

Plan financier de la législature 2007-2011 : un exercice d'équilibrisme

Le plan financier de la législature paraît équilibré à première vue. Les recettes comme les dépenses augmentent fortement et des excédents sont prévus tout au long de la législature. Seule l'année 2008 se solde par un déficit supérieur à 5 mrd fr. imputable à des dépenses extraordinaires. A y regarder de plus près, cette évolution positive paraît moins certaine. Les dettes augmentent et, pour parvenir à les réduire, il faudra bénéficier d'une conjoncture favorable et faire preuve d'une discipline stricte en matière de dépenses. A contrario, un ralentissement de la conjoncture signifierait de nouveaux déficits.

Position d'economiesuisse

La Confédération ne dispose toujours pas d'une marge de manœuvre financière suffisante. Il n'y a pas de place pour de nouvelles tâches. Un allègement durable du budget fédéral implique de procéder à des réformes structurelles, comme celles qui devraient être lancées dans le cadre de l'examen des tâches. Il convient de porter ce projet avec détermination et d'éviter de revoir les objectifs à la baisse. En outre, pour être durable, la politique financière doit s'appuyer sur des prévisions prudentes en matière de recettes et limiter la croissance des dépenses à l'inflation.

21 avril 2008

Numéro 7

dossierpolitique

Plan financier de la législature 2007-2011 : la politique financière est un exercice d'équilibriste

Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)

Art. 146 Programme de la législature

1 Au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple.

2 L'arrêté fédéral simple définit les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature ; il indique en outre, pour chaque objectif, les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs.

3 Dans le message sur le programme de la législature, les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. Le message contient également une analyse de la situation reposant sur les indicateurs. De plus, le message présente un aperçu de tous les projets d'acte que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

4 Le message présente le plan financier de la législature. Celui-ci fixe les besoins financiers pour la législature et indique leur financement. Les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier de la législature sont coordonnés par objets et par échéances.

La loi sur le Parlement exige qu'au début de chaque législature le Conseil fédéral soumette au Parlement un message sur le programme de la législature, accompagné du projet d'arrêté fédéral (simple) correspondant. Le programme de la législature rassemble les lignes directrices politiques du gouvernement ainsi que des objectifs et des mesures concrètes qui en découlent (« objets des grandes lignes »). Il contient également le plan financier de la législature, qui présente l'évolution financière de la législature par rapport au budget. Le programme de la législature est examiné puis adopté par le Parlement. Par conséquent, les lignes directrices, les objectifs et les mesures sont contraignants sur le plan politique (et intégrés dans l'arrêté fédéral). Par contre, le plan financier de la législature ne fait pas partie de l'arrêté fédéral.

Le Conseil fédéral a adopté le message et l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2007-2011 le 23 janvier 2008¹. Le message sera examiné par le Parlement en avril (session spéciale : Conseil des États) et en juin (session d'été : Conseil national). La loi sur le Parlement ayant été modifiée, le renvoi du projet n'est pas possible.

Vue d'ensemble du plan financier de la législature 2007-2011

	En mio.fr.					
B : budget	B	B	PFL	PFL	PFL	Δ en %
PFL : plan financier de la législature	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
Compte financier						
Recettes ordinaires	56'011	57'976	59'992	62'087	64'216	3.5
Dépenses ordinaires	55'107	56'826	58'580	61'675	63'642	3.7
Résultat	904	1'151	1'412	412	574	
Allègements prévus non budgétés						
Allègements dus à l'examen des tâches				-600	-1'200	
Résultat après allègements dus à l'examen des tâches	904	1'151	1'412	816	1'692	
Croissance des dépenses après les allègements dus à l'examen des tâches						3.2
Valeurs de référence macroéconomiques						
Croissance nominale du PIB, en %	2.8	3.4	3.0	3.0	3.0	3.1
Renchérissement, en %	1.0	1.2	1.5	1.5	1.5	

Vue d'ensemble du plan financier de la législature

Budget de la Confédération, hors assurances sociales étatiques

Le plan financier de la législature établit l'évolution du budget de la Confédération pendant la législature. Les chiffres pour les années 2007 et 2008 se fondent sur les budgets existants². En revanche, les chiffres pour les années 2009-2011 sont le résultat de projections. Le compte de financement est le principal instrument du plan financier de la Confédération. Il présente l'évolution des recettes et des dépenses du budget de la Confédération. Le compte de financement est complété par le compte de résultat (variation de la fortune pour chaque exercice) et des indications relatives à l'endettement ou à

