.40	1.46	1.29	1.48	1.49	1.44	1.43	1.73	1.78
Agriculture	0.86	0.85	0.80	0.88	0.86	0.83	0.82	0.95	0.90
Environnement	0.03	0.04	0.08	0.23	0.18	0.11	0.15	0.16	0.18
Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
en parts aux dépenses totales									
Administration générale	4.05	3.47	4.66	3.54	2.78	2.82	3.44	3.43	3.43
Défense nationale	37.01	32.24	25.70	20.58	20.15	22.04	19.14	14.33	10.38
Formation	4.33	5.24	8.42	10.30	8.62	8.14	7.71	7.78	7.17
Santé	2.47	4.81	4.72	4.77	5.25	4.30	3.53	4.90	4.05
Prévoyance sociale	10.45	9.32	12.46	14.18	15.39	17.24	18.58	20.79	25.66
Trafic	6.11	19.46	16.05	16.33	15.53	15.18	14.80	15.74	15.35
Agriculture	13.20	11.31	9.93	9.75	8.97	8.77	8.46	8.63	7.73
Environnement	0.42	0.56	0.97	2.49	1.90	1.21	1.57	1.44	1.55



7 Contrairement à la statistique officielle, la part des assurances sociales à la taxe sur la valeur ajoutée est ici calculée avec les dépenses sociales. D'autre part, les dépenses pour l'assurance-maladie ont été comptabilisées dans les dépenses de santé et non dans les dépenses sociales.

celle des transferts qui ont massivement augmenté. Les subventions en faveur des assurances sociales de la Confédération n'ont pas été les seules à prendre l'ascenseur. Les autres transferts ont affiché des hausses encore plus marquées. Cette augmentation s'est partiellement faite, surtout pendant les années de récession, au prix d'un accroissement considérable de la dette publique. S'agissant des dépenses de la Confédération, les plus fortes réductions ont été enregistrées au niveau de la consommation. Elles ont cependant été plus que compensées par le développement de la consommation publique des cantons et des communes. La consommation de l'Etat s'est donc accrue tant dans son ensemble que comme part au produit intérieur brut. En revanche, la part des investissements dans le produit intérieur brut comme dans les dépenses publiques a reculé non seulement au niveau fédéral, mais aussi dans l'ensemble. Finalement, les versements d'intérêts sont aujourd'hui encore relativement bas. Ils pourraient toutefois augmenter à l'avenir si le niveau des intérêts augmente.

Si l'on admet que les investissements publics favorisent d'une manière générale la croissance, alors que les transferts et la consommation publique l'entravent, du moins à partir d'un certain seuil, cette évolution est inquiétante. Mais, bien que courante, la répartition faite ici entre consommation de l'Etat et investissements publics soulève des problèmes. Ainsi, on peut considérer les dépenses pour l'éducation comme des investissements (dans le capital humain de la population), même si dans la statistique, elles apparaissent comme consommation de l'Etat. D'autre part, on peut se demander si tout ce qui est comptabilisé comme investissement public – la construction de casernes, par exemple – favorise effectivement la croissance. Il paraît dès lors judicieux de considérer de plus près certains domaines des dépenses de l'Etat avant de tirer des conclusions des chiffres présentés.

Le tableau 3.4 et le graphique 3.7 montrent l'évolution des finances fédérales par fonction, le tableau 3.5 et le graphique 3.8 celle de toutes les finances publiques, tant en parts au produit intérieur brut qu'au budget global. Nous avons cependant retenu uniquement quelques fonctions. Ce qui attire tout d'abord l'attention, c'est qu'il y a un grand «gagnant» et un grand «perdant». Les dépenses pour la prévoyance sociale ont enregistré une hausse massive. De 1960 à 2000, elles sont passées au niveau fédéral de 0,7 à 3 % et dans l'ensemble de 1,5 à 5,5 % par rapport au produit intérieur brut, ce qui signifie qu'elles ont plus que triplé. Elles accaparent aujourd'hui un quart du budget fédéral et près de 20 % des dépenses de toutes les collectivités publiques.<sup>7</sup> Il convient de relever que ces chiffres ne comprennent pas les dépenses des assurances sociales qui sont financées par

### 3. L'évolution à long terme des finances fédérales

Tableau 3.5

#### Dépenses des collectivités publiques par fonction

Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
en parts au produit intérieur brut									
Administration générale	1.26	1.56	1.52	1.73	1.66	1.67	1.84	1.95	1.90
Défense nationale	2.50	2.51	2.28	2.08	2.09	2.27	2.03	1.70	1.30
Formation	2.89	3.21	3.85	5.17	5.08	5.05	5.09	5.70	5.49
Santé	1.49	1.96	2.14	3.10	3.52	3.58	3.74	4.40	4.42
Prévoyance sociale	1.76	1.75	2.15	2.82	3.02	3.28	3.63	4.76	5.45
Trafic	1.85	3.38	3.10	3.19	3.17	2.92	2.80	3.01	3.13
Agriculture	1.04	1.05	0.98	1.05	1.05	1.05	0.98	1.07	1.01
Environnement	0.20	0.64	0.89	1.35	1.24	1.17	1.13	1.20	1.16
Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
en parts aux dépenses totales									
Administration générale	7.80	8.27	7.31	6.83	6.44	6.45	6.96	6.56	6.38
Défense nationale	15.47	13.29	10.94	8.23	8.10	8.74	7.69	5.72	4.38
Formation	17.90	16.97	18.52	20.45	19.69	19.48	19.23	19.16	18.45
Santé	9.22	10.36	10.28	12.27	13.65	13.80	14.15	14.76	14.87
Prévoyance sociale	10.90	9.26	10.34	11.16	11.69	12.64	13.72	15.99	18.31
Trafic	11.50	17.87	14.88	12.63	12.28	11.26	10.59	10.11	10.52
Agriculture	6.42	5.54	4.70	4.15	4.08	4.03	3.69	3.61	3.40
Environnement	1.22	3.39	4.26	5.34	4.82	4.50	4.27	4.04	3.90

d'un quart des dépenses consenties pour la formation ou la prévoyance sociale.<sup>8</sup>

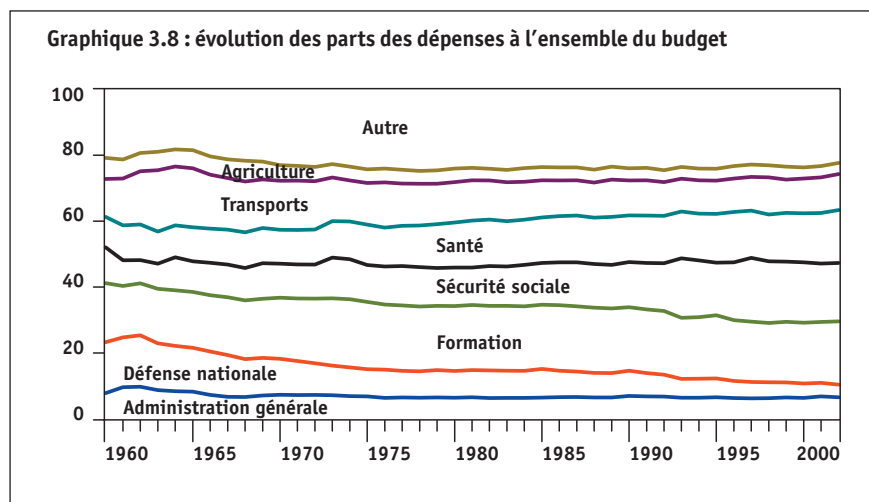
Dans les autres groupes, il est frappant de constater que s'il y a eu des changements parfois considérables jusque vers le milieu des années 70, cela n'a plus été le cas depuis le début des années 80 au plus tard. C'est le signe d'un comportement fortement incrémentiel dans les processus budgétaires. L'évolution des dépenses publiques découle moins d'un concept politique établi que de modifications marginales liées au statu quo.<sup>9</sup> Des changements parfois très importants étaient intervenus auparavant. C'est ainsi que, de 1960 à 1975, les parts des dépenses de la Confédération pour la formation et la recherche, ainsi que pour les transports, ont affiché une hausse de près de 150 %, alors que la part correspondant au budget de la politique de l'environnement a carrément explosé, avant de connaître, il est vrai, un très net repli. Par contre, tant la part au budget fédéral des dépenses pour l'administration générale que celle des dépenses pour l'agriculture sont aujourd'hui inférieures à ce qu'elles étaient en 1960. En parts au produit intérieur brut, ces dernières sont toutefois demeurées presque constantes. Il en va de même lorsque l'on considère les dépenses totales pour l'agriculture. En revanche, la part des dépenses pour l'administration a nettement augmenté. La hausse a même été de 50 % au niveau fédéral entre 1980 et 2000.

La constance des dépenses pour l'agriculture par rapport au produit intérieur brut et la diminution de leur part aux dépenses totales des collectivités publiques peut surprendre quand on sait que l'introduction des paiements directs a signifié des transferts supplémentaires importants. La politique est parvenue à les compenser par la suppression, comme prévu, d'autres avantages. La stagnation des dépenses pour la formation et la recherche par rapport aux dépenses totales des ménages publics, que l'on observe depuis 1975, a eu pour conséquence une contraction des investissements au cours des dernières décennies, si l'on considère ces dépenses comme des investissements dans le capital humain. La structure des budgets publics est ainsi devenue, au fil du temps, moins favorable à la croissance. Il faut toutefois relever que ces changements déterminants sont intervenus non pas durant la dernière décennie, mais dans les années 70 et 80 déjà.

#### 3.4 Evolution de l'emploi dans le secteur public

Même si l'on opère une distinction entre les différentes fonctions ou groupes par nature, la quote-part de l'Etat, en tant que mesure de l'influence de l'Etat sur une économie, n'est pas nécessairement révélatrice. En effet, l'Etat peut, par ses règlements, intervenir dans le

Graphique 3.8 : évolution des parts des dépenses à l'ensemble du budget



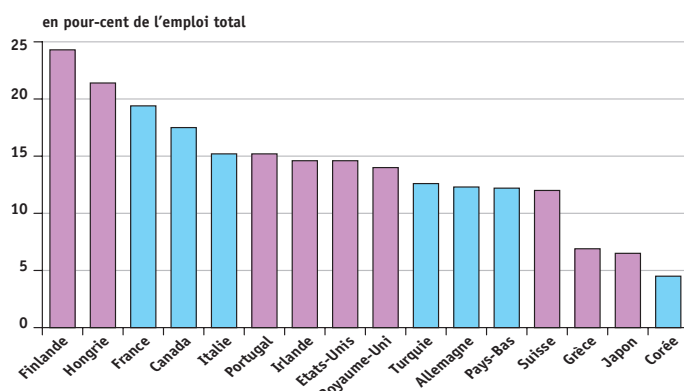
les contributions des assurés et non par les subventions des collectivités publiques.

Les dépenses pour la santé sont également « gagnantes », elles qui ne revêtaient jusqu'ici qu'une importance secondaire pour la Confédération. Si l'on considère l'ensemble des collectivités publiques, on constate que ces dépenses ont très fortement augmenté de 1970 à 1975. Par la suite, elles ont progressé plus lentement, mais de manière assez constante. Elles représentent aujourd'hui près de 13 % des dépenses totales et plus de 4 % du produit intérieur brut. La tendance devrait rester à la hausse. En revanche, les dépenses en faveur de la défense nationale se sont massivement contractées, chutant de 37 % à un peu plus de 10 % du budget fédéral. L'ensemble des dépenses pour la défense nationale ne représentent plus que 1,3 % du produit intérieur brut, soit moins

8 Ces chiffres négligent les coûts économiques globaux de la défense nationale, car le système de milice permet d'externaliser des coûts importants (mis ainsi à la charge du secteur privé). Comme le système de milice tend à perdre de son importance, ces chiffres sous-estiment plutôt le recul des dépenses globales pour la défense.

9 Au sujet du comportement incrémentiel dans les processus budgétaires, voir O. A. Davis, M. A. H. Dempster et A. Wildavsky (1974).

Graphique 3.9 : comparaison internationale des quotes-parts de l'emploi dans les administrations publiques (1999)



cycle économique sans devoir faire des dépenses, hormis les frais administratifs. Outre une charge fiscale extrême, une densité normative trop forte est également souvent considérée comme un obstacle à la croissance. Cependant, elle est beaucoup plus difficile à estimer que la charge fiscale qui pèse sur les citoyens.

La quote-part de l'emploi constitue une alternative à la quote-part de l'Etat. Pour que les règlements soient mis en œuvre, les employés de l'Etat sont indispensables. En outre, la consommation de l'Etat consiste essentiellement en prestations fournies par des employés du service public. Dans cette perspective, la quote-part de l'emploi convient même mieux que la quote-part de l'Etat pour estimer l'influence étatique. Le problème est toutefois que les charges supplémentaires découlant d'une forte imposition ne s'expriment pas nécessairement par un taux élevé de l'emploi. Comme cet aspect de l'activité étatique ne peut être négligé, la quote-part de l'emploi constitue un complément et non un substitut à la quote-part de l'Etat pour saisir l'ampleur de l'activité étatique.

La quote-part de l'emploi soulève, tout comme la quote-part de l'Etat, des problèmes de définition : comment délimiter le secteur public dont les employés doivent être pris en compte? Par secteur public *au sens étroit* du terme, nous entendons toutes les unités institutionnelles dont les prestations ne relèvent pas de l'économie de marché, ainsi que les corporations de droit public qui proposent des biens ou des services gratuitement ou à un prix qui n'est pas en relation avec les coûts de production. Pour qu'une unité soit imputée à l'administration, le produit de la vente doit en principe couvrir moins de la moitié des coûts de production. Par secteur public *au sens large*, nous entendons en plus les entreprises publiques, soit les établissements qui, par la vente de leurs prestations, couvrent plus de 50% des coûts de production, mais qui sont contrôlées par l'Etat comme, par exemple les entreprises de transports publics, les banques

cantonales, les entreprises électriques ou les services industriels. Conformément à cette délimitation, il ressort du recensement des entreprises effectué en 2001 que 469 000 personnes étaient occupées cette année-là dans le service public au sens étroit, dont 44 000 à la Confédération, 113 000 dans les entreprises publiques et 3,179 millions dans l'économie privée. La quote-part de l'emploi s'élevait ainsi à 12,5% au sens strict et à 15,5% au sens large.

Avec un taux de 12,5% de personnes occupées dans les administrations publiques, la Suisse occupe une position plutôt bonne en comparaison internationale, comme le montre le *graphique 3.9*. Elle se situe à peu près au niveau des Pays-Bas et de l'Allemagne. Parmi les pays de l'OCDE pour lesquels de telles données sont disponibles, seuls le Japon, la Corée et la Grèce présentent, selon les données de l'OCDE, des valeurs nettement plus basses.

Cela ne change toutefois rien au fait que, de 1960 à 2001, l'emploi dans le secteur public a massivement augmenté, comme le montre le *graphique 3.10*. Il a progressé de 90% au niveau de la Confédération et de 230% même dans les cantons et les communes. Cette différence d'évolution s'explique par la progression très diverse des groupes par nature, présentée plus haut. Ainsi qu'il ressort du *tableau 3.4*, ce sont avant tout les transferts qui ont gagné en importance au niveau fédéral, alors que, dans les cantons et les communes, c'est la consommation de l'Etat qui pèse de tout son poids. Or, comme nous l'avons déjà indiqué, cette consommation présente un coefficient de main-d'œuvre beaucoup plus important : 37% des dépenses totales de l'Etat étaient en 2001 des dépenses de personnel.

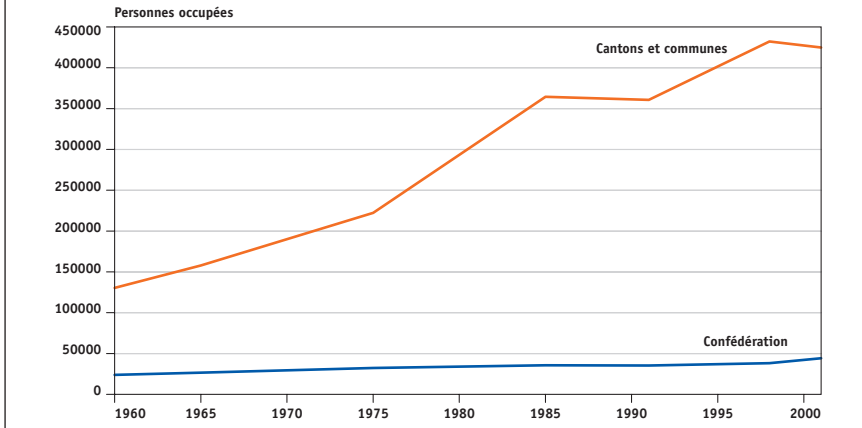
Le fait que la Confédération d'une part, les cantons et les communes d'autre part, connaissent en matière d'emploi des évolutions divergentes n'est pas une particularité suisse. Ainsi, en Finlande et au Canada, l'emploi dans le service public a régressé de 15% au niveau central entre 1985 et 2000 alors qu'il a nettement augmenté dans les collectivités publiques régionales et locales, en raison notamment de la décentralisation.

La quote-part de l'emploi a ainsi presque doublé, passant de 6,4 à 12,5%. Le léger recul enregistré entre 1985 et 1991 a été suivi d'une nouvelle hausse surtout dans les cantons et les communes, mais aussi à la Confédération. A cet égard, il faut relever que la forte poussée de l'emploi dans le secteur privé, qui a atteint 44% de 1975 à 1991, a freiné la hausse de ce taux. Par la suite, vu la stagnation enregistrée dans le secteur privé, la modification de ce taux a été imputable presque exclusivement aux variations de l'emploi dans le service public.

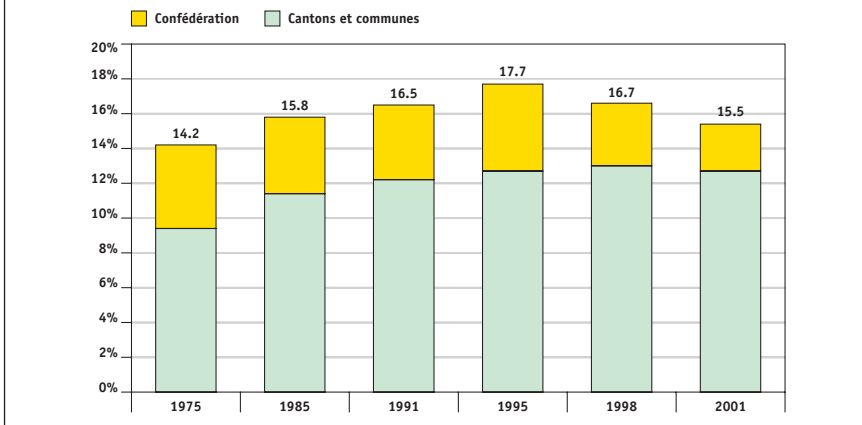
Si l'on considère la modification de l'emploi au sens large, c'est-à-dire en tenant compte des

### 3. L'évolution à long terme des finances fédérales

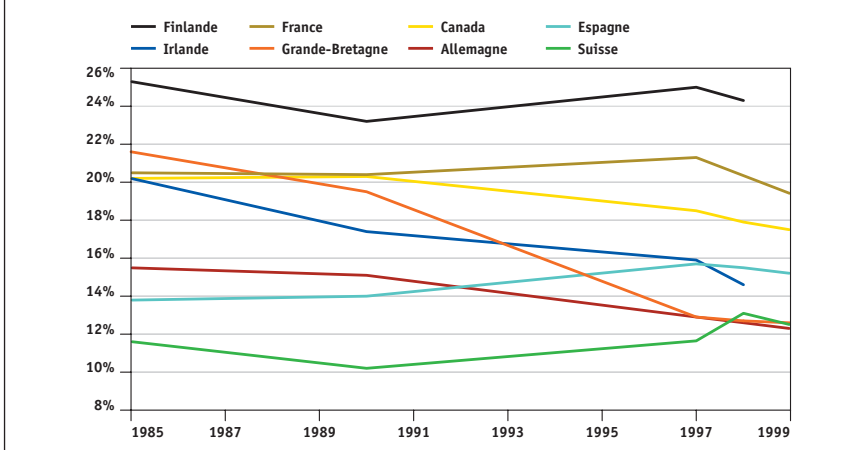
**Graphique 3.10 : évolution du nombre de personnes occupées dans le service public au sens étroit du terme**



**Graphique 3.11 : évolution de la quote-part de l'emploi dans le secteur public au sens large**



**Graphique 3.12 : comparaison internationale de l'évolution des quotes-parts de l'emploi**



entreprises publiques, la quote-part de l'emploi a nettement moins augmenté. Il est passé de 14,2 % à 15,5 % seulement entre 1975 et 2001, soit une progression inférieure à 10 %. On constate dans le *graphique 3.11* qu'après avoir augmenté jusqu'en 1995, il a nettement fléchi. L'évolution observée dans les administrations publiques a donc été totalement différente de celle enregistrée dans les entreprises publiques. Alors que les premières ont, comme nous l'avons vu, vigoureusement élargi leur

emploi, les secondes ont procédé à des compressions parfois sévères de leur personnel.

A cet égard, deux effets doivent être pris en considération.<sup>10</sup> D'une part, Swisscom, les CFF, une partie des banques cantonales et de nombreux services municipaux ont aujourd'hui pris la forme de sociétés anonymes. Bien que largement propriété de l'Etat, ils sont imputés au secteur privé. Dès lors, le secteur public a perdu quelque 80 000 emplois entre 1995 et 2001, ce qui a fait reculer la quote-part de l'emploi de 2,2 points de pourcentage. Sans ces changements, le taux aurait gagné quelques points de pourcentage au lieu d'en perdre. D'autre part, les entreprises publiques ont elles aussi, face aux caisses vides, exploité leur potentiel de rationalisation. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus au moyen du modèle de Baumol, les possibilités d'augmenter la productivité et l'efficacité sont relativement limitées là où les employés fournissent une prestation directe pour le bénéficiaire, comme, par exemple, dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la santé, des soins de longue durée ou de la culture. En revanche, il devrait être possible, dans tous les domaines qui ont considérablement investi dans l'informatique et la technologie, comme par exemple l'administration générale, d'exécuter les mêmes tâches avec moins de personnel. Dans quelle mesure des économies ont-elles effectivement été réalisées? Le personnel ainsi libéré n'a-t-il pas été simplement engagé pour exécuter de nouvelles tâches? Nous ne pouvons pas, faute de statistiques, répondre à ces questions. Certains éléments laissent à penser que le personnel a été engagé pour exécuter de nouvelles tâches, surtout dans l'administration fédérale. C'est ainsi, par exemple, que l'application de la taxe sur la valeur ajoutée exige nettement plus de personnel que celle de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Il en va de même, au niveau cantonal, pour le passage de l'imposition bisannuelle à l'imposition annuelle des revenus. Par ailleurs, les parlementaires, au niveau fédéral tout au moins, tendent de plus en plus à donner à l'administration des mandats qui nécessitent aussi du personnel supplémentaire.

Une comparaison internationale de l'évolution des quotes-parts de l'emploi, établie sur la base de données de l'OCDE, montre (*graphique 3.12*) que la plupart des pays ont enregistré au cours des années 80 une baisse de cette quote-part dans les administrations publiques. Ce recul s'explique par la forte croissance de l'économie et de l'emploi ainsi que par les programmes d'économie qui ont été réalisés dans plusieurs pays. En Suisse aussi, la quote-part a diminué, passant de 11,5 % à 10,2 %. Dans les années 90, l'emploi a continué de se replier dans quelques pays tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Irlande et le Canada. En revanche, il a

<sup>10</sup> Faute de données comparables, il n'est pas possible de déterminer ici dans quelle mesure la baisse de la quote-part de l'emploi est « produite » par les modifications intervenues au niveau de la saisie des données dans le cadre du recensement des entreprises. Ces modifications devraient toutefois avoir joué un rôle. Dès lors, le recul effectif du taux devrait être moindre que ne l'indiquent les sources officielles.