¹ <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=16930>

² Cf. *Politique financière : pas de détente en vue dans le budget 2008*, economiesuisse, novembre 2007. http://www.economiesuisse.ch/web/fr/PDF%20Download%20Files/071106_dp22_budget_2008.pdf

Des excédents ordinaires et un déficit
(extraordinaire) élevé

d'importants projets de politique financière. Des scénarios relatifs à l'évolution jusqu'en 2050 d'un groupe de tâches majeur (le système de santé) sont présentés dans une annexe dans le but d'encourager une planification à plus long terme. Le plan financier de la législature regroupe les recettes et les dépenses ordinaires et extraordinaires ainsi que les comptes spéciaux dans le domaine des transports (fonds FTP et fonds d'infrastructure). Les assurances sociales étatiques ne sont pas intégrées au plan financier (les contributions de la Confédération aux différentes assurances le sont).

Dans l'ensemble, les chiffres figurant dans le plan sont équilibrés. A l'instar des comptes 2007 et 2008, les exercices 2009 à 2011 devraient se solder par un excédent. Les excédents prévus vont de 400 mio.fr. (2010) à 1,7 mrd fr. (2011). Leur montant dépend de la prise en considération des corrections supplémentaires prévues (allègements dus à l'examen des tâches). Seul l'exercice 2008 se solde par un résultat négatif. La faute en incombe aux dépenses extraordinaires élevées, de 5,3 mrd fr., qui sont couvertes, à hauteur de 4 mrd fr. via un nouvel emprunt. Soucieux de stabiliser l'endettement nominal de la Confédération, le Conseil fédéral prévoit d'amortir cette nouvelle dette avant la fin de la législature. Cela nécessite des excédents correspondants pour les exercices 2009-2011. Ces derniers sont planifiés (près de 4 mrd fr. au total).

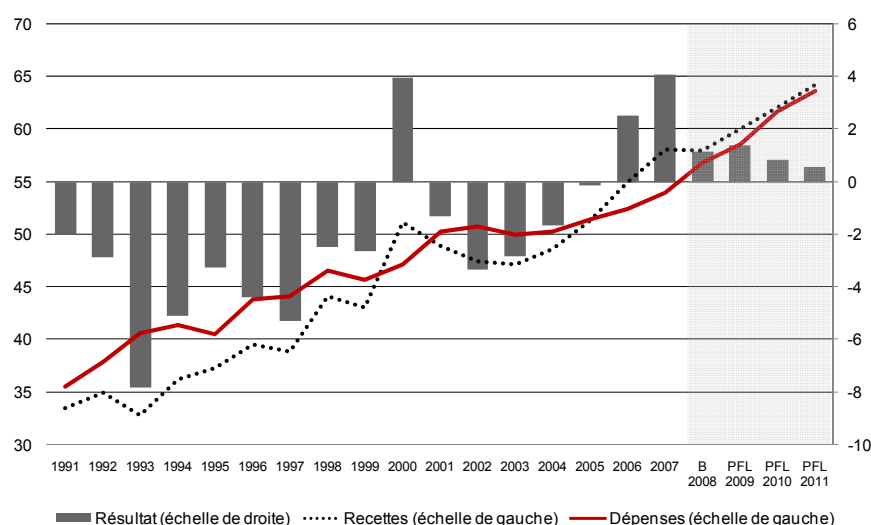
Les recettes comme les dépenses de la Confédération ont passablement augmenté depuis 1990. Les dépenses sont restées longtemps supérieures aux recettes. Jusqu'en 2005, le seul exercice à faire exception était celui de 2000. Depuis 2006, les comptes de la Confédération sont à nouveau excédentaires. Deux programmes d'allègement et l'amélioration de la conjoncture y ont contribué.

Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses extraordinaires élevées de 2008 qui ont transformé le résultat ordinaire positif en déficit de près de 4 mrd fr.

Des corrections supplémentaires des dépenses sont prévues pour les années 2010 et 2011. Cependant, comme elles n'ont pas encore été concrétisées dans des mesures, elles n'ont pas été intégrées au plan financier.