## Bibliographie

- Baumol W.J. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced growth: The Anatomy of Urban Crises*, *American Economic Review* 57 (1967), p. 415–426.
- Davis, O.A., Dempster, M.A.H. et Wildavsky, A. (1974), *Towards a Predictive Theory of Expenditure: U.S. Domestic Appropriations*, *British Journal of Political Science* 4 (1974), p. 419–452.
- Wagner, A. (1876), *Grundlegung der politischen Ökonomie, Theil 1: Grundlagen der Volkswirtschaft*, Leipzig 1876. (3<sup>e</sup> édition, Leipzig 1893.)

amorcé une nouvelle remontée en Espagne, en Finlande, en France et en Suisse. Vers la fin des années 90, les caisses étant vides, on a dû licencier du personnel dans tous les pays. Si l'on considère qu'une faible quote-part de l'emploi dans le service public est positive, force est de constater que la Suisse a nettement perdu du terrain ces 20 dernières années par rapport aux autres pays pris en considération. Elle jouit toutefois toujours d'une position relativement bonne.

### 3.5 Remarques finales

La quote-part de l'emploi a donc évolué de manière semblable à la quote-part de l'Etat (ou à la dette de l'Etat). Les quotes-parts particulièrement basses que la Suisse a réussi à afficher sont de l'histoire ancienne. En comparaison internationale, la Suisse est toujours en relativement bonne position, mais elle s'est rapprochée du niveau des autres pays et se trouve en partie déjà en milieu de tableau. Il faut relever que les modifications essentielles des quotes-parts de l'Etat et de l'emploi sont intervenues avant 1990 déjà. Or, les dettes étaient plutôt en recul jusqu'à cette date. Ce n'est que par la suite qu'elles se sont fortement accrues.

L'évolution dans les cantons et les communes a été très différente de celle enregistrée à la Confédération. Alors qu'à l'échelon fédéral, ce sont les transferts avant tout qui ont gagné en importance, dans les cantons, c'est la consommation de l'Etat qui s'est le plus fortement accrue. Comme cette dernière a un fort coefficient de personnel, l'emploi s'est beaucoup plus développé dans les cantons et les communes qu'à la Confédération. Le recul de l'emploi observé ces derniers temps dans le secteur public au sens large est dû surtout au fait que les entreprises publiques ont pris la forme juridique de sociétés anonymes qui demeurent toutefois largement la propriété de l'Etat.

Durant la période examinée, il semble que l'évolution enregistrée à l'échelon tant de la Confédération que des cantons et des communes obéisse à la loi de Wagner sur l'expansion naturelle des dépenses, dans sa variante non seulement absolue, mais aussi relative. Un changement doit manifestement se produire : quel que soit le niveau jugé «optimal» de la quote-part de l'Etat en Suisse, l'évolution suivie depuis les années 60 ne peut être maintenue longtemps. Vu la concurrence internationale en matière de fiscalité et de système, qui n'admet plus que de façon très limitée les augmentations d'impôts, les coupes dans les dépenses semblent inévitables.

La Confédération est confrontée à un problème particulier : l'évolution démographique va – *ceteris paribus* – entraîner une nouvelle augmentation des transferts.<sup>11</sup> Pour stabiliser le budget fédéral par rapport au produit intérieur brut, il faut donc réduire la consom-

tion de l'Etat. Le procédé n'est pas nouveau. Il a déjà été utilisé ces dernières décennies, comme nous l'avons montré ci-dessus. Et ce sont essentiellement les dépenses en faveur de la défense nationale qui en ont fait les frais. Même si de nouvelles compressions sont possibles et vont être opérées dans ce domaine, il est manifeste que, vu la part toujours plus faible de ces dépenses dans le budget fédéral, la marge de manoeuvre va se rétrécir à l'avenir. Il faudra donc compenser les transferts dans d'autres domaines. Une perspective est offerte à cet égard par les transferts aux cantons qui doivent, avec le nouveau plan financier, être réduits afin de séparer plus clairement les tâches.

Le recul des dépenses consenties par la Confédération en faveur de la consommation de l'Etat laisse à penser que, depuis 1985, les prestations ont été réduites tout au moins à ce niveau. Il ressort du *tableau 3.3* qu'en 2000, la part de la consommation de la Confédération n'atteignait plus que les deux tiers environ de la valeur de l'année 1985. Il ne faut toutefois pas oublier la hausse de l'emploi enregistrée à la Confédération (sans les entreprises publiques) durant cette période, hausse qui s'est notamment traduite par une nette progression de la part des dépenses pour l'administration générale. Il n'est pas possible d'analyser ici les causes de cette hausse qui a d'ailleurs été nettement plus soutenue dans les cantons qu'à la Confédération. Une étude séparée serait nécessaire. Si le budget fédéral doit être équilibré à long terme, c'est dans ce domaine que des coupes paraissent inévitables.

En raison de la progression de l'emploi, l'évolution des finances fédérales ne peut guère être justifiée par l'effet de Baumol. Le volume des prestations mises à la disposition de la population par la Confédération ne devrait pas avoir diminué. Si malgré tout la population a l'impression d'une diminution, c'est probablement parce que les entreprises publiques, comme la Poste par exemple, ont réduit leurs prestations pour pouvoir survivre dans un environnement concurrentiel sans le soutien général de l'Etat. Ces entreprises sont encore souvent identifiées à l'activité étatique et on leur attribue un rôle particulier dans le cadre du service public.

Une croissance plus vigoureuse de l'économie peut atténuer, mais pas résoudre les problèmes financiers actuels de la Confédération, qui résultent essentiellement de l'évolution des transferts et se manifestent surtout dans le déficit et dans les dettes accumulées cette dernière décennie. D'autre part, une consolidation des finances fédérales peut avoir, à long terme, un effet positif sur la croissance économique. Cette consolidation (et ainsi l'arrêt d'une tendance à long terme) sera, durant ces prochaines années, au centre des efforts de politique financière de la Confédération.

11 A laquelle vient s'ajouter une nouvelle augmentation prévisible des coûts de la santé qui devrait se faire sentir surtout au niveau des cantons, mais, en partie aussi, à celui de la Confédération.

## 4. Analyses de thèmes choisis

### 4.1 Lien entre les activités de l'Etat et le développement économique<sup>1</sup>

#### 4.1.1 Introduction

Le lien entre les activités de l'Etat et le développement de l'économie est à la fois un problème scientifique intéressant et un thème politique brûlant. C'est tout particulièrement le cas pour la Suisse qui, depuis les années 90, présente en matière de croissance une faiblesse guère contestée s'accompagnant d'une augmentation de la quote-part de l'Etat. Ceux qui aimeraient contrôler l'Etat ont intérêt à ce que le lien soit négatif. En revanche, ceux qui souhaitent transférer à l'Etat de nouvelles tâches nient l'existence d'un tel lien. En fait, il est possible, comme nous allons le montrer ci-dessous, d'établir le bien-fondé de (presque) n'importe quel lien. Il suffit de choisir avec habileté les données.

A vrai dire, le débat politique commence déjà avec la définition de la quote-part de l'Etat. Peu importe que l'on retienne, comme critère des activités de l'Etat, les recettes ou les dépenses. Une quote-part élevée de l'Etat (en comparaison internationale ou dans une perspective historique) suggère la nécessité d'une action politique, ce qui n'est pas le cas lorsque la quote-part est faible. Pour l'année 2001, l'OCDE, par exemple, indique pour la Suisse une quote-part de l'Etat de 34,8 % et une quote-part fiscale de 35,6 %, ce qui place notre pays respectivement au troisième et au cinquième rang des 28 Etats considérés. J.-E. Lane (2002) parvient quant à lui, pour la même année, à une quote-part de l'Etat de 63,1 % et à une quote-part fiscale de 58,5 %.<sup>2</sup> Difficile de trouver des estimations plus divergentes.

Il faut reconnaître qu'il n'est pas aisé de trouver une définition de la quote-part de l'Etat qui autorise les comparaisons internationales. Le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse suisse, le système des caisses de pension, doit-il par exemple être mis sur le compte de l'Etat de la même manière que l'assurance de rentes allemande ? Il s'agit certes dans les deux cas d'assurances obligatoires, mais en Allemagne l'assurance de rentes relève de l'Etat et est basée sur le système de la répartition alors qu'en Suisse les caisses de pension, bien qu'obéissant à des règles fixées par l'Etat, sont privées et travaillent selon le système de la capitalisation. Et comment faut-il traiter l'assurance-maladie qui est en Grande-Bretagne un système de santé étatisé, en Allemagne une assurance privée réglementée par l'Etat, dont les primes

dépendent du revenu, et en Suisse une assurance privée, également réglementée par l'Etat, mais dont les primes ne dépendent pas du revenu. Selon les éléments pris en compte, la quote-part de l'Etat peut varier énormément.

Quelle que soit la manière dont cette quote-part est définie en particulier, on ne peut contester, comme cela a été démontré dans le *chapitre 3*, qu'elle ait nettement progressé depuis 1960, la dernière forte hausse étant intervenue au début des années 90. C'est précisément à cette hausse que l'on impute souvent la faiblesse de la croissance depuis les années 90. Or, elle a été, pour l'essentiel, la conséquence et non la cause de la faible croissance. Ainsi, la vigoureuse montée du chômage a nécessité des moyens supplémentaires pour venir en aide aux chômeurs au moment même où le produit intérieur brut par tête était en régression. Dans une telle situation, la quote-part de l'Etat augmente inévitablement, même en l'absence d'une volonté politique d'étendre les prestations offertes par l'Etat. Comme les rentrées fiscales n'ont pu tenir le rythme de l'évolution des dépenses, l'endettement s'est sensiblement accru dans le même temps. En considérant les années 90, la seule question qui peut se poser est de savoir si, au début de la crise économique, la quote-part de l'Etat était déjà si élevée qu'elle a empêché une relance rapide.

Dans ce contexte, un autre élément doit être pris en considération. Il s'agit d'un effet de niveau observé lors des crises économiques des années 70 et du début des années 90. La dégradation de la situation économique a entraîné une hausse de la quote-part de l'Etat qui, au moment de la reprise conjoncturelle, n'a pas régressé dans la même mesure, mais s'est stabilisée à un niveau nettement plus élevé. Une telle évolution n'est manifestement pas supportable à long terme. Si, à l'avenir, la quote-part de l'Etat s'accroît à nouveau en période de récession, ce qui est souhaitable dans la perspective d'une politique anticyclique, il faudra veiller à la réduire au cours de la phase de reprise économique. Il est indispensable alors de comprimer les dettes publiques provisoirement accumulées pour éviter que le paiement des intérêts ne représente une part toujours plus forte des dépenses de l'Etat.

S'il est vrai qu'une hausse constante de la part de l'Etat n'est pas supportable, cela ne signifie pas qu'une quote-part élevée soit néces-

1 Concernant le chapitre 4.1 vous trouverez une étude de référence à l'adresse suivante: [www.kfk.admin.ch/Studien/zum/Zusammenhang\\_zwischen\\_staetlicher\\_Aktivitaet\\_und\\_wirtschaftlicher\\_Entwicklung](http://www.kfk.admin.ch/Studien/zum/Zusammenhang_zwischen_staetlicher_Aktivitaet_und_wirtschaftlicher_Entwicklung), Gebhard Kirchgässner, Université St. Gall

2 Selon la définition de l'OCDE, on entend ici par «quote-part de l'Etat» le rapport entre le total des dépenses publiques (assurances sociales obligatoires incluses) et le produit intérieur brut, tandis que la «quote-part fiscale» désigne le rapport entre les recettes publiques totales et le produit intérieur brut. Voir à ce sujet OCDE, *Economic Outlook I/2004*, annexe, *tableau 25 s.*

sairement négative. La plupart des économistes du monde anglo-saxon et germanophone plaident en faveur d'un recul de l'Etat providence (et, par là, d'une réduction de la quote-part de l'Etat). Mais d'autres spécialistes de l'économie, qui méritent d'être pris au sérieux, reconnaissent précisément à l'Etat providence une influence positive sur la croissance économique.<sup>3</sup>

Quel est le niveau optimal de la quote-part de l'Etat? Tout dépend finalement du modèle d'Etat providence accepté dans une société. Comme le montre l'exemple des pays scandinaves, il est possible d'accepter une quote-part élevée de l'Etat, qui peut aussi aller de pair avec une croissance économique convenable, lorsque l'Etat offre de manière efficiente un volume correspondant de prestations. Des structures d'accueil pour enfants, mises (presque) gratuitement à disposition par l'Etat, permettent par exemple aux femmes de concilier plus facilement famille et profession. Elles entraînent ainsi une augmentation non seulement de la natalité (atténuant ainsi le problème démographique), mais aussi du nombre des femmes actives. Les citoyens sont dès lors disposés à payer des impôts relativement élevés. Ils n'acceptent en revanche qu'une charge fiscale plus légère (et donc une quote-part de l'Etat plus faible) lorsque l'Etat ne propose pas de telles prestations.

Nous allons, ci-dessous, émettre tout d'abord quelques considérations théoriques sur le rapport entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique (*chapitre 4.1.2*), avant de résumer brièvement la littérature empirique dans la *chapitre 4.1.3*. Dans la section suivante, nous examinerons plus en détail les (rares) travaux sur le sujet consacrés à la Suisse. Nous terminerons par un résumé et des réflexions sur les conséquences en matière de politique économique (*chapitre 4.1.5*).

#### 4.1.2 Quelques considérations théoriques

Il semble banal qu'il n'y ait pas, entre la quote-part de l'Etat et le développement économique, un rapport linéaire qui permettrait de dire, par exemple, que plus la quote-part de l'Etat est faible – *ceteris paribus* – plus la croissance économique est forte. Une quote-part nulle de l'Etat signifierait l'anarchie, ce qui n'est guère compatible avec le développement économique. Il en va de même pour une quote-part de l'Etat de 100% ou plus.<sup>4</sup> La quote-part «optimale», celle qui, dans notre contexte, conduit à une croissance maximale de l'économie, doit se situer quelque part entre ces deux extrêmes.<sup>5</sup> Nous avons ainsi une sorte de «courbe de Laffer» pour le rapport entre la quote-part de l'Etat et le développement de l'économie. La seule question sensée qui puisse se poser est de savoir si la quote-part effective

d'un pays est supérieure ou inférieure à la quote-part optimale. Dans le premier cas, nous aurions localement un rapport négatif entre la croissance de l'économie et la quote-part de l'Etat alors que, dans le second, ce rapport serait positif. La réponse à cette question ne peut être théorique, mais toujours empirique.

On peut admettre, *ceteris paribus*, que les dépenses de l'Etat ont en général des effets positifs, ou tout au moins pas d'effets négatifs, sur le développement économique. C'est certainement le cas des investissements publics qui constituent des contributions préalables à la production privée. Mais cela vaut également pour des prestations proposées par l'Etat, considérées comme des assurances, qui en raison de la défaillance du marché, ne sont pas offertes par l'économie privée, ainsi que pour des mesures de répartition des revenus qui peuvent être perçues, dans une certaine proportion au moins, comme des mesures dont l'effet est d'augmenter la productivité.<sup>6</sup> Le problème est qu'il faut à cet effet trouver de l'argent et donc, en règle générale, prélever des impôts. Cela a pour effet – à nouveau *ceteris paribus* – de freiner le développement économique. La question de l'effet net doit donc être posée. Est-ce que ce sont les conséquences positives ou négatives qui l'emportent? On peut admettre que plus l'offre de prestations étatiques est importante, plus les effets négatifs risquent de primer.

Pour déterminer les aspects qui prédominent, il faut savoir comment les fonds nécessaires ont été réunis et dans quelle mesure des distorsions sont ainsi créées. D'une manière générale, les impôts sur la consommation provoquent moins de distorsions que ceux prélevés sur le revenu. Et les impôts sur les entreprises ont plus d'effets négatifs que les impôts sur les personnes. A cet égard, l'aménagement du système fiscal joue un rôle capital pour connaître l'impact économique des activités de l'Etat.

On peut finalement se demander si les activités de l'Etat sont susceptibles d'avoir une quelconque influence sur le taux de croissance à long terme d'une économie. Si l'on suit la théorie néoclassique de la croissance, ce taux est exogène : les activités de l'Etat exercent donc une influence uniquement sur le montant du produit intérieur brut. Elles n'en ont aucune sur son évolution à long terme. Par contre, la théorie récente de la croissance endogène, lancée par P. M. Romer (1986), admet une influence possible de l'Etat sur le taux de croissance à long terme. Quant à savoir dans quelle mesure la croissance effectivement observée est, dans ce sens, endogène, les avis sont partagés.<sup>7</sup>

3 Voir par ex. Atkinson, A. B. (1995), ou Lindert, P. (2004).

4 Une quote-part de l'Etat de plus de 100%, mesurée comme dépenses de l'Etat par rapport au produit intérieur brut, est théoriquement possible lorsque les dépenses publiques incluent les transferts, comme c'est généralement le cas.

5 Il pourrait aussi y avoir en principe une zone optimale. Selon les considérations théoriques, cela paraît cependant très improbable. La courbe pourrait d'ailleurs devenir très plate à proximité du point optimal.

6 Voir à ce sujet Kirchgässner, G. (1995).

7 Voir à ce sujet, par ex., Evans P. (1997).

#### 4.1.3 Lien entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique : coup d'œil sur la littérature empirique

L'étude de R. J. Barro (1991) constitue le point de départ des travaux empiriques récents. Dans une analyse transversale de 98 Etats, l'auteur examine le lien entre le taux de croissance du produit intérieur brut réel par tête d'un côté et, de l'autre, la part de la consommation publique et des investissements publics au produit intérieur brut. Il trouve un lien négatif entre la consommation de l'Etat et la croissance de l'économie. Il n'en décèle en revanche aucun entre les investissements publics et le développement économique. En outre, la stabilité politique favorise la croissance de l'économie, selon son étude, alors que les distorsions du marché la contrarient.

S'il existait auparavant déjà quelques études empiriques sur ce thème, le travail de R. J. Barro a suscité une foule de nouvelles recherches qui n'ont toutefois pas abouti à des résultats probants. Comme l'écrivent J. Agell, Th. Lindt et H. Ohlson (1997, p. 33), ces études ne permettent pas de dire si *la relation entre l'ampleur du secteur public* est «positive, négative ou inexistante». Ces auteurs montrent comment, par une sélection habile des variables explicatives, on peut aboutir à presque n'importe quel lien. G. Kirchgässner (2001) fait une démonstration semblable en prenant pour exemple un travail de B. Heitger (1998). La sensibilité des résultats empiriques est aussi constatée dans l'aperçu de V. Tanzi et H. H. Zee (1997, p. 186 ss.). Pour évaluer la robustesse des résultats possibles, X. X. Sala-I-Martin (1997) a effectué «des millions de régressions». Parmi les variables ayant une significativité solide, il n'a toutefois trouvé, écrit-il, aucun indicateur pour les activités de l'Etat. Enfin, le manque de clarté des résultats pour l'ensemble des activités étatiques se manifeste aussi dans une méta-analyse de P. Nijkamp et J. Poot (2004), qui ont pris en compte 93 travaux avec au total 123 méta-observations. Parmi les 41 études qui examinent les effets de la quote-part de l'Etat sur la croissance de l'économie, 22 n'aboutissent à aucun résultat évident, 7 concluent à des effets positifs et 12 à des effets négatifs. Les autres résultats sont plus nets, mais les échantillons étaient beaucoup plus restreints : 11 études sur 12 trouvent des résultats significativement positifs pour les dépenses en matière d'éducation, 28 sur 39 arrivent au même résultat pour les dépenses d'infrastructure. Sur 10 études, 6 concluent aux effets négatifs de l'imposition et 11 sur 21 aux conséquences négatives des dépenses en matière de défense.

S. Fölster et M. Henrekson (1997, 1999) ont critiqué le travail et les déclarations de J. Agell, Th. Lindt et H. Ohlson (1997). Ils estiment

que si les études transversales internationales n'aboutissent à aucun résultat significatif, c'est parce que la même relation linéaire a été utilisée pour les pays riches, où la part de l'Etat est élevée, et pour les pays pauvres où cette part est faible. Si l'on se base en revanche sur la relation non linéaire décrite ci-dessus, sous forme de «courbe de Laffer», la relation pourrait être positive pour les pays pauvres et négative pour les pays riches. Ces auteurs limitent donc leur étude aux pays riches. Mais J. Agell, Th. Lindt et H. Ohlson (1997) ont réalisé leur propre étude pour les Etats de l'OCDE qui, en comparaison internationale, peuvent sans nul doute être qualifiés de pays «riches». Malgré tout, ils n'ont pas pu constater de rapport significatif. S. Fölster et M. Henrekson (1997, 1999) ajoutent dès lors à leur échantillon une série de pays de l'OCDE, également riches selon leurs critères, et parviennent ainsi au résultat qu'ils souhaitaient. Ce procédé est très problématique car l'on a manifestement ajouté à un set de données des observations spécialement «influentes» pour obtenir un résultat déterminé. J. Agell, Th. Lindt et H. Ohlson (1999) indiquent d'ailleurs à juste titre, dans leur réponse, que S. Fölster et M. Henrekson (1997) ne tiennent pas suffisamment compte du problème de la simultanéité entre la croissance économique et les activités de l'Etat. Ils mettent ainsi le doigt sur un des problèmes fondamentaux à résoudre pour saisir ce rapport dans les analyses transversales, mais aussi dans les enquêtes de panel : comment la relation entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique peut-elle être rigoureusement séparée de sa relation inverse dans l'analyse empirique ?

Le travail récent peut-être le plus intéressant est celui de R. La Porta et al. (1999). Comme il ne devrait faire aucun doute qu'un «bon» gouvernement favorise le développement économique, les auteurs tiennent compte de la qualité du gouvernement et cherchent les facteurs qui le guident. Ils découvrent, dans des analyses bivariées, que si elle accentue le poids des impôts, une quote-part élevée de l'Etat a pour corollaire une diminution de la corruption et des lenteurs bureaucratiques ainsi qu'un meilleur approvisionnement en biens publics. Leurs résultats montrent clairement que des parts plus élevées de l'Etat s'accompagnent certes d'impôts plus lourds, mais qu'elles améliorent presque toutes les performances. Un des résultats clés de cette étude est le fait que des parts plus élevées de l'Etat conduisent à des gouvernements de qualité supérieure (p. 239). Cela ne signifie toutefois pas – et les auteurs le soulignent – qu'il est souhaitable, d'une manière générale, d'étendre les activités gouvernementales.

Un récent travail de D. Romero de Ávila et R. Strauch (2003) est intéressant à un autre titre : lorsque les auteurs font entrer ensemble les dépenses de l'Etat et les impôts dans l'équation de croissance, ils obtiennent souvent des valeurs significativement, voire très significativement, positives pour l'influence des impôts directs. En revanche, ils parviennent à des valeurs significativement négatives pour la consommation de l'Etat et les transferts et à des résultats significativement positifs pour les investissements publics. Ils utilisent un panel pour les Etats membres de l'UE et la période allant de 1960 à 2001. Les résultats, en particulier ceux concernant les impôts, semblent à première vue surprenants et infirment clairement toutes les considérations théoriques. Comme nous allons le voir ci-dessous à l'aide du travail de CH. A. Schaltegger (2004), de tels résultats indiquent la dominance du lien de causalité inversé de la croissance de l'économie vers la quote-part de l'Etat dans la relation estimée. On constate donc une nouvelle fois que le problème de la simultanéité entre ces deux paramètres constitue la plus grande difficulté à résoudre, au niveau de la méthode, pour saisir de manière empirique de tels liens.

Il est étonnant de constater le peu d'attention accordée dans tout ce débat à la question de la non-linéarité. Dans les études considérées jusqu'ici, seule la distinction opérée entre pays «riches» et «pauvres» par les travaux de S. Fölster et M. Henrekson (1999, 2001) indique l'existence d'une relation non linéaire. G. Karras (1993, 1997) a toutefois examiné spécialement cette hypothèse. Dans une analyse de panel portant sur 18 Etats pour la période allant de 1968 à 1984, il arrive à la conclusion (1993) que les dépenses publiques de consommation sont productives, mais avec un rendement marginal qui diminue, si bien que la quote-part optimale, pour laquelle le rendement marginal des dépenses de consommation privées est égal à celui des dépenses publiques, se situe autour de 20%. En 1997, G. Karras prend en considération 20 pays européens, sur la période allant de 1950 à 1990, et aboutit à une quote-part optimale de la consommation publique de 16% du produit intérieur brut  $\pm$  3%. S. Mittnik et T. Neumann (2003) ont procédé à une analyse comparable pour l'Allemagne. Ils constatent une évidence pour l'hypothèse de non-linéarité concernant la consommation publique, la quote-part optimale se situant entre 18 et 19%.

Selon R. Keller, M. F. Bleaney et N. Gemmill (1999), la variété des résultats des différentes évaluations est due au fait que la plupart de ces évaluations ne saisissent pas correctement la contrainte budgétaire. Il est vrai que souvent seules les dépenses ou les recettes/impôts sont

intégrées dans l'équation. Dès lors, si l'on suit les considérations émises ci-dessus et si l'on part (à juste titre) de l'idée que les différentes catégories sont en corrélation, tous les signes possibles des paramètres peuvent se présenter. Ces auteurs ont mené une étude sur des périodes de 5 ans, de 1970 à 1995, dans 22 pays membres de l'OCDE. Ils constatent que les impôts (directs) qui ont un effet de distorsion réduisent la croissance, alors que les impôts (indirects) sans effet de distorsion n'exercent pas une telle influence. A l'inverse, les dépenses publiques productives soutiennent la croissance, tandis que les dépenses improductives ne le font pas. De tous les travaux présentés jusqu'ici, c'est celui qui se rapproche le plus des résultats auxquels il faut s'attendre selon la théorie.

Dans le débat très controversé sur les conséquences du niveau de la quote-part de l'Etat, il est un élément qui fait l'unanimité : indépendamment du montant des dépenses publiques, de fréquentes et fortes modifications de la politique nuisent à la croissance. Ainsi, A. Brunetti (1997) montre, pour différentes mesures de l'orientation de la politique monétaire et financière, que la volatilité de ces politiques exerce une influence négative et souvent significative sur la croissance économique. Toutefois, ici aussi, les résultats sont sensibles aux modifications des pays inclus dans l'échantillon et aux spécifications des équations de croissance.

#### 4.1.4 Résultats pour la Suisse

Le premier travail empirique qui traite explicitement de la Suisse émane de R. J. Sing et R. Weber (1997). La question qu'ils abordent n'est à vrai dire pas celle des effets des dépenses publiques dans leur ensemble. Ils s'intéressent à certaines catégories de dépenses et à leur composition. Sur la base des données annuelles de 1950 à 1994, ils examinent l'impact des dépenses pour la formation et la recherche, l'infrastructure des transports, la santé, l'aide sociale, la justice et la police ainsi que la défense nationale. Pour les dépenses en faveur de la formation et la recherche, ils obtiennent un effet positif à long terme : une augmentation durable d'un point de pourcentage de la part de ces dépenses au produit intérieur brut entraîne à long terme une hausse d'environ 0,13 point de pourcentage du taux de croissance. En revanche, une augmentation identique de la part des dépenses de santé fait baisser ce même taux de 0,15 point de pourcentage environ. En ce qui concerne toutes les autres catégories, les auteurs ne parviennent pas à constater d'impulsions efficaces pour la croissance à long terme. Les dépenses en faveur des infrastructures de transport et de la défense donnent des impulsions temporaires : alors que les pre-

mières ont des effets positifs à court terme, les secondes freinent passagèrement la croissance.

La Suisse est également mentionnée dans le travail de G. Karras (1997) dont il a été question ci-dessus. Comme il retient, pour notre pays, la valeur moyenne de 7,5 % sur la période considérée allant de 1950 à 1990 (en raison des données du tableau mondial de Penn sur lesquelles il base ses estimations), il en conclut que les prestations publiques offertes en Suisse sont trop peu nombreuses. Mais si l'on considère – selon les résultats de la *section 3* – que la valeur effective de cette quote-part atteint 16 % à la fin de la période sous enquête et 16,7 % en l'an 2000, ses conclusions ne sont plus pertinentes à l'heure actuelle, même si l'on ne peut parler (comme dans d'autres pays) d'un excès de prestations.

La Suisse est également prise en compte dans le travail de A. Bassanini et S. Scvarpetta (2001). Ces auteurs évaluent les équations de croissance pour 21 Etats de l'OCDE pendant la période allant de 1971 à 1998. Selon eux, la consommation de l'Etat et les investissements publics exercent des influences significativement positives sur le taux de croissance. Les impôts ainsi que la relation entre impôts directs et indirects ont en revanche des influences significativement négatives. Comme toujours, ces résultats ne résistent toutefois pas à l'intégration d'autres variables. Ainsi, un échantillon plus important, où il n'est pas tenu compte des investissements publics et des impôts, donne, pour la consommation de l'Etat, un résultat significativement négatif sur la croissance au niveau de 5%.<sup>8</sup> Avec ce modèle, les auteurs tentent dans un deuxième temps de saisir l'écart des différents pays par rapport à la moyenne de l'OCDE. Si on prend la moyenne des années 1974 à 1977 comme point de départ et la moyenne des années 1994 à 1997 comme point d'arrivée, le taux de croissance annuel de ces pays a été en moyenne de 1,55 %. La Suisse s'écarte nettement de cette moyenne avec un taux de croissance annuel de 0,81 % seulement. Les auteurs expliquent cet écart essentiellement par le niveau de départ élevé dans les années 70 ; selon ces calculs, la faible part du secteur public en Suisse a même eu un impact positif sur la croissance, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE.

L'étude la plus récente consacrée à la Suisse a été réalisée en 2004 par Ch. A. Schaltegger. A l'aide d'une analyse de panel sur la période allant de 1981 à 2001, celui-ci examine si la quote-part de l'Etat, définie comme dépenses des cantons et des communes en part au produit intérieur brut, ou la quote-part d'impôt ont eu des effets significatifs sur la croissance de l'économie dans les 26 cantons. Il conclut que la quote-part de l'Etat a eu une influence

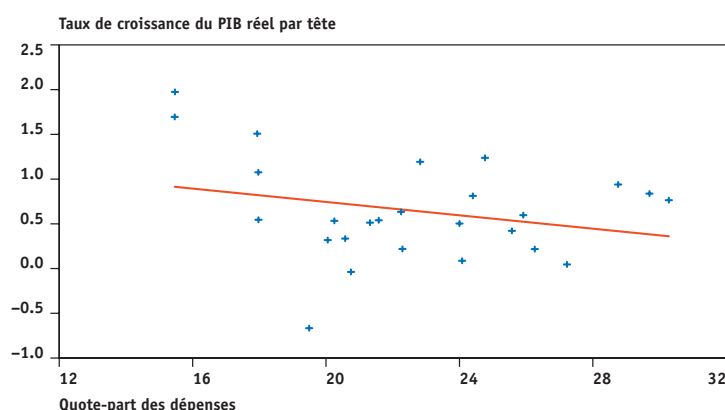
négative hautement significative alors que la quote-part d'impôt a eu au mieux une influence négative de signification marginale.

La différence entre les résultats concernant la quote-part de l'Etat et ceux relatifs à la quote-part d'impôt, que l'on a pu également observer dans l'étude de D. Romero de Ávila et R. Strauch (2003), indique l'existence d'un lien de causalité inversé. Les dépenses de l'Etat sont toujours fixées une année à l'avance dans le plan budgétaire, en fonction de l'évolution attendue. Si la conjoncture évolue de manière plus favorable que prévu, la quote-part de l'Etat diminue. Si l'évolution est moins favorable, la quote-part augmente. Cette corrélation négative, qui se retrouve dans les résultats, est interprétée comme influence négative de la quote-part de l'Etat sur la croissance économique. S'agissant des recettes fiscales, la situation est plus complexe. Ces recettes dépendent de l'évolution effective, mais elles sont encaissées avec un retard d'un à deux ans en raison de l'imposition selon le système *praenumerando*. Lorsque l'évolution est cyclique, il peut en découler, ici aussi, un rapport négatif qui devrait toutefois être moins prononcé que pour les dépenses. Il n'est dès lors pas étonnant qu'il n'y ait pas de significativité.

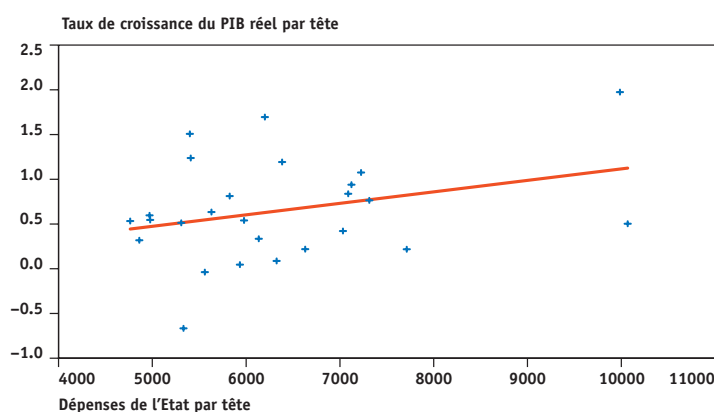
Cet effet découle du fait que, dans la quote-part de l'Etat et la quote-part d'impôt, le produit national par tête (et donc la variable dépendante) est contenu dans le dénominateur. Pour l'éliminer, on peut utiliser comme variable explicative les dépenses de l'Etat (resp. les impôts) par tête, au lieu de la quote-part de l'Etat. Il en résulte des effets positifs tant pour les dépenses de l'Etat que pour les impôts. Une extension des activités de l'Etat semble dès lors renforcer la croissance économique. On peut toutefois, ici aussi, invoquer l'argument de la causalité inverse : les cantons à forte capacité économique ont non seulement des rentrées fiscales par tête plus élevées, mais peuvent aussi se permettre de mettre davantage de prestations à disposition des citoyens. Afin que cela débouche sur un lien entre le taux de croissance de l'économie d'une part et les dépenses de l'Etat et les recettes fiscales par tête d'autre part, les cantons qui présentent un produit intérieur brut élevé par tête doivent aussi croître davantage. En réalité, nous observons pour la période allant de 1981 à 2001 une corrélation de 0,51 entre le taux de croissance moyen et le produit intérieur brut moyen par tête dans les cantons. Une telle corrélation positive ne va cependant pas de soi, tout au moins si l'on se base sur la théorie néoclassique de la croissance : l'hypothèse «*Catch up*» de cette théorie retient une convergence du développement, si bien que l'on devrait plutôt s'attendre au lien inverse. Dans les

<sup>8</sup> Voir Bassanini, A., et Scvarpetta, S. (2001, tableau 3, p. 28).

**Graphique 4.1: lien entre la croissance économique et la quote-part de l'Etat, valeurs moyennes, 1981–2001**



**Graphique 4.2: lien entre la croissance économique et les dépenses de l'Etat par habitant, valeurs moyennes, 1981–2001**



estimations présentées par Ch. A. Schaltegger (2004, p. 5), les valeurs retardées du produit intérieur brut ont effectivement des coefficients négatifs significatifs, ce qui parle en faveur d'une telle convergence. On peut, il est vrai, se demander à quelle vitesse une telle convergence se réalise. Les coefficients estimés impliquent que la durée d'adaptation moyenne est de 7 à 12 ans. Ainsi, un lien positif entre le niveau du produit intérieur brut par tête et le taux de la croissance économique est aussi conciliable à long terme.

La corrélation positive entre le produit intérieur brut par tête et son taux de croissance signale que l'effet essentiel du lien mesuré entre le taux de croissance réel et les dépenses de l'Etat devrait résulter avant tout de la structure fédéraliste de la Suisse. Les cantons à forte capacité économique et à forte croissance économique peuvent faire bénéficier leurs citoyens d'un nombre relativement élevé de prestations tout en ayant des taux d'imposition comparativement faibles. Pour pouvoir fournir à leurs citoyens des prestations analogues, les cantons pauvres doivent avoir des taux d'imposition beaucoup plus lourds, ce qui augmente la quote-part de l'Etat. Mais si les cantons ne proposent pas tous les mêmes prestations, ils doivent tous fournir un minimum de prestations, par

exemple dans le domaine scolaire et éducatif, dans ceux des transports ou de l'administration générale. Cela signifie que les dépenses par tête seront plus faibles dans les cantons les plus pauvres. A cela s'ajoute l'effet de frein des salaires : en règle générale, les cantons pauvres versent à leurs employés et fonctionnaires des salaires inférieurs à ceux que paient les cantons à forte capacité économique. Tout cela n'est cependant pas suffisant pour permettre à ces cantons de fixer des taux d'imposition aussi bas que dans les cantons plus aisés.

Afin de mettre en évidence ce lien, nous avons représenté sous forme de graphique la quote-part des dépenses, les dépenses réelles par habitant et les taux de croissance réelle, en donnant les valeurs moyennes pour les différents cantons de 1981 à 2001. Le *graphique 4.1* montre le rapport entre la quote-part des dépenses et la croissance économique ; ce rapport est négatif, comme on pouvait s'y attendre ; le coefficient de corrélation est de  $-0.27$ . Le *graphique 4.2* présente par contre le rapport entre les dépenses réelles de l'Etat par habitant et la croissance économique ; ce rapport est positif, le coefficient de corrélation étant de  $0.31$ . Ces résultats devraient eux aussi (comme les résultats de régression abordés plus haut) découler de la causalité inverse du développement économique sur les activités de l'Etat ; ils ne permettent de tirer aucune conclusion sur la manière dont un niveau déterminé de la quote-part de l'Etat agit sur le développement économique.

On ne peut dès lors pas savoir si la hausse de la quote-part de l'Etat est de quelque façon responsable, en Suisse aussi, de la faible croissance enregistrée ces derniers temps. L'analyse critique du travail de Ch. A. Schaltegger (2004) montre en outre que les estimations faites pour des Etats membres (resp. des cantons) d'un Etat fédéral se prêtent encore moins que les évaluations internationales transversales ou de panel pour établir l'existence d'un lien de causalité négatif entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique. S'il en est ainsi, c'est essentiellement parce que le principe de l'uniformité des conditions d'existence – qui n'est certes pas souvent complètement réalisé – est plus fort au sein d'un Etat qu'entre des Etats indépendants, ce qui accentue encore le problème de la simultanéité. De plus, même si un tel lien pouvait être clairement prouvé au niveau des cantons, on ignore s'il aurait des effets sur le développement général en Suisse ou s'il provoquerait uniquement des déplacements entre les cantons.

#### 4.1.5 Résumé et remarques finales

Ni les études internationales (assez nombreuses), ni les (rares) travaux sur la Suisse ne permettent de dire si une réduction de l'acti-

## Bibliographie

- Agell, J., Lindh, T. et Ohlson, H. (1997), Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay, *European Journal of Political Economy* 13 (1997), p. 33 – 52.
- Agell, J., Lindh, T. et Ohlson, H. (1999), Growth and the Public Sector: A Reply, *European Journal of Political Economy* 15 (1999), S. 359–366.
- Atkinson, A.B. (1995), The Welfare State and Economic Performance, *National Tax Journal* 48 (1995), p. 171 – 198.
- Barro, R.J. (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy* 98 (1990), p. S103 – S125.
- Bassanini, A. und S. Scarpetta, S. (2001), The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries, *OECD Economic Studies* 33 (2001/II), p. – 56.
- Brunetti, A. (1998), Policy Volatility and Economic Growth: A Comparative, Empirical Analysis, *European Journal of Political Economy* 14 (1998), p. 35 – 52.
- Evans, P. (1997), Government Consumption and Growth, *Economic Inquiry* 35 (1997), p. 209 – 217.
- Fölster, S. und Henrekson, M. (1999), Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics, *European Journal of Political Economy* 15 (1999), p. 337 – 358.
- Fölster, S. und Henrekson, M. (2001), Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries, *European Economic Review* 45 (2001), p. 1501 – 1520.
- Heitiger, B. (1998), *Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben: Eine empirische Analyse für die OECD-Länder*, Mohr Siebeck, Tübingen 1998.
- Kneller, R., Bleaney, M.F. und Gemmill, N. (1999), Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries, *Journal of Public Economics* 74 (1999), p. 171 – 190.
- Karras, G. (1993), Employment and Output Effects of Government Spending: Is Government Size Important?, *Economic Inquiry* 31 (1993), p. 354 – 369.
- Karras, G. (1997), On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence, *The Manchester School* 65 (1997), p. 280 – 294.
- Kirchgässner, G. (1995), Soziale Gerechtigkeit: Produktivkraft, Illusion oder regulative Idee: Einige Anmerkungen, in: A. BRANDENBERG (éd.), *Zwischen Pragmatismus und Theorie: Auf der Suche nach neuen Wegen in der Wirtschaftspolitik*, Haupt, Berne, 1995, p. 173 – 192.
- Kirchgässner, G. (2001), Ökonometrische Schätz- und Testergebnisse, empirisch gehaltvolle Aussagen über die Wirklichkeit und wirtschaftspolitische Beratung, *Konjunkturpolitik* 47 (2001), p. 105 – 138.
- Lane, J.E. (2002), The Public Sector in Switzerland, in: U. WAGSCHAL et H. RENTSCH (éds.), *Der Preis des Föderalismus*, Orell Füssli, Zurich, 2002, p. 55 – 70.
- Lindert, P. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.) 2004.

té étatique entraînerait une augmentation de la croissance économique. Ceux qui réclament une diminution de la quote-part de l'Etat ne peuvent donc prendre pour argument les connaissances scientifiques actuelles. Cela tient à des difficultés de nature conceptionnelle et méthodique :

(2) Il n'existe entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique aucune causalité unilatérale : si les activités étatiques ont des effets sur la croissance économique, le développement économique influence lui aussi la quote-part de l'Etat. Dans les études autant transversales que de panel, il est extrêmement difficile d'opérer une distinction entre ces deux orientations des effets. Bien des travaux présentés ne tentent même pas de le faire.

(3) Le rapport entre la quote-part de l'Etat et la croissance économique est nécessairement non monotone. Il existe donc en principe une quote-part de l'Etat optimale pour la croissance économique. Le niveau de cette quote-part optimale dépend du type d'Etat social : dans l'Etat providence de type scandinave, il est nettement plus élevé que dans le modèle anglo-saxon. En conséquence, dans le premier système, une quote-part de l'Etat est conciliable avec une croissance convenable de l'économie, alors qu'elle conduirait à la stagnation dans le second cas. La question est donc de savoir si la quote-part d'un pays déterminé est supérieure ou inférieure à la quote-part optimale donnée du système social en vigueur.

(4) Les études comparatives internationales ne posent guère la question en ces termes. Elles partent généralement d'un simple rapport linéaire. Elles ne tiennent en outre pas compte du fait que le niveau de la quote-part optimale de l'Etat dépend de facteurs institutionnels. Il n'est pas étonnant, dans ces circonstances, que les résultats soient contradictoires ou que, suite à des manipulations, les études parviennent presque toujours au résultat souhaité.

(5) Si au lieu de procéder à une comparaison internationale, on examine le développement des collectivités publiques au sein d'un Etat fédéral, il n'y a plus de problèmes liés aux différences de systèmes sociaux. En revanche, comme nous l'avons vu à l'exemple de la Suisse, le problème qui s'accroît est celui de séparer les deux orientations des effets : en supposant que tous les cantons visent à offrir à peu près le même volume de prestations publiques, les cantons à forte capacité économique ont une quote-part de l'Etat plus faible que les autres cantons si cette quote-part n'exerce aucune influence sur le développement économique. Par ailleurs, on ne sait toujours pas si une influence négative prouvée de la quote-part de l'Etat a un effet de frein sur la croissance dans l'ensemble de la Suisse ou si elle ne provoque que des déplacements entre les cantons.

Si une relation statistiquement sûre entre le niveau de la quote-part de l'Etat et la croissance économique ne peut être prouvée, cela ne signifie pas qu'une telle relation n'existe pas, ni que le besoin d'agir sur le plan politique ne se fasse pas sentir. D'une part, l'insignifiance statistique ne signifie pas qu'une relation n'existe pas. Elle indique seulement que cette relation ne peut être prouvée avec la sécurité désirée. Le fait qu'une influence positive soit mise en évidence dans plusieurs cas doit nous inciter à une certaine retenue.

D'autre part, la nécessité de prendre des mesures politiques ne résulte pas en Suisse du niveau absolu de la quote-part de l'Etat qui, si l'on se base sur la définition de l'OCDE, est encore assez modeste en comparaison internationale. Elle découle avant tout de la constante progression de cette quote-part – évoquée dans la section 3 – depuis les années 60 et d'un effet de niveau, mentionné ci-dessus, que l'on a observé après les crises économiques des années 70 et 90. Quelle que soit la manière dont on estime l'effet du niveau atteint aujourd'hui par la quote-part de l'Etat, une poursuite de l'évolution actuelle ne serait guère judicieuse car, à partir d'un certain niveau – difficile à déterminer, il est vrai – des effets négatifs se manifestent inévitablement. Compte tenu de la modification de la pyramide des âges et des nouvelles exigences financières du secteur de la santé, une stabilisation à long terme de la quote-part de l'Etat au niveau actuel est une entreprise politique qui n'est pas simple à réaliser.

Par ailleurs, il ne faudrait pas oublier qu'il s'agit moins de l'ampleur de l'activité étatique que du rapport prix-prestations : les citoyennes et les citoyens sont prêts à payer des impôts dans l'ampleur requise si on leur offre en contrepartie des prestations de qualité adéquate. En outre, le système fiscal devrait être aménagé de façon à favoriser la croissance. Les initiatives politiques prises dans ce domaine (de même que celles visant à stabiliser la dette publique) sont au moins aussi importantes que les efforts déployés en vue de stabiliser la quote-part de l'Etat.

## 4.2 Viabilité à long terme de la politique budgétaire : utilité des comptes de génération<sup>9</sup>

### 4.2.1 Introduction

Les indicateurs budgétaires traditionnels tels que le déficit ou la dette publique donnent une image instantanée de la situation financière et des déséquilibres. Ils ne disent rien sur les conséquences futures des décisions prises aujourd'hui, ni sur la viabilité à moyen et à long terme de la politique budgétaire actuelle. Quand les décisions financières des collectivités publiques se fondent sur de tels indicateurs,

- Mitnik, S. und Neumann, T. (2003), Time-Series Evidence on the Nonlinearity Hypothesis for Public Spending, *Economic Inquiry* 41 (2003), p. 565 – 573.
- Nijkamp, P. und Poot, J. (2004), Meta-Analysis of the Effect of Fiscal Policies on Long-Run Growth, *European Journal of Political Economy* 20 (2004), p. 91 – 124.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. et Vishny, R. (1999), The Quality of Government, *Journal of Law, Economics, and Organization* 15 (1999), p. 222 – 279.
- Romer P.M. (1986), Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy* 94 (1986), p. 1002 – 1037.
- Sala-i-Martin, X.X. (1997), I Just Run Two Million Regressions, *American Economic Review (Papers and Proceedings)* 87.2 (1997), p. 178 – 183.
- Schaltegger, CH.A. (2004), Ist die Höhe der Staatsquote schuld an der Schweizer Wachstumsschwäche?, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Abteilung Steuerstatistik und Dokumentation, Berne, 2004. (<http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/wachstum.pdf> [16/08/04])
- Sing, R.J. und Weber, R. (1997), The Composition of Public Expenditure and Economic Growth: Can Anything Be Learned from Swiss Data, *Revue suisse d'économie et de statistique* 133 (1997), p. 617 – 634.
- Tanzi, V. und Zee, H.H. (1997), Fiscal Policy and Long-Run Growth, *IMF Staff Papers* 44 (1997), p. 179 – 209.

elles ont de fortes chances d'être biaisées en faveur du présent. Les décideurs sont en effet tentés de mettre en œuvre des programmes de dépenses qui bénéficient à leurs électeurs – les générations présentes – et dont le financement sera à la charge des générations à naître.

Le principal problème des indicateurs traditionnels tient au fait que les lois et de nombreuses décisions budgétaires ont une longue durée de vie. Sans changement de politiques, les choix actuels pèseront encore sur les charges budgétaires dans plusieurs dizaines d'années. La combinaison des droits acquis et du vieillissement démographique risque de créer des déséquilibres difficilement supportables. On estime ainsi que les dépenses liées à l'âge devraient croître de 6 à 7 points de pourcentage du PIB jusqu'à l'horizon 2050 (OECD 2002). Les générations actuelles bénéficient de l'amélioration des systèmes de retraite et des progrès des technologies médicales sans en avoir entièrement payé le prix sous forme de cotisations ou de primes d'assurance tout au long de leur vie active.

La politique budgétaire de la Suisse est-elle viable, autrement dit peut-elle être poursuivie indéfiniment sans qu'il en résulte des déséquilibres insupportables, nécessitant tôt ou tard soit une remise en question des droits acquis soit une augmentation des prélèvements de l'Etat ? Le compte générationnel, dont les résultats ont été publiés en juin 2004, vise précisément à répondre à cette question. D'autres méthodes d'analyse des effets à moyen et long terme des politiques budgétaires, tels l'écart primaire ou l'écart fiscal à moyen et long terme, ont été proposées par l'OCDE et pourraient constituer une alternative à la comptabilité de génération. Les arguments en faveur de l'une et l'autre de ces deux approches seront examinés.

#### 4.2.2 Comptes de génération

##### *Origine et principe de la méthode*

La comptabilité générationnelle est une nouvelle méthode d'analyse des effets à très long terme de la politique budgétaire. Les premiers travaux remontent au début des années 1990 et sont l'œuvre de trois économistes nord-américains : Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale et Laurence Kotlikof (1991). A l'origine, la méthode visait à répondre à quatre questions plus ou moins étroitement liées les unes aux autres : la politique budgétaire actuelle est-elle viable en ce sens qu'elle pourrait être poursuivie indéfiniment sans nécessiter un changement de politique ? Les politiques budgétaires ne font-elles pas peser une charge nette plus

élevée sur les générations futures que sur celles qui vivent aujourd'hui ? Quelle est la dette implicite – conséquence des droits acquis – qu'il faudrait ajouter aux engagements financiers pour connaître la vraie dette de l'Etat ? Enfin, s'il y a un déséquilibre entre générations, quel changement faudrait-il apporter aux politiques actuelles pour rétablir la situation ?

Les comptes sont construits en admettant que les générations présentes et à naître seront soumises à la politique budgétaire actuelle (respect des droits acquis). Pour chaque classe d'âge, un compte distinct est établi pour les hommes et pour les femmes. Le compte d'une génération correspond au paiement net – impôts moins transferts reçus – d'un individu représentatif sur toute la durée de vie restante. Toutes les générations ont le même profil de taxes et de transferts par âge, au taux de productivité près. Ces hypothèses permettent d'estimer le montant net qu'une personne devra en moyenne payer à l'Etat jusqu'à la fin de sa vie sur la base de la politique budgétaire actuelle. La méthode est ainsi orientée vers l'avenir et ne comporte aucune estimation rétrospective. Pour toutes les classes d'âge nées avant l'année de référence, le paiement net se rapporte aux années de vie restantes. Les montants ne sont donc pas comparables puisqu'ils concernent des périodes de vie différentes.

Toutes les valeurs estimées dans les comptes de génération – transferts, impôts, dépenses de consommation de l'Etat – sont ramenées à l'année de base par un calcul d'actualisation. Le taux d'actualisation reflète non seulement la préférence pour le présent, mais aussi le risque associé au versement de cotisations pour des rentes qui ne seront peut-être jamais touchées. La pratique est d'utiliser un taux constant même si le coût du risque varie probablement selon l'âge et selon la génération (CBO 1995).

##### *Contrainte budgétaire de long terme*

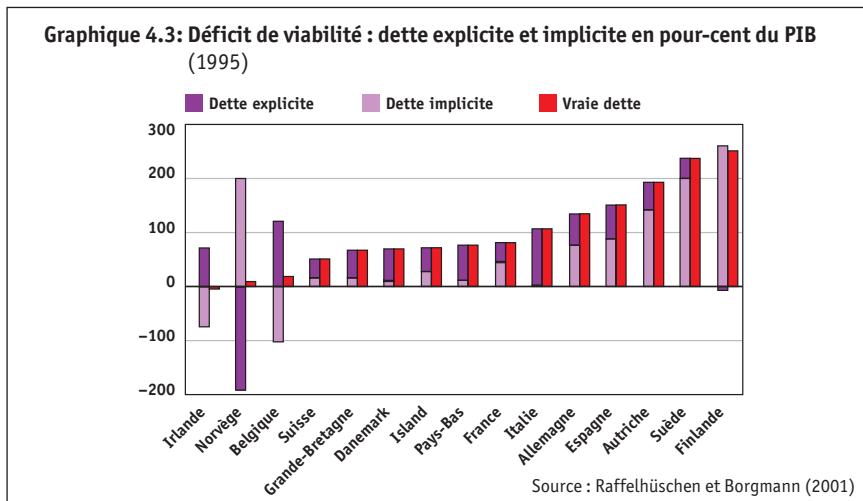
La contrainte budgétaire de long terme à laquelle sont soumises toutes les administrations publiques indique que les paiements des générations actuelles et à naître devront couvrir les dépenses futures de l'Etat ainsi que la dette nette de l'année de base. S'il reste un solde impayé, celui-ci devra l'être par les générations futures. La contrainte budgétaire intergénérationnelle correspond à l'égalité suivante :

$$A + B = D$$

où *A* représente le paiement net actualisé des générations présentes sur les années de vie restantes, *B* celui des générations futures et *D* la dette nette.<sup>10</sup> L'équilibre exige donc que la dette s'annule à long terme. En principe, *D* devrait englober tous les actifs – financiers et réels – moins les engagements de l'Etat. En fait, seuls les actifs financiers sont pris en compte.

9 Concernant le chapitre 4.2, vous trouvez une étude de référence à l'adresse suivante: [www.kfk.admin.ch/Studien/Viabilité à long terme de la politique budgétaire : utilité des comptes de génération/Claude Jeanrenaud, Université de Neuchâtel](http://www.kfk.admin.ch/Studien/Viabilité%20long%20terme%20de%20la%20politique%20budg%C3%A9taire%20utilit%C3%A9%20des%20comptes%20de%20g%C3%A9n%C3%A9ration/Claude%20Jeanrenaud,%20Universit%C3%A9%20de%20Neuch%C3%A2tel)

10 L'équilibre à long terme du budget suppose que la dette actualisée s'annule à l'infini.



La contrainte budgétaire de long terme ne doit pas être interprétée comme un scénario probable. Son but est simplement de montrer les problèmes auxquels il faudra faire face si aucune mesure n'est prise. Elle permet de répondre aux questions suivantes : en supposant que la politique reste inchangée, quelle serait la contribution nette des générations présentes et quel serait le montant de la facture laissée aux générations à naître ?

Enfin, une manière très parlante de présenter le déséquilibre consiste à mesurer soit la réduction uniforme des transferts, soit l'augmentation uniforme des impôts qui serait nécessaire pour retrouver l'équilibre. Une variante consiste à n'appliquer ces mesures qu'aux générations présentes ou alors aux seules générations futures (Masson 2002). La méthode se prête donc bien aux exercices de simulation de différentes politiques.

Dans les travaux récents, les dépenses d'éducation sont le plus souvent réparties entre les classes d'âge supposées en bénéficiaire. Les autres dépenses – consommation et investissements – sont distribuées également entre les cohortes.

Dans les premières versions des comptes de génération, les générations actuelles sont seules à bénéficier des droits acquis et le gouvernement n'a ainsi pas d'autre choix que de «se retourner contre les successeurs» (Masson 2002). Par contre, la convention adoptée dans les travaux plus récents consiste à traiter les générations actuelles et futures de manière symétrique, en faisant bénéficier des droits acquis les générations vivantes comme les générations futures. Les paiements nets des générations vivantes et à naître sont obtenus de la même manière. Le déséquilibre s'obtient en comparant à la dette initiale les paiements nets futurs des générations présentes (*A*) et futures (*B*). L'écart (*T*) entre les paiements et la dette initiale correspond au déséquilibre générationnel. Si *T* est positif, la politique actuelle n'est pas viable et devra tôt ou tard être modifiée.

#### Dette publique intertemporelle = $T = D - (A+B)$

Pour cet indicateur, on dispose de données comparatives pour la Suisse et pour quelques pays européens. Il n'y a toutefois pas d'estimations comparables plus récentes que celles de l'année 1995. Avec une dette totale représentant 50 % du PIB, la Suisse figure parmi les pays les moins endettés.

#### 4.2.3 Comptes de génération pour la Suisse

Une première application de la comptabilité générationnelle en Suisse a été réalisée par Stefan Felder (1997). L'auteur utilise la méthode originale de Auerbach et al. (1991) pour estimer les transferts intergénérationnels engendrés par l'AVS. Il mesure la dette implicite de l'AVS pour différents scénarios (statu quo, augmentation des cotisations, augmentation de la TVA). Un compte de génération pour les différentes cohortes vivantes est également estimé.

Une comptabilité générationnelle pour l'ensemble des administrations publiques et des assurances sociales a été établie pour la première fois en Suisse par Raffelhüschen et Borgmann (2001) sur mandat du secrétariat d'Etat à l'économie. Les auteurs sont alors arrivés à la conclusion que la politique budgétaire de la Suisse ne satisfaisait pas au critère de viabilité (année de base 1997). A la dette financière nette de 135 milliards (36 % du PIB), il fallait encore ajouter une dette implicite découlant de la législation actuelle et représentant 39 % du PIB.

Les résultats d'une nouvelle étude commandée aux mêmes auteurs par le secrétariat d'Etat à l'économie ont été publiés en juin 2004 (Borgmann et Raffelhüschen 2004). Le compte générationnel a été calculé pour l'année 2001. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats ne sont pas fondamentalement différents de ceux de la première étude, le déficit de durabilité étant toutefois un peu plus faible.

#### Méthode et hypothèses

L'analyse est menée selon les règles usuelles de la comptabilité de génération, le but étant de savoir si la politique budgétaire des collectivités publiques en Suisse est viable, autrement dit si elle peut être poursuivie sans laisser une facture impayée aux générations futures. Les auteurs font l'hypothèse d'une politique budgétaire constante, tant pour les générations actuelles que pour les générations futures. De même, toutes les dépenses de l'Etat, y compris la consommation de biens et services et les investissements, sont réparties entre les différents groupes d'âge.

Dans l'établissement d'un compte de génération, la première opération consiste à savoir comment les recettes et les dépenses de l'Etat

se répartissent aujourd'hui entre les différentes classes d'âge. Cela permet de définir le profil des paiements nets par tête pour les différents groupes d'âge à l'année de référence. C'est un problème classique d'incidence budgétaire. La mesure de l'incidence des impôts et des transferts repose sur une exploitation spécifique de l'enquête sur le revenu et la consommation en 1998 (OFS 1998; Ecoplan 2001). Les dépenses d'éducation et de santé sont imputées aux bénéficiaires directs. Quant aux autres dépenses et recettes, elles sont réparties sur la base d'un montant identique par tête.

La prévision postule une politique budgétaire constante pour les générations présentes et à naître. Cette hypothèse signifie simplement que le profil des paiements nets par âge restera identique à l'avenir, les dépenses et les recettes augmentant au rythme de la productivité. Les prévisions des dépenses de l'AVS et de l'AI ainsi que de l'assurance chômage reposent toutefois sur des hypothèses spécifiques. Comme les rentes AVS et AI sont adaptées sur la base de la moitié de la hausse réelle des salaires (indice mixte), ces dépenses augmenteront deux fois moins vite que la productivité. Des modifications législatives projetées – 12<sup>e</sup> révision de l'AVS en particulier – ont été introduites sous forme de scénarios afin d'en évaluer les conséquences pour la viabilité de la politique budgétaire.

En l'absence de modifications législatives (politique constante), ce sont les changements démographiques – naturels ou migratoires – qui influencent les comptes générationnels et, par là, la viabilité de la politique budgétaire. Les prévisions démographiques à très long terme (horizon 2200) jouent donc un rôle central. Pour la période allant jusqu'en 2060, les auteurs adoptent les prévisions démographiques officielles (OFS 2001). L'allongement de l'espérance de vie – 5 ans pour les femmes, 5,6 ans pour les hommes – aggrave le déficit de viabilité, alors que les migrations ont l'effet contraire, puisque les migrants sont le plus souvent de jeunes actifs.

Les indicateurs de viabilité de la politique budgétaire ont été calculés pour plusieurs scénarios. Le scénario de référence prévoit un gain annuel de productivité de 1 % et un taux d'actualisation de 3 %. Les prévisions démographiques correspondent au scénario A00-Trend 2000. La 11<sup>e</sup> révision de l'AVS – refusée par le peuple – est prise en compte dans le scénario de référence.

### Résultats

L'analyse conclut à un déficit de viabilité de la politique budgétaire des collectivités publiques suisses. Si l'on tient compte des droits acquis par toutes les générations vivantes et à naître, la valeur actualisée de tous les engage-

ments non couverts équivaut à une dette implicite égale à 24,5 % du PIB (18,6 % si la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS avait été acceptée). Pour connaître le vrai montant des engagements, il faut y ajouter la dette financière nette à l'année de départ (161,7 milliards ou 39 % du PIB). La vraie dette représente 63,5 % du PIB, elle est donc plus élevée que celle qui figure dans les comptes des collectivités publiques suisses. En comparaison internationale, elle reste cependant modérée. A noter que la vraie dette ne peut pas être interprétée comme une facture impayée découlant du comportement des générations vivantes et transmise aux générations futures. En effet, avec la méthode adoptée, les générations futures contribuent au déficit de viabilité, car elles bénéficient aussi des droits acquis. Par ailleurs, une partie de la dette à l'année de référence est attribuable aux générations éteintes.

Le deuxième indicateur de viabilité s'obtient en comparant le paiement net de la génération (présente) née en 2001 avec celui de la génération (future) à naître en 2002. Sur sa vie entière, un représentant de la génération née en 2001 touchera environ 70 000 francs de transferts nets de plus qu'un représentant des générations futures, compte tenu de la hausse d'impôts que ces dernières devront accepter pour résorber le déséquilibre (scénario de référence). Cet indicateur révèle un déséquilibre générationnel.

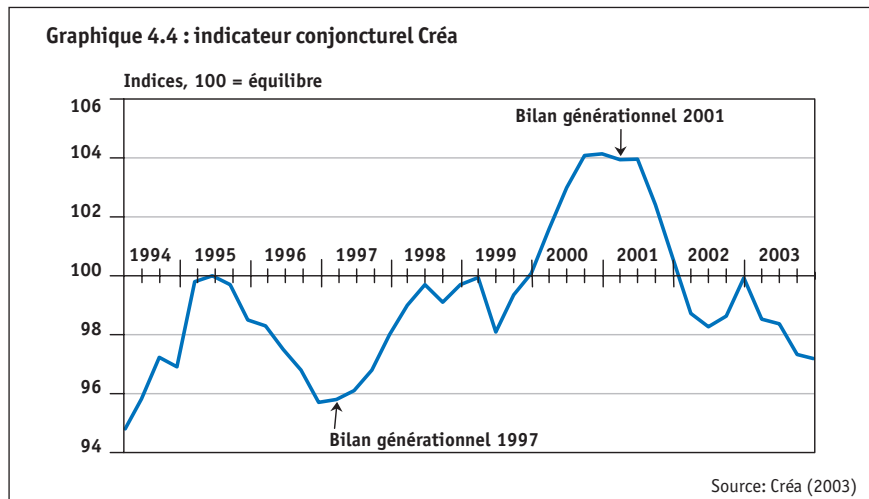
Le troisième indicateur de viabilité, peut-être le plus parlant, est l'augmentation des impôts qu'il faudrait imposer aux générations futures pour effacer le déficit de viabilité. Cette augmentation est de 8 % dans le scénario de référence.

### Options de politique budgétaire

Si l'on fait porter le poids de l'ajustement aux seules générations futures, celles-ci devraient accepter une augmentation générale des prélèvements de l'Etat de 8 %. Par contre, si l'on demande un effort symétrique à toutes les générations, la résorption du déficit de viabilité exigera l'une ou l'autre des mesures suivantes : augmentation *ad aeternam* de 2 points de TVA, hausse permanente de tous les prélèvements de 2,9 % ou baisse du même pourcentage de toutes les dépenses.

La méthode de la comptabilité générationnelle est aussi très utile pour simuler des modifications concrètes de la législation et en apprécier les conséquences sur la viabilité de la politique budgétaire. Porter l'âge de la retraite à 67 ans réduirait le déficit de viabilité de 63,5 % du PIB à 32 %. Abandonner l'indice mixte pour l'indexation des rentes AVS après la retraite – les rentes seraient uniquement indexées sur les prix – réduirait le déficit de viabilité de 17 points de pourcentage du PIB. Com-

Graphique 4.4 : indicateur conjoncturel Créa



Source: Créa (2003)

biner ces deux mesures (prévues dans la 12<sup>e</sup> révision de l'AVS) en maintenant le taux de TVA à son niveau actuel permettrait de ramener la dette intertemporelle à 15 % du PIB, soit nettement au-dessous de la dette financière nette actuelle.

#### Robustesse des résultats et critiques

L'étude de Raffelhüschen et Borgmann ne le montre pas explicitement, mais l'on sait que les résultats sont sensibles à la situation conjoncturelle de l'année de référence. En effet, ce sont les dépenses et les recettes effectives de l'année de base qui sont extrapolées, et non les dépenses et les recettes corrigées des variations conjoncturelles. Un déséquilibre à l'année de base se répercute donc à l'infini sur les comptes des générations successives. De ce point de vue, ni l'année 1997 (première étude) ni l'année 2001 (seconde étude) ne sont de bons points de référence. En 1997, la production se situait au-dessous de son niveau de long terme, en 2001 assez nettement au-dessus. La conjoncture à l'année de référence explique sans doute assez largement la diminution de la dette implicite entre 1997 et 2001.<sup>11</sup> C'est pourquoi il est difficile de comprendre pourquoi les dépenses et les recettes effectives à l'année de référence sont utilisées pour la projection. Les recettes sont supérieures et les dépenses inférieures au niveau qu'elles auraient atteint dans une conjoncture équilibrée.

Les résultats sont aussi très sensibles au choix des hypothèses. Dans une étude récente consacrée à la France, Bonnet (2002) observe que le déséquilibre générationnel varie de 1 à 4 selon les hypothèses. En ce qui concerne la Suisse, avec une diminution de 1 point du taux d'actualisation – 2 % au lieu de 3 % –, le déficit de viabilité est totalement résorbé. Or, un taux de 2 % peut parfaitement se justifier pour la Suisse en raison du faible niveau des taux d'intérêt réels. En conservant le taux d'actualisation du scénario de référence (3 %), mais en supposant que la croissance sera un peu plus

forte (1,5 % au lieu de 1 %), le déficit de viabilité est également éliminé. Enfin, les hypothèses sur lesquelles reposent les prévisions démographiques influencent elles aussi le résultat. Selon les scénarios démographiques, la dette intertemporelle est très élevée ou très faible; elle peut aussi devenir négative.

La méthode utilisée pour établir un compte générationnel postule que les impôts payés par une classe d'âge sont fonction du nombre d'individus concernés et de l'évolution de la productivité. Par hypothèse, le taux d'activité aux différents âges est supposé rester constant. Cette hypothèse introduit un biais dans l'estimation du déséquilibre générationnel s'il y a une tendance à l'augmentation du taux de participation – des femmes en particulier – à la vie active. En Suisse, la participation des femmes reste faible en comparaison avec des pays comme la Finlande, le Danemark et la Norvège, où les taux de participation des hommes et des femmes sont presque identiques.<sup>12</sup> Si la participation des femmes en Suisse devait se rapprocher de celle observée dans ces pays, il en résulterait une réduction significative du déséquilibre générationnel.<sup>13</sup>

#### Dette implicite envers les caisses de pension

Dans le calcul de la dette implicite (Borgmann et Raffelhüschen 2004), les auteurs ont tenu compte des dépenses futures non couvertes de l'AVS (1<sup>er</sup> pilier), mais pas du déficit de couverture des caisses de pension (2<sup>e</sup> pilier). Selon une étude de SWISSCA (2003), le taux de couverture des caisses publiques était de 79,7 % à fin 2003.<sup>14</sup> A noter qu'une insuffisance de couverture est tolérée pour les caisses publiques, l'hypothèse étant que les ressources des collectivités et l'argent des contribuables constituent un bon substitut aux ressources propres de la caisse (Zimmermann 2004).

Le déficit de couverture des caisses de pension publiques équivaut à un déséquilibre générationnel au même titre qu'un déficit de financement des futures rentes AVS ou des dépenses de santé. Tôt ou tard, le déséquilibre devra être corrigé, probablement par les contribuables. Selon une étude de Zimmermann et Valda (2003)<sup>15</sup>, l'insuffisance de capital pour couvrir les engagements futurs atteignait 41,3 milliards de francs, dans le meilleur des cas, à la fin du premier semestre 2002. Ce montant sous-estime cependant l'importance des engagements non couverts. En effet, les caisses publiques qui fonctionnent selon le système de la primauté des prestations utilisent, pour calculer le capital de couverture nécessaire et fixer les cotisations, un taux technique qui ne correspond pas aux conditions du marché.<sup>16</sup> Ce faisant, les caisses surestiment les rendements futurs et sous-estiment le capital nécessaire pour garantir les prestations. Le taux de cou-

11 Une valeur de l'indicateur Créa proche de 100 traduit une conjoncture normale; une valeur inférieure à 100, une faible activité; une valeur supérieure à 100, une forte activité.

12 En Suisse, il existe un potentiel d'augmentation des taux d'activité féminins dans les tranches d'âge 25–54 ans (maternité et éducation des enfants) et 55–64 ans. Voir Wanner et al. (2003).

13 Bovenberg et Ter Rele (2000) observent pour les Pays-Bas une importante diminution du déséquilibre générationnel lorsque l'on prend en considération l'augmentation prévisible de la participation des femmes au marché du travail. L'augmentation nécessaire des impôts indirects passe de 4,2 à 1,1 point de pourcentage du PIB.

14 L'estimation se fonde sur un échantillon de 40 caisses, le degré de couverture n'étant toutefois connu que pour 19 d'entre elles. Ce dernier varie beaucoup d'une année à l'autre selon l'évolution des marchés financiers (voir Complementa 2003).

15 L'étude a été réalisée sur mandat d'Avenir Suisse. Les données de base proviennent de l'enquête Swisssa 2003.

16 Zimmermann et Valda (2003) estiment le taux approprié à 3,0 et 2,4 % pour 2002 et 2003 respectivement. Le taux généralement utilisé est de 4 %.

verture donne alors une image biaisée de la situation réelle de la caisse. Selon les calculs des deux auteurs, l'insuffisance de couverture des caisses en régime de primauté des prestations, estimée avec un taux technique conforme aux conditions du marché, serait de 51,0 milliards, contre 25,9 milliards sans cet ajustement. Globalement la dette implicite des caisses de pension se monterait à 66 milliards, soit 15,8 points de pourcentage de PIB. La vraie dette des administrations publiques – implicite et explicite – atteindrait ainsi 79,3 points de pourcentage de PIB et non 63,5 comme estimé par Borgmann et Raffelhüschen (2004). Ces chiffres doivent toutefois être considérés avec prudence, car les taux de couverture qui ont servi à estimer la dette implicite vis-à-vis des caisses de pension sont influencés par des facteurs accidentels (chute des marchés boursiers).<sup>17</sup>

#### Discussion

La comptabilité générationnelle est d'abord un bon outil pédagogique. Elle montre les limites des indicateurs traditionnels que sont le déficit budgétaire ou le niveau des engagements financiers. Elle vise à sensibiliser les décideurs aux dangers d'adopter, sans se préoccuper du financement, des mesures dont les coûts se feront sentir à très long terme.

Il ne s'agit pas d'une analyse coûts-bénéfices et les dépenses autres que les transferts sont imputées aux différentes cohortes en fonction de la responsabilité supposée dans les coûts et non sur la base des avantages obtenus. Cela pose un problème pour les investissements : les grands travaux réalisés en 2001 – NLFA par exemple – sont imputés aux individus vivant à l'année en question, ce qui est conforme à la méthode. Or, les bénéfices reviendront surtout aux générations futures. Si les générations présentes cessaient d'investir et d'entretenir l'infrastructure, la comptabilité générationnelle interpréterait le résultat – diminution du déficit de viabilité – comme un avantage pour les générations futures, ce qui est évidemment absurde.

Finalement, il faut se demander si l'indice de viabilité est le bon indicateur du déséquilibre générationnel. Pourquoi devrait-on transmettre aux générations futures une situation sans dette ? Ne devrait-on pas plutôt, comme le fait l'OCDE (voir ci-dessous), adopter la stabilité du rapport d'endettement (dette nette/PIB) comme norme de viabilité ?

#### 4.2.4 Mesures de viabilité : comptes de génération ou méthode utilisée par l'OCDE

##### Comparaisons

Une seconde approche de la viabilité à long terme des politiques budgétaires a été développée au début des années 1990. Elle repose sur

les travaux de Blanchard (Blanchard 1990) et a été adoptée par l'OCDE. Cette méthode présente de nombreux points communs avec les comptes générationnels, mais aussi quelques différences.

Dans les deux cas, la viabilité est définie à partir d'une contrainte budgétaire intertemporelle. Pour juger de la viabilité de la politique budgétaire, il s'agit de se demander s'il est probable que les autorités soient contraintes de modifier les recettes ou les dépenses futures pour éviter une crise de la dette. Dans l'approche de l'OCDE, l'accent est mis sur le caractère soutenable ou non de la dette, alors que dans la comptabilité générationnelle, c'est le traitement identique des générations présentes et des générations à naître qui constitue le critère central.

Les deux approches se distinguent aussi par l'horizon temporel : horizon infini dans la comptabilité générationnelle contre des périodes de un, trois, ou même trente à cinquante ans dans la méthode de l'OCDE. Dans cette dernière, la politique budgétaire est viable si le rapport entre la dette et le PIB reste constant sur la période. Le fait qu'une dette subsiste en fin de période est donc compatible avec la condition de viabilité, pour autant que le poids relatif de la dette n'ait pas augmenté. La comptabilité générationnelle considère que laisser une dette impayée aux générations futures – dette financière ou implicite – est une violation de la condition de viabilité.

##### Indicateurs de viabilité à court et long terme

Blanchard, l'initiateur de la méthode adoptée par l'OCDE, propose trois indicateurs de viabilité : écart primaire, écart fiscal de moyen terme et écart fiscal de long terme. Ces indicateurs peuvent être calculés pour une collectivité particulière, pour un niveau de gouvernement ou pour l'ensemble du secteur public. Pour la Suisse, il n'existe que des estimations pour des collectivités particulières.<sup>18</sup>

##### – Ecart primaire

Cet indicateur a l'avantage de la simplicité, car il n'exige pas de prévision des recettes et dépenses futures. Il définit la condition nécessaire pour que le rapport d'endettement ne se détériore pas.

Si le taux de croissance est supérieur au taux d'intérêt et si les recettes couvrent les dépenses hors intérêts passifs (absence de déficit primaire), il n'y a pas de risque d'explosion de la dette. En revanche, si le taux d'intérêt dépasse le taux de croissance, un excédent primaire est nécessaire pour garantir la viabilité de la politique budgétaire. L'écart primaire révèle l'amélioration du budget primaire nécessaire pour que la politique budgétaire soit viable. Il s'agit d'un indicateur myope, car il ne tient

17 Faute de données pour 2001, la dette implicite vis-à-vis des caisses de pension est donnée pour 2002. De la même manière que la dette implicite pour l'ensemble des engagements de l'Etat dépend de la conjoncture économique, le taux de couverture des caisses de pension et la dette implicite correspondante dépendent de la situation sur les marchés financiers. Pour cette raison, la dette implicite envers les caisses de pension publiques estimée par Zimmermann et Valda (2003) est surestimée.

18 Weinmann (1997) a estimé l'insuffisance de recettes («short and medium-term tax gap») et le niveau de dépenses soutenable («short and medium-term spending gap») en utilisant les indicateurs de Blanchard. Egli et Leu (1995) ont mené une étude comparable portant sur les finances du canton de Berne. Burgat et Jeanrenaud (1989 et 1991) proposent une autre méthode pour mesurer la viabilité de la politique budgétaire, qui postule également la stabilité du rapport d'endettement.

## Références

- Auerbach, A.J., Gokhale, J. and Kotlikoff, L.J. (1991), *Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, Working Paper No. 9103, Federal Reserve Bank of Cleveland, Cleveland.
- Blanchard, O. (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, Working Paper No. 79, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Bonnet, C. (2002), «Comptabilité générationnelle appliquée à la France: Quelques facteurs d'instabilité des résultats», *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 59–78.
- Borgmann, C. und Raffelhüschen, B. (2004), *Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995–2001*, seco, Bern.
- Bovenberg, A.L. and Ter Rele, H. (2000), «Generational Accounts for the Netherlands: An Update», *International Tax & Public Finance*, Vol. 7, No. 4–5, p. 411–430.
- Burgat, P. et Jeanrenaud, C. (1989), «L'équilibre budgétaire et l'endettement des collectivités publiques locales», *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, n° 4, p. 597–608.
- CBO (1995), *Who Pays and When? An Assessment of Generational Accounting*, The Congressional Budget Office, Washington.
- Complementa (2003), *Zur aktuellen Lage schweizerischer Pensionskassen – Risiko Check-up 2003*, Complementa Investment-Controlling, St. Gallen, Zürich.
- Créa (2003), *Conjoncture romande et Suisse*, n° 33, août, HEC/UNIL, Lausanne.
- Ecoplan (2001), «Vorgehen und Resultate, Projektbericht 2000» in Borgmann, C. und B. Raffelhüschen (eds), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz*, Appendix D, Freiburg.
- Egli, D. und Leu, R.E. (1995), *Zur Lage der Berner Staatsfinanzen*, Haupt, Bern.
- Felder, S. (1997), «Vom «Deficit Accounting» zum «Generational Accounting»: Eine Anwendung für die Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol 133, no. 3, p. 497–511.
- Gramlich, E.M. (1990), *Fiscal Indicators*, Working Paper No. 80, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Jeanrenaud, C. et Burgat, P. (1991), ««Effet de tenailles» et degré d'autofinancement des investissements dans le cas de l'équilibre budgétaire: application aux cantons suisses», *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, vol. 127, n° 1, p. 35–53.
- Masson, A. (2002), «Méthode et usages des comptes générationnels: Un regard décalé», *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 1–24.
- OECD (2002), «Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules», *OECD Economic Outlook*, No. 72, December.
- OFS (1998), *Annuaire statistique de la Suisse 1999*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- OFS (2001), *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- Raffelhüschen, B. und Borgmann, C. (2001), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: eine Generationenbilanz*, seco, Bern.

compte ni des effets du vieillissement ni des risques que les droits acquis font peser sur l'équilibre à long terme.

– *Ecart fiscal à moyen et long terme*

L'écart fiscal correspond à la différence entre le taux de prélèvement fiscal nécessaire pour stabiliser le rapport d'endettement à l'issue de la période choisie et le taux effectif de prélèvement. Cette mesure de la viabilité renseigne sur la hausse des recettes (en points de pourcentage du PIB) nécessaire pour stabiliser le rapport d'endettement. Le fait que l'indicateur soit défini en termes de prélèvements plutôt qu'en termes de dépenses est une simple convention qui ne dit rien sur la manière dont l'équilibre doit être rétabli, par une baisse des dépenses ou par une hausse des impôts. C'est donc l'écart entre le taux effectif de prélèvement et le taux nécessaire à la stabilisation de l'endettement qui permet de savoir si la politique budgétaire est viable.

En ce qui concerne l'écart fiscal à moyen terme, on retiendra la période de planification – généralement 4 ans – pour laquelle on dispose de prévisions. Pour une vision à plus long terme, l'auteur recommande un horizon de 20 à 50 ans qui permet de tenir compte des changements démographiques. Le calcul de l'indicateur nécessite une prévision à très long terme des dépenses et des recettes. Les conséquences du vieillissement sur les dépenses de prévoyance, de santé et d'éducation sont prises en compte. L'estimation des recettes se fonde sur l'hypothèse que leur rapport au PIB restera constant.

## 4.2.5 Conclusions

Le déficit budgétaire – déficit financier ou de fonctionnement – ne permet pas de juger de la viabilité de la politique actuelle. Un budget équilibré ne donne pas l'assurance qu'il n'y aura pas demain un déséquilibre insupportable sous l'effet combiné des droits acquis et du vieillissement démographique. De même, la dette publique ne dit rien des engagements futurs découlant de la législation actuelle.

Les règles budgétaires adoptées par de nombreux pays – limite du déficit ou de la dette en valeur absolue ou en pourcentage du PIB, plafond à la croissance des dépenses – ne servent pas à prévenir les politiques budgétaires non viables. Si la règle du frein à l'endettement était appliquée strictement, elle permettrait d'éviter les déficits structurels. La règle ne va toutefois pas empêcher le Parlement de voter des lois risquant de mettre en péril l'équilibre financier à long terme. Quant à la comptabilité de génération et aux indicateurs de viabilité de l'OCDE, s'ils permettent de reconnaître suffisamment tôt les risques de déséquilibre à long terme, ils ne sont en revanche pas de bons ins-

truments de prévention des dérapages budgétaires à court terme. Comptabilité de génération et frein à l'endettement ne sont pas des substituts mais des outils complémentaires répondant à des objectifs différents.

Il existe deux familles de méthodes pour mesurer la viabilité de la politique budgétaire : la comptabilité générationnelle et les indicateurs proposés par l'OCDE. Les deux approches ont de nombreux points communs. Ce qui les distingue, c'est d'abord le critère pour décider si une politique est viable ou non, c'est ensuite l'horizon temporel. La comptabilité de génération juge que la politique budgétaire est viable si les générations vivantes ne laissent pas une dette impayée aux générations futures. Le critère central est donc l'existence ou non d'un déséquilibre générationnel. La méthode de l'OCDE adopte un critère de viabilité différent : la politique budgétaire est jugée viable si le rapport de la dette publique au PIB demeure constant. Les indicateurs proposés par l'OCDE indiquent aux autorités si la politique budgétaire peut être maintenue sans risque d'une explosion de la dette. Par ailleurs, dans la comptabilité de génération, l'horizon est infini et l'on postule que la politique actuelle sera appliquée à l'infini sans changement. Dans l'approche de l'OCDE, les indicateurs de viabilité sont calculés pour un horizon fini : 1 an, 3 ou 4 ans (période de planification) pour la viabilité à moyen terme et 20 à 50 ans pour la viabilité à long terme. Blanchard considère que l'indicateur de viabilité à moyen terme est le plus important; c'est celui sur lequel l'OCDE et les gouvernements devraient concentrer leur attention.

Quelle que soit l'approche adoptée – comptabilité de génération ou méthodes de l'OCDE –, les autorités disposeront d'une information pertinente sur la viabilité à long terme de la politique budgétaire actuelle. Un bon indicateur de politique budgétaire devrait être aisément compréhensible, relativement simple à établir et dépendre le moins possible d'un modèle, autrement dit, reposer sur une analyse positive plutôt que sur des jugements normatifs (Gramlich 1990); les avertissements que donnent les indicateurs sur les risques futurs devraient être crédibles. Ni la comptabilité de génération ni les indicateurs de viabilité à moyen et long terme de l'OCDE ne sont simples à calculer. L'une des difficultés de la comptabilité générationnelle est de savoir à quelle classe d'âge il faut attribuer les différentes dépenses et recettes de l'Etat. Cette question est résolue plus simplement avec la méthode de l'OCDE, laquelle, il est vrai, ne fournit pas la même information détaillée sur le déséquilibre générationnel. Dans les deux cas, tant le critère de viabilité que la méthode de calcul sont aisément compréhensibles. Le fait que les in-

- Swisssa (2003), *Les institutions de prévoyance suisses: prestations, financement, défis actuels*, Swisssa, Zürich.
- Wanner, P., Gabadinho, A., Ferrari, A. (2003), *La participation des femmes au marché du travail*, Office fédéral des assurances sociales, Berne.
- Weinmann, G. (1997), *Application de la théorie de la dynamique à l'étude du déficit et de la dette publique: cas du canton de Neuchâtel*, Université de Neuchâtel.
- Zimmermann, H. und Valda, A. (2003), *Die Unterdeckung der öffentlichen Pensionskassen*, Avenir Suisse, Zürich.
- Zimmermann, H. (2004), «Zur Unterdeckung von Pensionskassen: ein kritischer Überblick», *Der Schweizer Treuhänder*, no. 3, p. 173–178.

dicateurs de l'OCDE s'inscrivent dans un horizon temporel fini et que cet horizon puisse être choisi est un argument en leur faveur. Il est probable que les autorités n'accepteront pas de prendre des mesures impopulaires – augmenter les prélèvements fiscaux ou réduire les prestations – si les risques concernent un avenir très lointain. Un horizon à 20 ou 30 ans est quelque chose de plus concret qu'un horizon infini. De même, l'idée de vouloir stabiliser le rapport entre la dette et le PIB (OCDE) paraît un objectif plus raisonnable que de vouloir laisser un environnement sans dette aux générations futures (comptabilité de génération). Les méthodes de l'OCDE offrent donc un certain nombre d'avantages par rapport à la comptabilité de génération. L'intérêt de cette dernière serait de fournir une information plus complète.

Le système d'information dont disposent les autorités fédérales et cantonales pour connaître l'orientation à moyen terme de la politique budgétaire et pour juger de la viabilité de cette politique à plus long terme est aujourd'hui déficient. Pour l'améliorer, il conviendrait de compléter les données existantes. La palette d'outils pourrait comprendre les indicateurs suivants :

- Des mesures instantanées : solde financier et solde primaire (données existantes), plus les mêmes soldes corrigés des variations conjoncturelles (données existantes, mais non publiées), afin d'apprécier l'orientation de la politique budgétaire. Pour que le solde budgétaire ait une réelle signification économique, il est essentiel que la comptabilité publique soit établie conformément aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS);
- Un ou plusieurs indicateurs renseignant sur l'évolution de la pression fiscale, tels que la quote-part fiscale ou la quote-part de l'Etat. Il s'agit d'éviter que le poids de la fiscalité réduise la croissance à long terme, accentuant ainsi le déséquilibre générationnel;
- Des mesures de viabilité à moyen terme : un indicateur de viabilité à moyen terme (4 ans) devrait être établi en suivant la méthode de l'OCDE. Cet indicateur renseigne sur l'écart entre le niveau effectif des prélèvements fiscaux et le niveau nécessaire pour maintenir stable le ratio de la dette publique au PIB;
- Une mesure de viabilité à long terme : il s'agit de choisir entre la comptabilité de génération et l'écart fiscal de long terme. L'avantage de la seconde méthode est de permettre de choisir un horizon pas trop éloigné – 20 ou 25 ans par exemple – afin que les décideurs se sentent concernés. Dans les deux cas, le déséquilibre à long terme peut s'exprimer sous la forme d'une

augmentation de la charge fiscale, grandeur moins abstraite que la dette implicite. Il n'est pas nécessaire et serait sans doute contre-productif d'établir chaque année une mesure du déséquilibre générationnel. Il est par contre important que les dépenses ou les recettes à l'année de base ne soient pas influencées par des facteurs conjoncturels. Au besoin, on utilisera des valeurs corrigées de l'influence de la conjoncture.

Le compte de génération établi pour la Suisse donne une information sur la viabilité de la politique budgétaire pour l'ensemble des administrations publiques et des assurances sociales. L'indicateur de viabilité se résume donc à un seul chiffre, sans que l'on sache quelle part du déséquilibre générationnel doit être attribuée aux domaines de compétence de la Confédération et quelle part est attribuable à la politique budgétaire des cantons et des communes. Dans ces conditions, il est probable que les cantons et communes ne se sentent pas très concernés par l'annonce d'un déséquilibre générationnel. Il serait souhaitable de publier un compte pour la Confédération et un compte séparé commun aux cantons et aux communes. Il serait également judicieux que les cantons mettent en place individuellement des outils d'analyse permettant d'évaluer la viabilité des politiques budgétaires à moyen terme. L'indicateur de l'OCDE – écart fiscal de moyen terme – conviendrait tout à fait. Enfin, la dette des collectivités publiques vis-à-vis des caisses de pension devrait être intégrée dans l'analyse.

### 4.3 Un référendum financier au niveau fédéral<sup>19</sup>

*Chances, risques et aménagement*

#### 4.3.1 Introduction

La situation financière de la Confédération suisse est préoccupante. De 1990 à 2002, l'endettement de l'Etat, comme part au produit intérieur brut, est passé de 30,9 à 53,8 %, essentiellement en raison des finances fédérales.<sup>20</sup> Le 2 décembre 2001, le peuple suisse a approuvé l'introduction d'un frein à l'endettement destiné à contenir cette évolution. Toutefois, l'efficacité du frein à l'endettement est parfois mise en doute et l'introduction d'un référendum financier au niveau fédéral est proposée comme mesure supplémentaire en vue de limiter l'endettement. Cette proposition se fonde notamment sur les expériences positives faites par les cantons avec leur référendum financier obligatoire.

Le débat concernant l'introduction d'un référendum financier à l'échelon fédéral n'est pas nouveau. Lors de la première tentative d'intro-

19 Concernant le chapitre 4.3, vous trouverez une étude de référence à l'adresse suivante: [www.kfk.admin.ch/Studien/](http://www.kfk.admin.ch/Studien/) Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung, Lars P. Feld, Philipps-Universität Marburg.

20 Voir Kirchgässner (2004).

duire un frein aux dépenses, qui s'est soldée par un échec en 1953, il a déjà été question du référendum financier comme mesure institutionnelle complémentaire. En vue de recentrer les droits populaires sur l'essentiel, le Conseil fédéral a lancé en 1996 une nouvelle offensive qui prévoyait entre autres mesures l'introduction d'un référendum financier facultatif.<sup>21</sup> Sur le train de réformes proposées, seules l'initiative populaire générale et l'extension du référendum en matière de traités d'Etat ont finalement été soumises au peuple, qui a accepté leur introduction en 2003.

Donnant suite à une initiative parlementaire de l'UDC, la Commission des institutions politiques du Conseil national s'est prononcée, le 14 novembre 2003, en faveur de l'instauration du référendum financier facultatif au niveau fédéral. Ce référendum doit être lancé par 50 000 électeurs et non par une minorité de l'Assemblée fédérale. Sans indiquer avec précision le montant limite à partir duquel les nouveaux projets de dépenses doivent être soumis au référendum financier facultatif, la Commission a manifesté l'intention de fixer un seuil financier relativement élevé pour que la consultation populaire porte sur des enjeux vraiment importants.<sup>22</sup> Ce référendum, qui est perçu comme un nouvel instrument susceptible de freiner l'endettement, a déjà été mis à l'épreuve dans les cantons. Pour la première fois depuis cinquante ans, on peut envisager que le Parlement soutienne le référendum financier.

Le Conseil fédéral a encore rejeté en juin 2003 une intervention similaire émanant des rangs du PRD. Il a estimé que des mesures ponctuelles n'étaient pas judicieuses.<sup>23</sup> Les changements institutionnels devraient, selon lui, intervenir sur un plan général. En outre, les expériences faites dans les cantons ne pourraient, pour diverses raisons, être appliquées telles quelles à l'échelon fédéral. En raison de la part élevée des dépenses de transfert, la structure des dépenses fédérales est fondamentalement différente de celle des dépenses cantonales, si bien qu'un problème de surréglementation pourrait se poser. Ce serait le cas si les citoyens acceptaient en votation populaire une loi prévoyant des dépenses, mais qu'ils rejetaient l'arrêté financier correspondant.

Dans ce contexte, il est judicieux de résumer les arguments favorables et défavorables à l'instauration d'un référendum financier au niveau fédéral. L'impact que pourrait avoir un référendum financier sur les finances publiques (*chapitre 4.3.2*) et les expériences faites jusqu'ici avec le référendum financier (*chapitre 4.3.3*) sont donc au cœur de la présente étude. Le mode d'action est analysé pour pouvoir donner des indications générales sur les effets du référendum financier à l'échelon fédéral. Les expériences réalisées jusqu'ici ont été sys-

tématiquement exploitées dans une série d'études qui se réfèrent avant tout aux cantons et aux communes suisses.

Une question essentielle est celle de la transition à l'échelon fédéral de cette institution cantonale qu'est le référendum financier. Peut-on s'attendre aux mêmes résultats au niveau fédéral? En fait, la structure des dépenses n'est pas du tout la même au niveau fédéral qu'à l'échelon cantonal ou local. Il faut en outre tenir compte du fait qu'il existe aujourd'hui déjà, au niveau fédéral, la possibilité de voter sur de (grands) projets de dépenses. La présente contribution indique quel pourrait être l'apport supplémentaire d'un référendum financier explicite au niveau fédéral par rapport aux possibilités existantes (*chapitre 4.3.4*). Enfin, les moyens d'aménager le référendum financier à l'échelon fédéral sont multiples (*chapitre 4.3.5*).

#### 4.3.2 Mode d'action d'un référendum financier

On qualifie de «référendums financiers» les votations populaires dans lesquelles des actes législatifs sont soumis au référendum uniquement en raison de leur caractère financier.<sup>24</sup> Le montant de la dépense, de l'emprunt ou de tout projet financier doit être expressément calculé. Dans les cantons, toutes les décisions portant sur des dépenses, des emprunts, des impôts, des participations à des entreprises ou des affaires immobilières sont soumises au référendum financier. La forme la plus importante est le référendum financier obligatoire, qui, en règle générale, concerne toutes les dépenses nouvelles, non affectées, uniques ou récurrentes, qui dépassent un montant limite (limite de dépenses).

Le référendum financier sert à contrôler les décisions financières prises dans la partie représentative du système politique. Grâce au référendum financier, les citoyens peuvent refuser des projets de dépenses qui leur sont présentés par le Parlement et le gouvernement et qui ne répondent pas à leurs désirs. Les divergences entre la volonté du souverain et celle de ses élus se manifestent pour des raisons diverses. Elles peuvent résulter, par exemple, de l'intérêt propre des politiciens ou de l'influence exercée par des groupes d'intérêts. Les projets soumis au vote populaire peuvent prévoir des dépenses supérieures ou inférieures à ce que souhaitent les citoyens.

Appelés à se prononcer par référendum financier, les citoyens sont prêts à accepter, dans une certaine mesure, de tels écarts. En cas de référendum obligatoire, les nouveaux projets de dépenses qui dépassent un montant déterminé, peuvent s'écarter du niveau souhaité par les citoyens dans la même mesure que la situation de départ, le statu quo, s'écarter des préfé-

21 Voir à ce sujet *Conseil Fédéral* (2000, p. 4295 ss.).

22 Voir à ce sujet le communiqué de presse du Secrétariat de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 14 novembre 2003: Le référendum financier au niveau fédéral est accepté de justesse, <http://www.parlament.ch/fj/homepage/mm-medienmitteilung.htm>.

23 Voir à ce sujet le communiqué de presse du Conseil fédéral du 16 juin 2003: Le Conseil fédéral rejette l'introduction du référendum financier, <http://www.efd.admin.ch/fj/dok/medien/medienmitteilungen/2003/06/finanzref.htm>.

24 Voir au sujet de cette définition Trechsel et Serdült (1999, p. 37).

rences des citoyens en matière de dépenses. L'existence d'un référendum financier ne permet donc pas de satisfaire parfaitement les désirs des citoyens. Une correction est toutefois faite dans cette direction.

Dans le cas d'un référendum financier facultatif, l'écart maximal toléré par les citoyens s'accroît des coûts de la récolte de signatures. A montant limite égal, le référendum financier facultatif est donc moins restrictif que le référendum financier obligatoire. Cette différence est toutefois (plus que) compensée par un abaissement du montant limite. Si celui-ci est sensiblement plus bas pour le référendum facultatif que pour le référendum obligatoire, le premier a un effet plus restrictif. Lorsque ces deux instruments existent, ils peuvent se renforcer réciproquement à condition que le choix de la limite de dépenses soit approprié pour les deux et que le nombre de signatures nécessaire pour le référendum facultatif soit adéquat.

Une initiative législative ou constitutionnelle peut aussi avoir pour effet de limiter les dépenses. C'est le nombre de signatures requises qui détermine si l'initiative est plus restrictive qu'un référendum financier obligatoire. Une relation de substitution peut ainsi se développer entre les deux instruments. Les citoyens recourent plus fréquemment à l'instrument qui est pour eux le meilleur marché. A la différence de l'initiative, le référendum financier n'est pas en butte à des problèmes de mise en œuvre. En cas de référendum financier, les citoyens peuvent refuser un projet entraînant un volume de dépenses qu'ils jugent trop élevé ou trop faible. Avec l'initiative, ils peuvent proposer de nouveaux projets de dépenses ou des réductions de dépenses. En matière de référendum financier, les citoyens sont liés au projet du Parlement et du gouvernement.

La limite de dépenses à partir de laquelle de nouveaux projets déclenchent un référendum financier détermine le degré de restrictivité d'un référendum financier. Pour que celui-ci puisse avoir un impact sur les finances publiques, la limite ne devrait pas être trop élevée. Mais les limites ont aussi pour fonction d'exploiter les avantages de la délégation de pouvoir aux députés et au gouvernement, avantages qui découlent de la répartition du travail et de la spécialisation dans le processus politique. Elles ne devraient donc pas être fixées à un trop bas niveau. Il existe ainsi entre les deux objectifs un conflit qu'il faut résoudre en recherchant un équilibre intelligent.

Compte tenu de l'asymétrie dans la distribution des informations, l'influence de groupes d'intérêts peut provoquer des distorsions. Ces groupes disposent de deux avantages en matière d'informations : ils sont d'une part mieux informés des désirs des citoyens que les politiciens et d'autre part mieux informés des

projets des politiciens que les citoyens. Vu leur premier avantage, ils peuvent convaincre les représentants du peuple de s'écarter davantage des souhaits des citoyens qu'ils n'en avaient l'intention au départ. Selon l'évidence empirique disponible, ils peuvent inciter les citoyens à rejeter un projet, plutôt qu'à l'accepter.<sup>25</sup> L'effet de frein sur les dépenses que l'on attend du référendum financier est donc préservé. S'agissant du deuxième avantage, il faut relever que le processus démocratique direct est en règle générale capable d'assurer la transparence des positions politiques des différents groupes d'intérêts. Cet avantage se dilue donc dans la concurrence que se livrent les groupes d'intérêts.

Les restrictions qu'un référendum financier apporte à la politique financière sont relatives au niveau de dépenses souhaité par les citoyens. En théorie, les dépenses peuvent être plus élevées ou plus faibles dans les collectivités publiques qui connaissent le référendum financier, comparées à celles qui ne disposent pas de cet instrument. Cela dépend de l'aménagement du référendum financier pour les dépenses uniques ou récurrentes.

Et pourtant, le référendum financier a une asymétrie propre qui a pour effet de limiter les activités de l'Etat. Le référendum financier portant sur les dépenses uniques est un instrument de veto permettant de refuser des nouveaux projets entraînant des dépenses. En cas de rejet, le projet n'est pas réalisé et n'a donc pas d'impact sur le budget, quelle que soit la raison pour laquelle les citoyens l'ont refusé (ils préféreraient des dépenses plus élevées ou moins élevées). Lorsque les politiciens proposent des dépenses plus élevées que les souhaits des citoyens, le référendum financier entraîne tendanciellement un volume des dépenses plus faible que si la décision avait été prise selon le système démocratique purement représentatif. En revanche, lorsque les politiciens proposent des dépenses moins élevées que les citoyens ne le souhaitent pour un projet déterminé, mais que celui-ci est accepté de justesse, le volume des dépenses a tendance à être plus faible que si la décision avait été prise par un système de pure démocratie directe. De par sa construction, le référendum financier portant sur des dépenses uniques est donc susceptible de diminuer au lieu d'augmenter les dépenses. Les compressions de dépenses proposées par le Parlement et le gouvernement ne sont pas sujettes au référendum financier. Elles ne peuvent donc être torpillées que par le biais d'un référendum législatif ou constitutionnel facultatif ou par le lancement ultérieur d'une initiative. A l'inverse, les citoyens ne peuvent pas initier des réductions budgétaires par un référendum financier.

S'agissant des dépenses récurrentes, il est possible, mais improbable, qu'un référendum

25 Voir à ce sujet Gerber (1999), Gerber et Phillips (2004) ainsi que Kirchgässner, Feld et Savioz (1999).

financier porte sur une révision d'acte législatif en vue de corriger vers le bas le volume des dépenses d'un projet adopté précédemment et prévoyant des dépenses périodiques. Lorsqu'une majorité parlementaire présente une proposition réduisant le volume financier, les citoyens vont la rejeter si, par rapport au statu quo, elle s'écarte davantage du niveau de dépenses qu'ils souhaitent. En l'espèce, une réduction de dépenses serait rejetée par le biais du référendum financier sur des dépenses périodiques. Ce cas est peu vraisemblable, car le niveau initial des dépenses périodiques devrait être tellement supérieur à la valeur seuil, que même après son abaissement, il dépasserait encore cette valeur seuil.

Des considérations semblables peuvent être faites quant au lien entre référendum financier et endettement de l'Etat. Le référendum financier tend à maintenir la dette de l'Etat à un bas niveau. Bien qu'en vote référendaire la décision sur un nouveau projet concret entraînant des dépenses ne soit pas explicitement liée à son financement, les propositions de financement faites lors des débats qui ont précédé la décision de politique financière exercent une influence sur l'adoption ou le rejet du projet. Par conséquent, la vérité sur les coûts est en règle générale plus grande, permettant ainsi de mener une politique financière plus durable. Sur le plan de la fiscalité, les citoyens sont souvent plus conservateurs que leurs députés et font preuve de prudence.

#### 4.3.3 Expériences de la démocratie directe dans les questions financières

Dans les cantons et les communes suisses, le référendum financier obligatoire va de pair avec des dépenses et des recettes plus faibles. Sur le plan quantitatif, l'effet du référendum financier est considérable. Pour la période allant de 1980 à 1998, les dépenses publiques par habitant et par année sont inférieures de 1314 francs dans les cantons qui connaissent le référendum financier obligatoire.<sup>26</sup> Ces résultats sont confirmés par différentes enquêtes indépendantes. Il n'est pas possible de prouver, avec une certitude statistique, une influence sur les déficits budgétaires cantonaux et locaux. L'évidence tend toutefois à démontrer que le niveau de l'endettement est significativement plus faible dans les cantons et les communes ayant le référendum financier obligatoire.<sup>27</sup>

Concernant le rapport entre la structure des dépenses et le référendum financier, aucune conclusion fiable n'a pu être établie. Nous disposons uniquement d'études qui utilisent un indice de la démocratie directe. Cela vaut également pour l'examen des effets distributifs de la démocratie directe. Ces résultats signalent toutefois, d'une certaine manière, que les reve-

nus sont distribués de façon plus ciblée dans un système de démocratie directe.<sup>28</sup> S'agissant de la structure des recettes, il s'avère que les cantons disposant du référendum financier obligatoire financent leurs dépenses plutôt par des taxes et des contributions que par les impôts.<sup>29</sup> Ce résultat est mis en évidence par les études portant sur la péréquation financière. Les cantons qui connaissent le référendum financier obligatoire reçoivent significativement moins d'aides financières avec participation propre.<sup>30</sup>

Plus les valeurs seuils fixées pour le référendum financier obligatoire sont élevées, moins celui-ci a d'effet restrictif sur les dépenses cantonales. Ce qui n'empêche pas que, lorsque les valeurs seuils sont relativement élevées, comme à Saint-Gall où cette valeur est supérieure à 15 millions de francs, les réductions de dépenses restent quantitativement considérables et statistiquement significatives.<sup>31</sup>

Il existe une relation de substitution partielle entre l'initiative législative et le référendum financier.<sup>32</sup> L'effet du référendum financier est, pour un montant limite donné, d'autant plus restrictif que le nombre de signatures requises pour l'initiative législative est élevé. Les citoyens ont recours à l'instrument à disposition qui est comparativement le plus avantageux pour eux. A cet égard, le référendum financier prend le pas sur l'initiative législative : c'est l'instrument relativement le plus restrictif dont l'effet de frein sur les dépenses est le plus robuste. Ce résultat est compatible avec les supposés problèmes de mise en œuvre que pose l'initiative législative.

Aucune enquête sur les interactions entre référendums financiers obligatoire et facultatif n'a encore été menée jusqu'ici. Un référendum financier obligatoire peut toutefois se transformer en référendum facultatif par le choix approprié des valeurs seuils et du nombre de signatures requises. Il est impossible, sans faire des calculs approfondis, de dire à partir de quelles valeurs seuils et quel nombre de signatures cela serait le cas.

#### 4.3.4 Problèmes liés à la transposition de l'institution «référendum financier» à l'échelon fédéral

Les connaissances acquises sur les effets des droits populaires directs en Suisse peuvent-elles être transposées sans autre à l'échelon fédéral? Cette transposition se heurte à trois difficultés. D'une part, la structure des dépenses de la Confédération diffère de celle des cantons et des communes. La Confédération procède à davantage de transferts que les cantons. D'autre part, le Conseil fédéral fait état d'un problème de surréglementation. Il serait en effet possible que le peuple adopte des lois prévoyant

26 Voir à ce sujet Feld et Matsusaka (2003).

27 Voir à ce sujet Feld et Kirchgässner (1999, 2001, 2001a), Schaltegger et Feld (2004) ainsi que Freitag et Vatter (2004).

28 Voir à ce sujet Feld, Fischer et Kirchgässner (2003).

29 Voir à ce sujet Feld et Matsusaka (2003a).

30 Voir à ce sujet Feld et Schaltegger (2004).

31 Voir à ce sujet Feld et Matsusaka (2003).

32 Voir à ce sujet Feld et Matsusaka (2003).

des prestations financières, et refuse ensuite, par vote référendaire, les dépenses décidées en vertu de ces lois. Finalement, les référendums seraient utilisés comme instruments de veto. Il en découle la crainte d'une éventuelle politique de blocage menée par les citoyens au niveau fédéral.

En fait, la Confédération dépense davantage pour les transferts que les cantons et les communes. Sans tenir compte des transferts entre les collectivités publiques, 32,2 % des dépenses de la Confédération ont été consacrées en 2001 à la prévoyance sociale et à l'agriculture. Durant la même année, les dépenses consenties en faveur de ces secteurs ont représenté 22,3 % du budget des cantons et 14,3 % de celui des communes.<sup>33</sup> Ce calcul ne prend pas en considération une série d'autres dépenses de transfert et d'allègements fiscaux. Proportionnellement, le domaine propre de la Confédération est donc restreint.

De par sa construction, le référendum financier est semblable à une décision simulée d'achat de biens privés. Le citoyen se voit proposer un projet de dépenses, pour des infrastructures par exemple, d'un ordre de grandeur donné. Sur la base des informations qui lui sont fournies, il décide des voies de financement possibles, en procédant à une comparaison implicite des coûts et des avantages d'une prestation publique. Cette comparaison est plus facile à établir pour les biens de consommation que pour les investissements, où les aspects intertemporels sont plus importants. Elle est particulièrement difficile à faire lorsqu'il s'agit de programmes visant à une redistribution des revenus. Dans ce dernier cas, les citoyens se trouvent presque devant une décision d'assurance sur les risques-vie qui ne peuvent pas ou pas suffisamment être garantis sur le marché. Le calcul nécessaire pour prendre une décision rationnelle est individuellement difficile. En raison de la redistribution des revenus, il faut s'attendre à ce que les contributeurs nets de ces programmes se prononcent contre le projet en vote référendaire. Les bénéficiaires nets peuvent tenter de forger des majorités pour exploiter ceux qui perçoivent les revenus les plus élevés ou possèdent les plus grandes fortunes. Il peut théoriquement en résulter des cycles de redistribution qui seraient probablement instables.

Si l'on jette un regard sur la réalité suisse, on constate qu'il existe, aujourd'hui déjà, une série de programmes de redistribution des revenus, qui ont été adoptés ou modifiés avec la participation du peuple. On ne peut pas parler d'instabilité, dans le sens de modifications considérables et fréquentes du droit. En dépit de la complexité de ces décisions, les citoyens sont à même de défendre leurs intérêts.<sup>34</sup> Il y a également de nombreux cas où les citoyens,

face à des décisions de ce genre à l'échelon fédéral, ont remis en question leur position individuelle rationnelle et se sont prononcés en faveur d'une solution collective raisonnable qui allait à l'encontre de leurs intérêts rationnels à court terme.<sup>35</sup>

Par ailleurs, les cantons procèdent aussi à une certaine redistribution des revenus, même si ce n'est pas dans la même ampleur que la Confédération. Il est donc possible d'en tirer au moins certaines conclusions quant aux effets du référendum financier sur les dépenses de transfert. Rien n'indique que la politique de redistribution des revenus soit déraisonnable dans les cantons régis par une démocratie plutôt directe. La redistribution est certes significativement plus faible dans ces cantons. Mais lorsque les différences entre les hauts et les bas revenus deviennent trop importantes, la redistribution est relativement plus forte dans ces cantons. La redistribution des revenus semble donc plus ciblée lorsque la démocratie est directe.<sup>36</sup>

De nombreux arguments plaident en faveur de décisions populaires, précisément dans les questions de politique de répartition. Les parlementaires et le gouvernement disposent d'informations lacunaires sur les préférences des citoyens en matière de répartition. Sur les questions délicates de politique de répartition, ils sont exposés à l'influence considérable des groupes d'intérêts, qui tous se targuent de mieux représenter les intérêts de la population. Dans ces conditions, un référendum financier contribue à rationaliser les décisions.

Toutefois, les citoyens pourraient, lors d'un référendum législatif facultatif, approuver une loi sur les prestations qui prévoit des dépenses et, par la suite, refuser les dépenses décidées sur la base de cette loi (problème de « surréglementation »). On redoute que ce problème puisse conduire à un processus budgétaire (encore) plus complexe et plus difficile à prévoir. Le cas échéant, il faudrait se demander pourquoi les citoyens agissent ainsi. Ces décisions pourraient découler de l'irrationalité des citoyens ou de la différence des structures de participation entre les deux scrutins. Le problème serait alors inhérent au référendum financier. D'une manière générale, l'évidence concernant les référendums financiers dans les cantons (et dans les Etats des Etats-Unis) n'indique pas qu'il y ait eu des irrationalités particulières. Le problème dit de « surréglementation » pourrait aussi résulter du fait que les citoyens tiennent à juste titre à des projets moins onéreux. Une politique déterminée peut se pratiquer à des coûts différents. Le problème de « surréglementation » serait le résultat d'une restriction escomptée de la marge de manœuvre des politiciens par le référendum financier. Cela devrait compliquer dans les faits le processus

33 Voir Administration fédérale des finances (2003).

34 Voir Bütler (2002).

35 Voir Pommerehne et Schneider (1985).

36 Voir Feld, Fischer et Kirchgässner (2003).

## Bibliographie

- Conseil Fédéral (2000), *Message sur le frein à l'endettement du 5 juillet 2000*, FF 2000, 4295–4368.
- Büttler, M. (2002), The Political Feasibility of Increasing the Retirement Age: Lessons from a Ballot on the Female Retirement Age, *International Tax and Public Finance* 9 (2002), 349–365.
- Administration fédérale des finances (2003), *Finances publiques en Suisse 2001*, édition propre, Neuchâtel 2003.
- Feld, L.P. et Kirchgässner, G. (1999), Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: Poterba, J.M. und von Hagen, J. (éds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press, Chicago 1999, 151–179.
- Feld, L.P. et Kirchgässner, G. (2001), The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making, *Economic Policy* 33 (2001), 329–367.
- Feld, L.P. et Kirchgässner, G. (2001a), Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice* 109 (2001), 347–370.
- Feld, L.P. und Matsusaka, J.G. (2003), Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87 (2003), 2703–2724.
- Feld, L.P. und Matsusaka, J.G. (2003a), The Political Economy of Tax Structure: Some Panel Evidence for Swiss Cantons, mimeo, Université de Saint-Gall.
- Feld, L.P. und Schaltegger, C.A. (2004), Voters as Hard Budget Constraints: On the Determination of Intergovernmental Grants, publié dans: *Public Choice* 2004.
- Feld, L.P., Fischer, J. und Kirchgässner, G. (2003), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, mimeo, Philipps-Universität Marburg et Université de Saint-Gall.
- Freitag, M. und Vatter, A. (2004), Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33 (2004), 175–190.
- Gerber, E.R. (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999.
- Gerber, E.R. und Phillips, J.H. (2004), Direct Democracy and Land Use Policy: Exchanging Public Goods for Development Rights, *Urban Studies* 41, 463–479.
- Kirchgässner, G. (2004), Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen, in: Schaltegger, C.A. und Schaltegger, S. (éds.), *Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik*, vdf, Zurich 2004.
- Kirchgässner, G., Feld, L.P. und Savioz, M.R. (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing und Lichtenhahn/Vahlen, Bâle/Munich 1999.

budgetaire, même si des problèmes véritables pourraient être minimisés par une planification budgétaire prudente. Etant donné que les nouveaux projets de dépenses devraient être soumis au référendum financier, les problèmes de budgétisation devraient être, dans les faits, maîtrisables. La réponse la plus simple au problème de « surréglementation » devrait être de concrétiser de nouvelles prestations financières dans le budget qu'une fois la barrière du référendum financier franchie avec succès. Dans le cas d'un référendum financier facultatif, le Conseil fédéral pourrait de sa propre initiative soumettre des projets importants au référendum et cela afin de préserver une sécurité dans la planification.

Instaurer le référendum financier à l'échelon fédéral pourrait être problématique du fait que ce référendum vient se greffer sur un système existant de redistribution des revenus. Ainsi, de nouvelles décisions de dépenses découlant de programmes de répartition existants pourraient être refusées. Cette situation nécessiterait probablement la révision de séries de lois, avec tous les risques que cela comporte. Mais une telle révision offre aussi des chances. Elle permettrait de réexaminer la nécessité et l'efficacité de postes du budget qui n'ont jamais été remis en cause.

Dans bien des cas, la Suisse s'adapte plus lentement que d'autres pays aux exigences de changements venues de l'extérieur. En principe, un référendum financier est moins approprié qu'un référendum législatif pour bloquer des changements nécessaires au niveau fédéral. Dans le sens du problème de « surréglementation » mentionné ci-dessus, il peut certes arriver que certains retards se produisent. Mais les résistances aux changements se manifestent probablement davantage à travers le référendum législatif facultatif lancé par des citoyens qui ne veulent pas d'une certaine politique. A cet égard, le référendum financier, qui serait un instrument supplémentaire, ne changerait pas grand-chose, car il peut être utilisé pour attaquer des décisions qui affectent le budget seulement au-delà d'une certaine valeur seuil. Compte tenu de l'objectif visé, qui est de freiner les dépenses, le référendum financier convient tout à fait. Le référendum financier est un instrument de veto qui permet de refuser les projets entraînant de nouvelles dépenses. S'ils sont refusés, ces projets ne sont pas réalisés et n'affectent donc pas le budget. De par sa construction, le référendum financier est à même de restreindre les dépenses. Il a certainement, mais dans une moindre mesure, le caractère d'un instrument de blocage.

Du côté des recettes, la marge de manœuvre de la Confédération est aujourd'hui restreinte puisqu'en règle générale, les augmentations d'impôts doivent être acceptées par le

peuple sous forme même de référendum constitutionnel obligatoire. Du côté des dépenses, les restrictions de démocratie directe sont certes moins fortes, mais elles sont tout de même considérables. C'est ainsi que chaque révision de l'AVS est soumise au référendum législatif facultatif. Lorsque les décisions portent sur des recettes affectées, comme le relèvement du pourcentage de taxe sur la valeur ajoutée par exemple, un référendum constitutionnel est parfois obligatoire. La nouvelle péréquation financière qui remplace un vaste programme de redistribution au niveau fédéral par un autre vaste programme de redistribution, doit être décidée dans un référendum constitutionnel. De telles restrictions existent dans une série d'autres programmes de dépenses. De plus, le frein à l'endettement agit essentiellement comme une règle de dépenses, étant donné que des adaptations du côté des recettes fédérales sont difficiles à réaliser.

Toutefois, les citoyens estiment manifestement que ces restrictions de démocratie directe ne sont pas suffisantes. C'est la raison pour laquelle ils ont parfois recours à l'initiative constitutionnelle pour limiter les dépenses fédérales. Un référendum financier rend superflues ces constructions juridiques souvent douteuses qui sont utilisées pour tenter d'empêcher certaines dépenses par le biais de dispositions constitutionnelles. On a pu le constater dans le cas de l'initiative de Rothenthurm et de l'initiative sur les F/A-18, par exemple. De telles modifications constitutionnelles sont plutôt problématiques, non seulement parce qu'elles dérangent la systématique de la Constitution, mais aussi parce qu'une fois acceptées, elles sont difficiles à changer, toute révision de la Constitution exigeant la majorité du peuple et des cantons.

Le référendum financier devrait, surtout pour les grands projets d'infrastructure, être assorti de restrictions supplémentaires. La transparence des décisions financières se trouverait améliorée par un référendum financier dans lequel un certain crédit est accepté et toute nouvelle dépense soumise à l'approbation populaire. Il en va de même des grands projets de subventions. Les expériences faites au niveau cantonal attestent que les citoyens peuvent très bien estimer l'utilité des subventions. Une politique plus raisonnable en matière de dépenses devrait ainsi être mise en place.

Outre les effets directs qu'un référendum financier peut avoir à l'échelon fédéral, il faut également prendre en considération ses effets indirects. D'une part, les députés et le gouvernement voudront tenir compte des souhaits des citoyens avant de prendre des décisions ayant une incidence sur le budget. En raison de l'incertitude qui règne quant aux préférences des citoyens, ils vont faire preuve de prudence dans leurs calculs et essayer de proposer des

- Pommerehne, W.W. und Schneider, F. (1985), Politisch-ökonomische Überprüfung des Kaufkraftinzenzkonzepts: Eine Analyse der AHV-Abstimmungen von 1972 und 1978, in: Brugger, E.A., et Frey, R.L. (éds.), *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*, Rüegger, Diessenhofen 1985, 75–100.
- Schaltegger, C.A. et Feld, L.P. (2004), Do Large Cabinets Favor Large Governments?, Evidence from Sub-federal Jurisdictions, mimeo, Philipps-Universität Marburg 2004.
- Trechsler, A. und Serdült, U. (1999), Kaleidoskop Volksrechte: *Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*, Helbing and Lichtenhahn, Bâle 1999.

projets entraînant de faibles coûts, afin de ne pas risquer une défaite en vote référendaire. Cette anticipation d'une éventuelle défaite électorale va réduire la marge financière des différents projets. D'autre part, les décideurs au Parlement et au gouvernement vont tenter de rester en-deçà de la valeur seuil prévue pour le référendum financier en «saucissonnant» éventuellement un projet. Ce danger est réel et de telles réactions d'esquive peuvent être constatées au niveau des cantons. L'expérience des cantons montre toutefois que le référendum financier est suffisamment restrictif.

Le frein à l'endettement et le référendum financier se répercutent de différentes manières sur le processus budgétaire. Le frein à l'endettement laisse aux instances politiques une marge de manoeuvre considérable lors de la fixation des recettes et des dépenses, alors que le référendum financier permet d'agir de manière plus ciblée au niveau des crédits pour des dépenses particulières. Au contraire du frein à l'endettement, le référendum financier est orienté sur un autre horizon de planification. Il devrait ainsi venir compléter le frein à l'endettement. L'évidence au niveau des cantons montre que le frein à l'endettement et le référendum financier ne se trouvent pas dans une relation de substitution. Alors que les freins à l'endettement cantonaux contribuent principalement à la réduction des déficits cantonaux, le référendum financier entraîne des dépenses et des recettes plus faibles.<sup>37</sup>

#### 4.3.5 Aménagement d'un référendum financier à l'échelon fédéral

La solution la plus raisonnable consisterait à soumettre au peuple pour approbation les nouvelles dépenses (uniques et récurrentes) qui dépassent un montant déterminé. Que l'on instaure un référendum financier facultatif, obligatoire, ou les deux à la fois, n'est pas déterminant. Selon le montant limite et le nombre de signatures requises, les deux instruments peuvent être équivalents. Le projet actuel de référendum financier facultatif semble donc acceptable. Le nombre de signatures prévu (50 000 électeurs), qui se calque sur le référendum législatif facultatif, est également judicieux, car il se rattache à une pratique ayant fait ses preuves à l'échelon fédéral.

Qui doit cependant se prononcer sur ce qu'est une «nouvelle» dépense? Dès qu'il s'agit d'une extension des dépenses dans le temps, les dépenses globales des projets concernés (à partir d'un certain montant) devraient être sujettes à référendum. Comme il reste encore une large marge d'aménagement, il devrait en outre être possible d'avoir recours au référendum financier lorsque la somme retenue est inférieure à la valeur seuil, mais qu'une très forte

minorité du Parlement le demande. Si l'on entend donner au peuple la possibilité de contrôler, par le biais d'un référendum financier, la politique du Parlement et en particulier le comportement de celui-ci en matière de dépenses, il serait judicieux de prévoir un quorum dans l'une des deux Chambres pour le lancement d'un référendum financier facultatif. On pourrait envisager de limiter le quorum à un quart des membres d'un conseil.

Reste la question de la valeur seuil. A la différence de ce qui se passe dans la plupart des cantons, il est pertinent de prévoir des limites relatives de dépenses. La valeur seuil devrait être indiquée en pour-cent d'une moyenne des dépenses de l'année précédente. Ainsi le référendum financier ne deviendrait pas plus restrictif à mesure que les dépenses augmentent. Si l'on se base sur la médiane des valeurs seuils du référendum financier obligatoire pour les dépenses uniques, qui entraîne une nette compression des dépenses publiques au niveau cantonal<sup>38</sup>, et que l'on met ce paramètre en relation avec les dépenses du canton concerné en 1998, il en résulte une valeur seuil de 0,15%. En prenant pour exemple le canton de Saint-Gall, dont le montant limite est situé au 75<sup>e</sup> centile, on obtiendrait un montant limite de 0,45%. Pour un référendum financier facultatif, les valeurs devraient être plus basses. Si l'on prend encore une fois l'exemple du canton de Saint-Gall, alors une valeur seuil de 0,1% devrait être fixée. Compte tenu des expériences faites avec la NLFA au niveau fédéral, il semble indiqué de fixer à un niveau relativement bas les valeurs seuils pour le référendum financier portant sur des dépenses récurrentes. Une réglementation, qui semble fonctionner au niveau cantonal, fixe la limite des dépenses à un dixième de la valeur prévue pour le référendum sur les dépenses uniques.

### 4.4 Désenchevêtrement des assurances sociales et du compte de l'Etat<sup>39</sup>

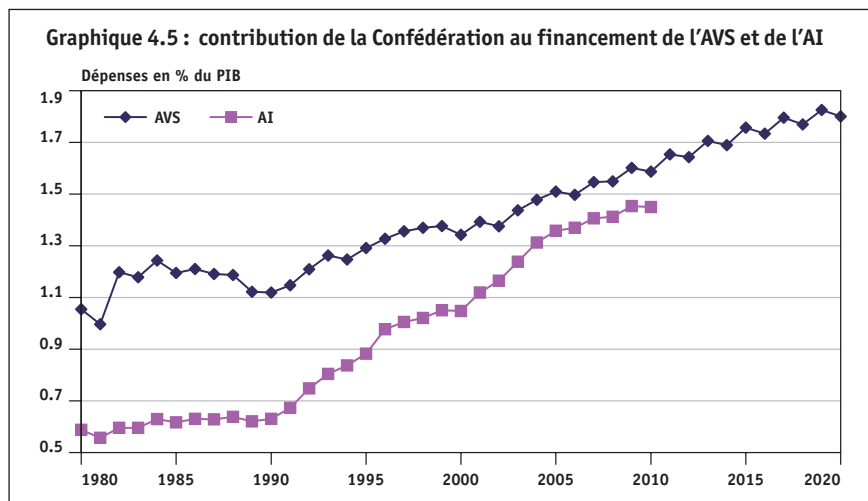
#### 4.4.1 Introduction

L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI) sont étroitement liées au budget de la Confédération sur le plan financier, mais aussi statistique. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays, ces deux assurances n'ont pas de compte propre dans le bilan des comptes nationaux. Le Conseil fédéral envisage toutefois, à moyen terme, de séparer l'AVS et l'AI du budget fédéral. Le projet a été provisoirement repoussé après l'échec de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS en votation populaire le 16 mai 2004. Le désenchevêtrement des comptes de la Confédération et des assurances sociales poursuit deux objectifs. Le premier est d'améliorer la transparence des recettes et des dépenses de la Con-

37 Cf. Schaltegger et Feld (2004).

38 Voir Feld et Matsusaka (2003).

39 Concernant le chapitre 4.4, vous trouverez une étude de référence à l'adresse suivante: [www.kfk.admin.ch/Studien/Entflechtung\\_von\\_Sozialversicherungen\\_und\\_Staatsrechnung](http://www.kfk.admin.ch/Studien/Entflechtung_von_Sozialversicherungen_und_Staatsrechnung) Monika Büttler, Université de Saint-Gall.



Confédération et des assurances sociales. Le second est d'avoir une vue d'ensemble plus claire du système de subventionnement des assurances sociales par les pouvoirs publics. Le désenchevêtrement des assurances sociales et du compte d'Etat est ainsi comparable à la réforme proposée de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Les dépenses de l'AVS et de l'AI vont fortement augmenter ces prochaines décennies, pour des raisons démographiques avant tout. A partir de 2010 environ, les recettes de l'AVS ne pourront plus suivre le rythme des dépenses. Ce phénomène existe depuis déjà plus de dix ans dans l'AI. Aujourd'hui, environ 20 % des dépenses de l'AVS et 50 % de celles de l'AI sont financées par les pouvoirs publics (Confédération et cantons).<sup>40</sup> Si les ressources générales de la Confédération doivent continuer à l'avenir de payer un pourcentage légalement prescrit des rentes, les contributions aux deux assurances sociales vont, comme le montre le *graphique 4.5*, accaparer une part toujours plus importante des recettes de la Confédération et du produit intérieur brut.<sup>41</sup> En outre, la participation proportionnelle des pouvoirs publics aux prestations des assurances sociales provoque un automatisme des dépenses qui comprime potentiellement d'autres tâches fédérales et peut conduire à des conflits relatifs à la redistribution. Toutefois, la tenue de comptes séparés pour les assurances sociales AVS et AI dans le bilan des comptes nationaux ne permet pas non plus de résoudre ce problème. Il serait dès lors judicieux, lors d'un éventuel désenchevêtrement, de discuter aussi de l'aménagement des subventions des pouvoirs publics.

La présente contribution expose, sous l'angle économique et dans le contexte international, les chances et les problèmes liés à un désenchevêtrement. Dans la première partie, nous examinerons les différents aspects d'un désenchevêtrement ainsi que la réglementation en vigueur en Suisse et dans quelques pays

industrialisés. Un désenchevêtrement et, en particulier, un réaménagement du financement par la Confédération nécessite des révisions de la Constitution fédérale ainsi que des lois sur l'AVS et l'AI. Nous aborderons donc aussi, sous forme d'analyse, les aspects de politique économique.<sup>42</sup> Pour terminer, nous débattrons de quelques problèmes concrets découlant d'une séparation éventuelle de l'AVS/AI et du compte d'Etat en Suisse.

#### 4.4.2 Les termes du problème

Le désenchevêtrement des grandes assurances sociales et du compte d'Etat pose deux problèmes fondamentalement différents. Le premier touche au type de comptabilisation des assurances sociales dans les comptes nationaux. Le second concerne l'aménagement des transferts des ressources générales de la Confédération aux assurances sociales, soit de la part du financement qui ne provient pas des contributions des assurés.

Sous l'angle des comptes nationaux, on distingue essentiellement trois critères pour le compte d'exploitation des grandes assurances sociales.

1) Le critère de distinction de loin le plus important est celui de la séparation : il convient de déterminer si des comptes propres sont tenus pour les assurances concernées ou si celles-ci entrent directement dans les comptes de l'Etat. Il s'agit d'un critère purement comptable qui ne touche pas les aspects de financement (que ce soit la part des contributions ou celle des prestations).

2) Les comptes de l'assurance de rentes et de l'assurance-invalidité peuvent être tenus séparément ou ensemble. La question est importante, car certaines prestations des assurances ne peuvent plus, à la fin de la vie active, être rangées clairement dans l'une ou l'autre assurance.

3) Une question essentielle est celle du type de gestion et de comptabilisation des réserves. On peut songer à de petites réserves fluctuantes, mais aussi à une véritable réserve constituée en périodes favorables pour fournir les moyens financiers nécessaires en périodes défavorables. Comme nous le verrons ci-dessous, la question des réserves est aussi liée au type de transferts étatiques aux assurances sociales.

Les contributions des assurés ne couvrent pas toujours la totalité des dépenses des assurances de rentes et d'invalidité. Une part importante des prestations est financée par les ressources générales de l'Etat. Ce financement peut être lié ou discrétionnaire. Dans le second cas, le financement est redéfini, respectivement négocié, chaque année. La garantie du déficit de la Confédération pour les assurances sociales occupe une position particulière. En cas de balance complète des comptes, la formation de réserves revient généralement aux assurances

40 Selon la nouvelle péréquation financière RTP, les cantons ne doivent plus participer directement au financement de l'AVS et de l'AI. Leurs contributions (selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants) doivent être entièrement prises en charge par la Confédération.

41 Les contributions des pouvoirs publics s'élèvent aujourd'hui à quelque 10 milliards de francs et représentent ainsi près de 20 % du budget de la Confédération. Comme le montrent le tableau 3.4 et le chapitre 3 du présent rapport annuel, on a enregistré ces dernières années une hausse sensible de ces contributions en part des dépenses publiques et par rapport au PIB.

42 «Pour avoir une chance devant le peuple, les projets de politique financière doivent jouir d'un large consensus», a relevé récemment le conseiller fédéral Merz dans un exposé.

correspondantes. Pour les transferts liés de l'Etat aux systèmes d'assurance, on retient pour l'essentiel les caractéristiques suivantes :

a) Les contributions de l'Etat sont directement fonction des recettes de l'assurance sociale dans le sens de «matching funds». Ce type de financement a jusqu'ici été appliqué surtout pour les projets de recherche et d'investissement, car il incite fortement à exploiter des sources de financement alternatives. Comme les assurances sociales ont peu de contrôle sur leurs recettes, ce type de financement n'a pas grand sens.

b) L'Etat fournit une part déterminée des recettes publiques aux assurances. Un exemple important est la cession de pourcentage de taxe sur la valeur ajoutée aux institutions correspondantes. Les recettes provenant d'impôts affectés tombent aussi sous ce critère de financement. Outre la taxe sur la valeur ajoutée, on peut songer également aux impôts écologiques, aux impôts sur l'énergie, aux taxes sur l'alcool et le tabac ainsi qu'aux impôts sur les maisons de jeux. Ce type de financement est aussi totalement indépendant des prestations d'assurances, comme mentionné sous lettre a).

c) L'Etat participe avec un pourcentage déterminé aux prestations des assurances. Il peut s'agir d'un pourcentage déterminé de la somme totale des dépenses ou du financement de certaines prestations (par exemple, coûts des retraites anticipées). Contrairement aux deux modèles de financement précédents, l'Etat supporte dans ce cas une partie du risque des dépenses.

d) Les assurances sociales bénéficient d'un soutien financier selon une formule déterminée qui peut comprendre, outre les recettes et les dépenses, d'autres aspects encore (nombre d'assurés, conjoncture, renchérissement). Pour l'Etat, le risque lié aux dépenses dépend de l'aménagement de la formule.

e) En cas de garantie de déficit, l'Etat compense toute la différence entre les recettes et les dépenses de l'assurance sociale. C'est particulièrement le cas lorsque l'Etat finance toutes les prestations de rentes par les ressources fiscales générales et supporte ainsi la totalité du risque lié aux dépenses.<sup>43</sup>

Le subventionnement des assurances sociales peut aussi consister en une combinaison de plusieurs des règles mentionnées ci-dessus. C'est ainsi que le financement par les recettes d'impôts affectés peut, par exemple, être lié à une complète balance des comptes.

#### 4.4.3 Réglementation en vigueur en Suisse et dans une sélection de pays

##### Suisse

La Suisse ne tient pour l'instant pas de comptes séparés pour les deux grandes assurances sociales que sont l'AVS et l'AI dans le

bilan des comptes nationaux. L'Office fédéral de la statistique tient cependant les comptes correspondants hors du bilan des comptes nationaux. De plus, l'Office fédéral des assurances sociales présente chaque année de manière très claire les revenus et les engagements de l'AVS et de l'AI. En Suisse comme dans la plupart des autres pays, les assurances de rentes et d'invalidité sont comptabilisées séparément.

En Suisse, 20 % des prestations AVS et 50 % des dépenses de l'AI sont financées par la Confédération et les cantons. Ce financement, fixé dans la loi, se compose des recettes des impôts affectés sur le tabac et les spiritueux, de pour-cent de la taxe sur la valeur ajoutée et des ressources générales de l'Etat. La nouvelle péréquation financière entend simplifier la répartition complexe de ces subventions entre la Confédération et les cantons. Ces derniers ne devraient plus participer directement aux coûts de l'AVS et de l'AI.

La Confédération suisse n'équilibre pas les comptes des assurances sociales, mais comptabilise les soldes comme réserves ou comme dettes. Les réserves de l'AVS en Suisse correspondent à peu près aux dépenses d'une année. Elles sont donc nettement supérieures à des réserves purement fluctuantes, mais pas assez importantes pour couvrir en grande partie les futures dépenses supplémentaires. L'AI, pour sa part, a déjà accumulé des dettes représentant environ 45 % des dépenses annuelles (2002). A l'heure actuelle, l'endettement annuel nouveau correspond déjà à plus de 10 % des dépenses.

##### Sélection de pays industrialisés

Un coup d'oeil sur quelques pays industrialisés importants figurant dans le *tableau 4.1*<sup>44</sup> indique que la comptabilisation des assurances sociales dans le compte d'Etat est plutôt inhabituelle, en comparaison internationale. Seule la Grande-Bretagne n'a pas de comptes institutionnalisés pour les assurances sociales dans le bilan des comptes nationaux. Tout comme la Suisse, elle dresse les dépenses et les recettes de l'assurance de rentes dans un autre cadre, mais elle le fait seulement à intervalles irréguliers et de manière très peu transparente.

Dans la plupart des pays, les assurances de rentes et d'invalidité sont comptabilisées séparément. L'Allemagne et l'Autriche constituent à cet égard des exceptions. Aux Pays-Bas, l'invalidité est imputée sur le compte de l'assurance-chômage. Dans quelques pays, tels que la France et l'Allemagne par exemple, des comptes séparés sont tenus pour les assurances de rentes des différents groupes professionnels. Dans ces cas, des paiements compensatoires sont souvent opérés entre les assurances correspondantes.

43 Dans ce type de transferts, les excédents éventuels vont soit à l'Etat, soit à un fonds de réserve. En réalité, il est rare que le second cas se présente.

44 En annexe à la version complète de cette contribution, vous trouverez une description détaillée de la situation dans les pays sélectionnés (ainsi que de nombreux liens Internet). Elle peut être consultée à l'adresse suivante: [www.kfk.admin.ch/Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung](http://www.kfk.admin.ch/Entflechtung%20von%20Sozialversicherungen%20und%20Staatsrechnung), Monika Büttler, Université de St. Gall. Il faut relever que les pays ont été choisis notamment en fonction des informations disponibles. La sélection n'est donc pas représentative. Les pays retenus sont plutôt ceux dont la comptabilité des assurances sociales est relativement transparente.

De véritables réserves des assurances sociales sont constituées uniquement dans les pays où l'Etat ne compense pas entièrement les comptes correspondants (voir ci-dessous). Toutefois seuls les Etats-Unis (implicitement) et les Pays-Bas (explicitement) constituent de véritables réserves dans la perspective des futurs changements démographiques. Aux Pays-Bas, un transfert annuel de l'Etat permet d'accumuler des réserves. Celui-ci est financé, comme les rentes courantes, par le produit général des impôts. Aux Etats-Unis, une réserve importante est constituée par les excédents courants versés dans le «Social security trust fund». La constitution d'une telle réserve par des excédents a aussi lieu en France, mais dans une mesure beaucoup plus faible. L'Allemagne dispose d'un fonds de réserve très modeste qui peut tout au plus servir de réserve fluctuante.

Dans aucun des pays sélectionnés, les assurances sociales parviennent à fonctionner sans transferts des pouvoirs publics. Dans bien des cas, ces transferts ont lieu sous forme d'une garantie de déficit implicite ou explicite sur une base annuelle, tout au moins pour une partie des prestations. La Grande-Bretagne limite cette compensation à 17 % des dépenses de

l'assurance. La France et l'Allemagne équilibrent uniquement les comptes de certaines branches des assurances de rentes. En Allemagne, l'aide financière de l'Etat inclut implicitement aussi des aspects de la couverture de déficit. Tout comme la Suisse, le Japon couvre aussi une part déterminée des dépenses ( $\frac{1}{3}$  jusqu'ici, mais cette part sera portée à 50 % de 2004 à 2009) par les ressources générales de l'Etat. La France et l'Allemagne utilisent aussi le produit d'impôts indirects affectés (TVA) et de taxes (en particulier sur le tabac et les spiritueux ainsi que sur les énergies non renouvelables) pour financer les assurances sociales.

Les assurances sociales et le compte d'Etat sont donc étroitement imbriqués dans tous les pays. La tenue de comptes séparés ne garantit pas à elle seule la transparence de la situation financière des assurances. C'est ainsi qu'il a été très difficile d'obtenir des informations sur la plupart des pays sélectionnés.<sup>45</sup>

#### 4.4.4 Une analyse des aspects relevant de la politique économique

Un désenchevêtrement des assurances sociales et du compte d'Etat comprend une composante comptable et une autre de politique financière. Le chapitre suivant traite tout

45 «UK pension accounting is a mess, in common with most other countries», a déclaré le professeur Richard Disney, de l'Université de Nottingham, un éminent expert international en assurances sociales.

Tableau 4.1

#### Systèmes de financement des assurances étatiques de rentes et d'invalidité dans une sélection de pays

Pays	Compte séparé	AR/AI séparées	Transferts liés	Transferts discrétionnaires	Remarques	Réserves pour le vieillissement démographique
Allemagne	oui	non	<ul style="list-style-type: none"> <li>aide financière générale: selon formule</li> <li>aide financière supplémentaire: 1 % TVA, impôts écologiques.</li> </ul>	Equilibrage des comptes pour la prévoyance vieillesse dans l'agriculture et pour les mineurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baisse drastique des réserves minimales ces dernières années</li> <li>La prévoyance vieillesse des fonctionnaires fait partie du budget de l'Etat</li> </ul>	non
France	oui	oui	<ul style="list-style-type: none"> <li>impôts indirects</li> <li>impôts affectés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equilibrage des comptes de branches spéciales (chemins de fer, mines, navigation, etc.)</li> <li>Prise en charge de tous les versements aux invalides</li> </ul>	La prévoyance vieillesse des fonctionnaires fait partie du budget de l'Etat	(oui). Financées par les excédents de la caisse de rentes et les taxes sociales
Japon	oui	oui	<ul style="list-style-type: none"> <li><math>\frac{1}{3}</math> des dépenses, par la suite <math>\frac{1}{2}</math> (comprend l'AI lorsque l'assuré a travaillé avant de devenir invalide)</li> </ul>	Financement par les ressources du budget général des prestations pour les personnes ayant un handicap physique ou psychique durable		non
Pays-Bas	oui	oui		Equilibrage complet des comptes	Taux d'invalides très élevé	Oui. Jusqu'en 2020, seuls les versements provenant des impôts généraux sont autorisés
Autriche	oui	non		Equilibrage complet des comptes		non
Royaume-Uni	non	oui		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aide financière de l'Etat si nécessaire, max. 17 % des dépenses</li> <li>Prise en charge des versements aux invalides</li> </ul>	Système extrêmement opaque	non
Etats-Unis	oui	oui		Transferts de l'Etat pas transparents		Oui. Fonds fiduciaire aux réserves élevées.
Suisse	non (option: oui)	oui	<b>Règle actuelle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>20 % des dépenses de l'AVS</li> <li>50 % des dépenses de l'AI</li> </ul>	<b>Option</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>environ 1 p. de % de TVA pour l'AVS Equivalence pour les recettes jusqu'ici affectées de l'impôt sur l'alcool et le tabac</li> <li>environ 1,8 p. de % de TVA pour l'AI</li> </ul>		non

d'abord séparément ces deux aspects, bien qu'ils soient interdépendants, comme nous l'avons mentionné ci-dessus.

#### *La comptabilisation des assurances sociales*

Le premier pas pour désenchevêtrer le budget des assurances sociales de celui de l'Etat est de tenir des comptes séparés pour les assurances dans les comptes nationaux. Ce changement, qui doit améliorer la transparence de la situation financière des assurances sociales comme des autres postes du budget, ne génère toutefois en soi aucune valeur ajoutée. Mais comme, en règle générale, l'acquisition et l'exploitation d'informations ne sont pas gratuites, une comptabilisation plus transparente des recettes et des dépenses des assurances sociales et de l'Etat réduit les coûts de l'information. Elle présente dès lors le caractère d'un bien public. Dans le débat politique, une séparation claire entre les assurances sociales et les autres tâches de l'Etat permet de se concentrer plus facilement sur le véritable problème. S'il faut disposer d'un budget global de l'Etat comprenant les assurances sociales – comme le demande par exemple l'Union européenne pour le calcul du déficit pertinent selon les critères de Maastricht – il est simple d'agréger les différents comptes.<sup>46</sup>

Le marketing joue, dans le processus politique aussi, un rôle qu'il ne faut pas sous-estimer. Un exemple actuel tiré de la politique sociale suisse nous permet de l'attester (voir Büttler, 2004) : en novembre 2000, deux initiatives pratiquement identiques visant à abaisser l'âge de la retraite ont réalisé, en votation, des scores bien différents.<sup>47</sup> Deux facteurs peuvent expliquer ces différences. D'une part, la présentation des faits revêt une importance capitale.<sup>48</sup> D'autre part, le mouvement dont provient la proposition joue également un rôle. Si l'on applique les connaissances acquises par l'analyse à la question de la comptabilisation des assurances sociales, on parvient aux conclusions suivantes : premièrement, des comptes séparés peuvent conduire à une meilleure perception de la situation financière (présentation des faits). Deuxièmement, la comptabilisation standardisée dans les comptes nationaux laisse moins de marge de manœuvre pour des interprétations différentes de la situation financière des assurances sociales.

On ignore si une séparation comptable entraîne à elle seule une augmentation ou une diminution des dépenses des assurances sociales et des autres tâches fédérales. Tout dépend aussi notamment de l'acceptance politique des différents postes du budget. D'une part, les éventuels problèmes de financement peuvent être attaqués là où ils se manifestent, soit, en l'espèce, dans les assurances sociales. Ceci devrait plutôt réduire tendanciellement

les dépenses générales. D'autre part, avec des comptes séparés, les autres tâches de l'Etat risquent moins de figurer comme un résidu dans le budget de l'Etat. La pression visant à réduire les dépenses sociales, qui augmentent en raison de l'évolution démographique, est plus faible en cas de désenchevêtrement sans mesure d'accompagnement. Cet effet est encore renforcé lorsqu'un éventuel frein aux dépenses institutionnalisés se limite au budget de l'Etat sans les assurances sociales. Dans ce cas, on pourrait prévoir pour certaines assurances sociales une règle propre de frein aux dépenses. Si par ailleurs l'acceptance politique des dépenses sociales est relativement élevée, une comptabilité séparée tend à aboutir à des dépenses totales plus élevées. Les résultats de la votation du 16 mai 2004 montrent que l'acceptance des dépenses en faveur des rentes vieillesse est élevée – la 11<sup>e</sup> révision aurait réduit les rentes de groupes déterminés de personnes – mais qu'en revanche celle de transferts supplémentaires du budget de l'Etat est faible – un pour cent supplémentaire de TVA en faveur de l'AVS a été rejeté. Ces deux décisions ne sont pas faciles à concilier.<sup>49</sup> Elles montrent aussi combien il est difficile d'établir des prévisions fiables sur l'évolution du budget, avec ou sans comptes séparés pour les assurances sociales.

L'établissement d'un compte séparé peut aussi être interprété comme un premier pas vers une plus grande autonomie financière des assurances sociales. C'est le cas uniquement si le subventionnement des prestations de l'assurance par les recettes fiscales générales n'est pas simultanément soumis à un automatisme de dépenses, comme c'est le cas par exemple avec une garantie de déficit ou une participation de l'Etat aux dépenses selon un pourcentage fixé.

#### *Bilan intergénérationnel et réserves*

Un compte séparé pour les assurances sociales dans le bilan des comptes nationaux peut certes mettre en lumière les recettes et dépenses courantes. Mais il ne reflète pas les engagements à long terme, respectivement leur valeur actuelle. La transparence du compte d'exploitation actuel est, il est vrai, importante. Cependant, elle ne fournit qu'une fraction des informations pertinentes pour la politique sociale. C'est tout particulièrement le cas de l'assurance de rentes (et dans une moindre mesure de l'assurance-invalidité), car les contrats de générations courent sur plusieurs décennies. Un budget équilibré ne signifie donc pas nécessairement que le problème de financement est réglé. Ce n'est qu'en établissant, de manière intertemporelle, les contributions aux assurances sociales et les prestations, comme cela se fait dans les comptes générationnels ou «generational accounting», que l'on

46 En Suisse, il faudrait se demander, en cas de désenchevêtrement des assurances sociales et des finances publiques, à quels domaines s'appliqueraient le frein aux dépenses et le frein à l'endettement. Voir aussi à ce sujet la section 4.4.5

47 A titre de rappel: les deux initiatives ont été soumises au vote du peuple le 26 novembre 2000. L'initiative de la Société suisse des employés de commerce («pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes») a recueilli 39,5 % de oui, celle du Parti écologiste suisse («pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes») 46 % environ. Les médias ont imputé la différence entre les deux initiatives au fait que la deuxième permettait un retrait progressif de la vie active grâce à des rentes partielles. Or, ce retrait aurait été tout à fait compatible aussi avec le mandat constitutionnel de la première initiative.

48 Voir aussi à ce sujet Jacoby (2000).

49 Le rejet de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS est vraisemblablement aussi dû au fait que ses opposants l'ont présentée comme un premier pas vers un démantèlement social, ce qui parle en faveur d'une assez grande acceptation de l'AVS.

## Bibliographie

- Bütler Monika, «Framing in Ballots», working paper, Université de Lausanne.
- Département fédéral de l'intérieur : «Panorama des assurances sociales», communiqué de presse du 30 juin 2004, [http://www.edi.admin.ch/dokumentation/medienmitteilungen/00177/040630\\_panorama\\_f.pdf](http://www.edi.admin.ch/dokumentation/medienmitteilungen/00177/040630_panorama_f.pdf).
- Jacoby William, G., «Issue Framing and Public Opinion on Government Spending», *American Journal of Political Science*, 2000, vol. 44(4).
- Merz Hans-Rudolf ; exposé présenté devant l'assemblée annuelle de la Conférence des directeurs cantonaux des finances du 27 mai 2004 à Liestal.
- Office fédéral des assurances sociales: «Statistique des assurances sociales suisses 2003», [http://www.bsv.admin.ch/publikat/svs/fj/svs\\_2003\\_f.pdf](http://www.bsv.admin.ch/publikat/svs/fj/svs_2003_f.pdf).
- Tversky Amos & Kahneman Daniel, «Rational Choice and the Framing of Decisions», *Journal of Business*, 1986, vol. 59(4).
- Autres sources dans l'étude de référence.

peut rendre compte de la situation financière effective des assurances sociales. Voir aussi à ce sujet le *chapitre 4.2* du présent rapport annuel.

Si l'Etat n'équilibre pas les comptes des assurances sociales, la gestion des réserves acquiert une importance particulière. La comptabilisation transparente des éventuelles réserves ou dettes de l'assurance concernée est dès lors au moins aussi importante qu'une comptabilisation séparée des dépenses et des recettes courantes. Les réserves constituent un lien entre les comptes des assurances sociales de différentes périodes. Un bilan intergénérationnel permet en outre de calculer les provisions nécessaires pour assurer à long terme le financement des assurances sociales.

#### *Un budget séparé pour quelles assurances sociales ?*

Les raisons que nous avons invoquées en faveur d'une comptabilisation séparée de l'assurance de rentes et de l'assurance-invalidité sont également valables en substance pour d'autres assurances sociales. Une comptabilisation transparente – même pour le compte courant seulement – s'avère aussi judicieuse dans d'autres domaines de la politique sociale. Les assurances de rentes et d'invalidité possèdent toutefois des caractéristiques qui les distinguent des autres assurances sociales. Premièrement, les dépenses de ces deux branches représentent un multiple des dépenses d'autres domaines de la politique sociale d'un Etat. Il est dès lors essentiel d'avoir une bonne vue d'ensemble de leur situation financière. Deuxièmement, les aspects intertemporels sont d'une importance capitale dans l'assurance de rentes et, dans une moindre mesure, dans l'assurance-invalidité. Pour les assurés, les phases de cotisations et de prestations sont strictement séparées dans l'AVS et généralement séparées dans l'AI. Elles n'alternent pas comme dans l'assurance-chômage par exemple.

Les comptes de l'AI et de l'AVS doivent-ils être tenus séparément, comme en Suisse, ou ensemble, comme en Allemagne et en Autriche par exemple ? Les deux systèmes assurent certes des risques différents, soit l'âge et l'invalidité, mais en réalité, il est souvent problématique de séparer l'invalidité du passage prématuré à la retraite. En Suisse comme dans d'autres pays, l'assurance-invalidité sert aujourd'hui de substitut à un aménagement plus souple de l'âge de la retraite.

Pour avoir une vue d'ensemble de toutes les activités de l'Etat dans le domaine de la sécurité sociale, il faudrait en principe tenir aussi des comptes séparés pour les assurances sociales réglées par l'Etat, mais organisées par l'économie privée (caisses-maladie et caisses de pension, par exemple). Ceci n'est toutefois

pas réaliste. Pour les caisses de pension financées selon le système de la capitalisation, il se pose en outre la question de la délimitation entre les domaines obligatoire et surobligatoire de l'assurance.

#### *L'aménagement du subventionnement transversal*

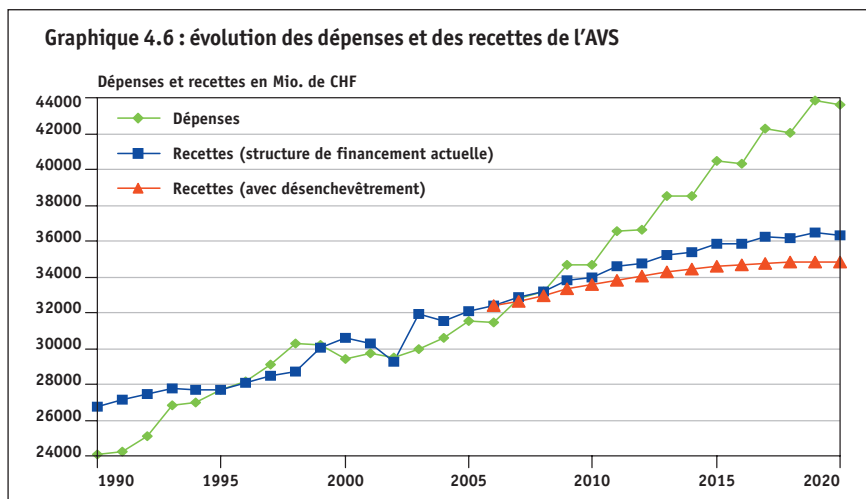
Il suffit de jeter un coup d'oeil sur ce qui se passe dans d'autres pays pour constater qu'une comptabilisation séparée des assurances sociales ne suffit pas pour supprimer ou limiter au maximum l'imbrication avec les finances générales de l'Etat. L'aménagement du subventionnement des assurances sociales par les recettes fiscales générales joue dès lors un rôle important dans la discussion sur le désenchevêtrement. Bien des modèles de financement possibles génèrent, comme nous l'avons vu au *chapitre 4.4.3*, une étroite interdépendance financière, même en cas de comptes séparés, car les dépenses des assurances déterminent dans une très large mesure le montant des contributions de l'Etat.

C'est tout particulièrement le cas avec une garantie de déficit implicite ou explicite par laquelle la Confédération équilibre année après année les comptes des assurances. Mais, il y a aussi un automatisme des dépenses si l'Etat couvre un pourcentage déterminé des dépenses de l'assurance, comme c'est le cas en Suisse et au Japon ou s'il existe un financement mixte qui dépend au moins partiellement des prestations de rentes et d'invalidité. Dans un tel cas, la politique sociale affecte directement le budget fédéral. L'incitation à utiliser les fonds de manière économe est faible pour les assurances sociales. L'automatisme des dépenses qui accompagne un tel financement rend plus difficile la planification du budget global de l'Etat. La forte hausse des dépenses des assurances sociales due à l'évolution démographique peut susciter des conflits indésirables relatifs à la redistribution dans les autres domaines de tâches de l'Etat. Les fluctuations conjoncturelles dans le reste du budget de l'Etat ont en outre tendance à se renforcer car, en périodes de récession, les cotisations des assurés diminuent alors que les prestations de rentes augmentent, surtout dans l'assurance-invalidité. La plus forte flexibilisation de l'âge de la retraite qui est prévue va entraîner temporairement des dépenses supplémentaires dans l'AVS aussi, si les conditions générales de l'économie sont défavorables, alors même que, sur le plan de la technique d'assurance, les réductions des rentes sont neutres.<sup>50</sup>

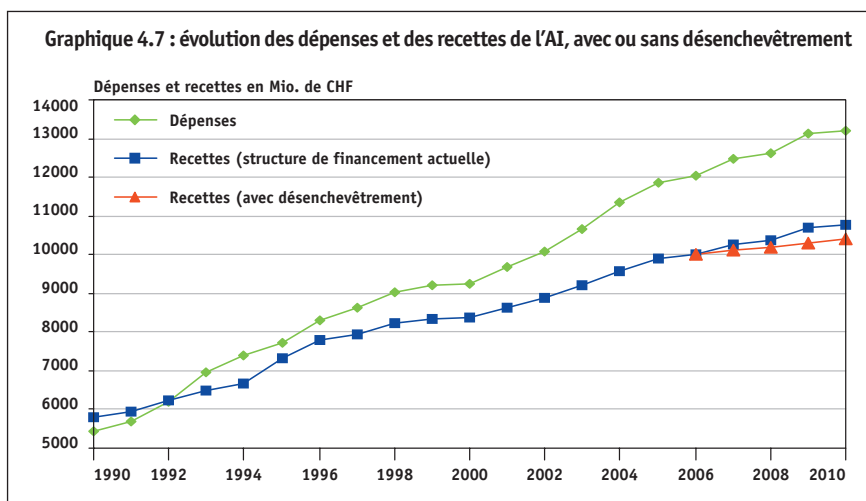
Si les transferts de l'Etat aux assurances sociales ne sont pas couplés aux prestations, cet automatisme des dépenses disparaît. Dans ce cas, les assurances sociales supportent un risque de financement plus élevé et, en particu-

50 L'importance d'une comptabilisation intertemporelle des prestations des assurances sociales se manifeste à nouveau. Opération neutre sur le plan de la technique d'assurance, une adaptation de la rente en cas de retraite anticipée ne modifie pas la valeur actuelle des prestations de rente perçues par un individu. La perception anticipée des prestations entraîne cependant, dans le compte courant, des dépenses supplémentaires (qui seront compensées ultérieurement par une diminution des dépenses).

Graphique 4.6 : évolution des dépenses et des recettes de l'AVS



Graphique 4.7 : évolution des dépenses et des recettes de l'AI, avec ou sans désenchevêtrement



lier, une plus grande partie des fluctuations conjoncturelles (qu'elles supportent déjà de toute façon avec les cotisations). Pour autant qu'il ne résulte pas de changements démographiques, ce risque peut être écarté par une bonne gestion des réserves. L'augmentation ces prochaines années des rentes à verser, causée par l'évolution démographique, pose un problème plus important que le risque de voir les dépenses et les recettes s'accroître. En abandonnant les transferts de l'Etat basés sur les dépenses au moment où les prestations de rente tendent à augmenter, on aggrave les problèmes de financement des assurances sociales. Les dépenses supplémentaires dues à l'évolution démographique sont d'ailleurs faciles à prévoir et donc à planifier. Une politique sociale clairvoyante devrait s'attaquer à temps à ces problèmes. Pour des raisons politiques, cela s'impose d'autant plus lorsque les transferts de l'Etat en cas de dépenses supplémentaires augmentent de manière moins automatique.

Un financement indépendant des prestations de rentes ne signifie pas nécessairement que le subventionnement transversal ne va pas suivre le rythme des dépenses. Ce qui disparaît, c'est l'augmentation automatique des transferts en cas de dépenses supplémentaires des

assurances sociales. Une adaptation des subsides devrait être décidée dans le processus politique. Il faut partir de l'idée qu'un tel procédé freine tout au moins la dynamique des dépenses.

#### 4.4.5 Une proposition de désenchevêtrement pour la Suisse

Après l'échec de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS en votation populaire, le désenchevêtrement des assurances sociales et du budget de l'Etat a été relégué au second plan.<sup>51</sup> Il reste toutefois important dans la perspective d'une garantie à long terme du financement de l'AVS et de l'AI. La proposition de désenchevêtrement comprend plusieurs points. Le premier est la tenue de comptes séparés pour l'AI et l'AVS dans le bilan des comptes nationaux. Comme l'Office fédéral de la statistique et celui des assurances sociales établissent aujourd'hui déjà les comptes d'exploitation de manière transparente, il ne s'agirait pas d'une grande innovation sur le plan de la technique d'information. Le désenchevêtrement doit aussi être considéré en rapport avec la réforme de la pré-répartition financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) puisque désormais les cantons ne devraient plus participer directement au financement des assurances sociales. Si la RPT devait être rejetée lors de la votation populaire du 28 novembre 2004, un désenchevêtrement judiciaire des finances de la Confédération et de l'AVS/AI devrait aussi tenir compte des transferts des cantons.

Une réforme des transferts des pouvoirs publics aux assurances sociales aurait davantage d'importance et serait plus explosive sur le plan politique. Au lieu d'assumer une part des dépenses, la Confédération transférerait aux assurances un nombre déterminé de points de pourcentage du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. Les recettes affectées de l'impôt sur l'alcool et le tabac pourraient être portées au crédit des assurances sociales soit directement, soit converties en point de taxe sur la valeur ajoutée. Une question importante dans le débat sur le désenchevêtrement est de savoir si le frein aux dépenses de la Confédération doit s'appliquer au budget global ou seulement à la partie qui ne comprend pas les assurances sociales. Dans le second cas, le frein aux dépenses serait en fait assoupli, car les dépenses des assurances sociales ont tendance à augmenter davantage que celles des autres tâches de l'Etat. Comme alternative, on pourrait prévoir pour certaines assurances sociales une règle propre de frein aux dépenses.

En cas de désenchevêtrement, le financement devrait être neutre durant l'année de passage. Les équivalents en points de taxe sur la valeur ajoutée seraient calculés cette année-là

51 Voir à ce sujet le communiqué de presse du Département fédéral de l'intérieur du 30 juin 2004.

sur la base des dépenses pronostiquées de l'AVS et de l'AI, et ils resteraient à ce niveau par la suite. Les *graphiques 4.6 (AVS) et 4.7 (AI)* montrent les effets d'un tel changement si le passage d'un système à l'autre avait lieu en 2006 et que les autres conditions restaient identiques.<sup>52</sup>

Après un désenchevêtrement financier, les transferts ne suivraient plus le rythme des dépenses des assurances sociales puisqu'ils augmenteraient uniquement avec les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée, soit à peu près avec le PIB. Un coup d'œil sur les *graphiques 4.6 (AVS) et 4.7 (AI)* permet toutefois de constater que l'abandon de l'automatisme actuel des dépenses ne serait responsable qu'en faible partie des lacunes croissantes du financement des assurances sociales. Ce sont le vieillissement démographique et l'absence de réserves substantielles des assurances qui constituent le problème essentiel. Pour assurer le financement de l'AVS et de l'AI à long terme, d'autres mesures – avec ou sans réforme des subventions aux deux institutions – sont encore nécessaires en matière de prestations et/ou de financement.

Le fort endettement de l'assurance-invalidité – qui va atteindre près de 6 milliards de francs à la fin de cette année – est un problème de taille pour la mise en œuvre d'un projet de désenchevêtrement financier. Comme les recettes courantes (y compris les transferts de l'Etat) ne couvrent aujourd'hui déjà pas les engagements courants, la dette accumulée constitue une grosse hypothèque pour l'assainissement de l'AI à long terme. En vue d'accroître l'acceptance politique d'un désenchevêtrement, sans compromettre la plus grande autonomie (et responsabilité propre) que l'on souhaite accorder à la politique sociale, il faudrait alléger, sous certaines conditions, quelque peu cette charge.

### 4.4.6 Conclusions

Sous l'angle économique, il n'y a guère d'objections à soulever contre des comptes séparés pour les grandes assurances sociales que sont l'AVS et l'AI. La séparation statistique augmente la transparence et facilite la planification à long terme. Le désenchevêtrement reste toutefois limité à un changement comptable si une partie fixe des dépenses continue à être couverte par les ressources générales de la Confédération. Dans le sens d'une plus grande autonomie financière et d'une plus grande sécurité du budget pour d'autres tâches de l'Etat, il vaudrait la peine d'envisager de passer à des transferts dont le montant serait axé sur les recettes de l'Etat (ou de la taxe sur la valeur ajoutée). De telles mesures ne permettent toutefois pas d'améliorer la transparence des engagements intertemporels des assurances

sociales. Il serait donc judicieux d'établir périodiquement, à côté du compte d'exploitation courant de l'AVS et de l'AI, un bilan intergénérationnel tel que nous l'avons décrit au *chapitre 4.2* du présent rapport.

Abandonner les subventions de la Confédération basées sur les dépenses n'augmenterait que légèrement la lacune de financement des assurances sociales. Le problème essentiel est celui du bouleversement démographique et de l'augmentation du taux d'invalides dans tous les groupes d'âge. Le vieillissement démographique touche non seulement l'AVS, mais aussi l'AI, car les travailleurs âgés sont nettement plus exposés au risque d'invalidité. Il ne suffit pas d'une participation proportionnelle de l'Etat aux dépenses des assurances sociales pour éliminer ce problème. Une comptabilisation séparée et transparente des assurances sociales, ajoutée à des règles de financement claires, constituent cependant une base essentielle pour une politique sociale durable.

52 Les prévisions reflétées par les graphiques reposent sur des estimations de l'auteur qui se basent sur des données et des prévisions de l'Office fédéral des assurances sociales. Evidemment, ces calculs dépendent des hypothèses retenues pour l'évolution de la croissance, des prix, des taux d'intérêt et de la population. Les petites variations dans les prévisions des dépenses des assurances sociales dépendent du moment de l'adaptation des rentes au renchérissement et de la croissance des salaires. Les prévisions se basent sur un réexamen des rentes tous les deux ans. Le paiement des intérêts est inclus dans les dépenses de l'AI.

# Impressum

## Activités de la Commission

Selon la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture du 20 juin 1980, la Commission pour les questions conjoncturelles apprécie de manière suivie l'état et l'évolution de la conjoncture, elle se prononce sur des questions économiques importantes.

## Membres de la Commission pour les questions conjoncturelles

<b>Président</b>	Kirchgässner Gebhard, Prof. Dr, Université de St-Gall
<b>Membres</b>	Baltensweiler Marco, Dr dipl. ing. agr. EPFZ, Economie agraire et relations internationales, Union Suisse des Paysans, Brugg Blank Susanne, lic. rer. pol., chef du ressort politique économique Travail.Suisse, Berne Brunetti Aymo, Prof. Dr, chef de la Direction de la politique économique, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), Berne Bütler Monika, Prof. Dr, Université de St-Gall Gaillard Serge, Dr oec. publ., secrétaire dirigeant à l'Union syndicale suisse, responsable du secrétariat central USS, Berne Gentinetta Pascal, Dr oec. HSG, membre de la direction, economiesuisse, Zurich Hoffmann Stefan, lic. rer. pol., membre de la Direction de l'Association suisse des banquiers, Bâle Horber Rudolf, Dr rer. pol., secrétaire patronal, Union suisse des arts et métiers, Berne Jeanrenaud Claude, Prof. Dr, Université de Neuchâtel Kugler Peter, Prof. Dr, Université de Bâle Masoni Marina, avocate, Conseillère d'Etat du canton du Tessin, Bellinzone Peytrignet Michel, Dr ès. sc. écon., directeur, Banque nationale suisse, Zurich Pittet Michel, Dr oec., Conseiller d'Etat du canton de Fribourg, Fribourg Riphahn Regina T., Prof. Dr, Université de Bâle Stutz Vital G., avocat, président de la Fédération des sociétés suisses d'employés, Zurich Van der Haegen Astrid, Conseillère en communication, présidente de Wirtschaftsfrauen Schweiz, Sissach BL
<b>Secrétariat</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) Direction de la politique économique Biétry Jules, ing. dipl. EPFZ Effingerstrasse 1, 3003 Berne Tél. 031 322 62 72, Fax 031 323 50 01 <a href="http://www.kfk.admin.ch">www.kfk.admin.ch</a>