Evolution du budget de la Confédération (1991-2011)

En mrd fr. ; budget ordinaire, sans les allègements résultants de l'examen des tâches



B : budget ; PFL : plan financier de la législature

Source : Compte d'État 2006, communiqué de presse sur le compte 2007, plan financier de la législature 2007-2011

L'évolution du budget est plus dynamique que l'inflation et la croissance économique

Nombreuses hausses d'impôts

Sur l'ensemble de la période législative, les recettes et les dépenses présentent une évolution dynamique : les recettes augmentent de 3,5 % par an en moyenne (2007-2011) et les dépenses de 3,7 % par an en moyenne. La croissance économique est estimée à 3,1 % par an pour l'ensemble de la période et l'inflation à près de 1,5 % (indice national des prix à la consommation). Il en ressort que la croissance des recettes et des dépenses est supérieure à l'inflation et à la croissance économique prévus.

Outre une conjoncture annoncée comme favorable, les hausses d'impôts, et en particulier le relèvement du taux de TVA en faveur de l'AI (à partir de 2010), sont susceptibles de pousser les recettes à la hausse. Les hausses d'impôts ont également une incidence sur les dépenses, dans la mesure où les recettes supplémentaires qui en résultent sont allouées à des tiers. Par ailleurs, les décisions du Parlement (en particulier en matière de formation, de recherche et de transports) et les automatismes financiers dans le domaine social (AVS et réductions de primes) tendent aussi à faire augmenter les dépenses.

Risque d'une augmentation importante des dépenses

Objectif : stabiliser la dette

Pendant la législature, les dépenses pourraient augmenter jusqu'à hauteur de 1 milliard en 2011 et de plus de 2 milliards en 2012, selon les estimations. Ces montants correspondent aux coûts de projets qui font l'objet de débats politiques, mais qui ne sont pas suffisamment concrets pour être pris en compte dans le plan financier de la législature.

Les dettes de la Confédération s'alourdissent de 4 mrd fr., mais l'amortissement de cette nouvelle dette, et donc le retour au niveau de 2007, est prévu avant la fin de la législature (120 mrd fr. environ).

Pendant la législature 2007-2011, les dépenses de la Confédération augmenteront de 3,7 % par an. Les hausses les plus importantes sont prévues dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement du territoire (remboursement de la taxe CO₂), de la formation et de la recherche, de la prévoyance sociale (accroissement du taux de TVA en faveur de l'AI) et des relations avec l'étranger. La rubrique « Autres groupes de tâches » regroupe les conditions institutionnelles et financières (+1,4 %), la culture et les loisirs (-3,3 %), la santé (-6,4%) et l'économie (+1,4 %).

L'introduction de la nouvelle péréquation financière (nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RPT) en 2008 entraîne des changements importants dans certains groupes de tâches. Les chiffres du budget 2007 peuvent être comparés à ceux du budget 2008 en partie seulement, en particulier dans les domaines de la prévoyance sociale, des finances et impôts ainsi que des transports. Lorsque les adaptations sont importantes, les chiffres corrigés de l'incidence de la RPT sont indiqués entre parenthèses.

Les automatismes, les décisions du Parlement et les hausses d'impôts entraînent une croissance des dépenses de 3,7% par an

Les hausses d'impôts et l'accroissement des coûts des assurances sociales entraînent une augmentation des contributions de la Confédération : + 5,2 % par an

Evolution des dépenses par groupes de tâches

(sans les allègements correspondant aux objectifs de l'examen des tâches)

	En mio.fr.					
B : budget	B	B	PFL	PFL	PFL	øΔen %
PFL : plan financier de la législature	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011(*)
Total (dépenses ordinaires)	55'107	56'826	58'580	61'675	63'642	3,7 (3,6)
<i>Variation par rapport à l'exercice précédent, en %</i>						
Prévoyance sociale	17'340	17'617	18'235	19'865	21'089	5,0 (5,2)
Finances et impôts	9'726	10'515	10'848	10'917	11'085	3,3 (1,7)
Transports	7'478	7'601	7'866	8'022	8'076	1,9 (2,8)
Formation et recherche	5'199	5'535	5'816	6'191	6'523	5,8 (5,9)
Défense nationale	4'402	4'558	4'552	4'951	4'780	2,1
Agriculture et alimentation	3'597	3'565	3'704	3'697	3'694	0,7
Relations avec l'étranger – coopération internationale	2'349	2'486	2'590	2'697	2'771	4,2
Ordre et sécurité publique	855	889	936	944	945	2,5 (2,9)
Protection et aménagement de l'environnement	659	604	644	908	1'155	15,1 (16,2)
Autres groupes de tâches	3'502	3'456	3'419	3'483	3'525	1,7

(*) La croissance annuelle moyenne est corrigée pour tenir compte de l'introduction de la nouvelle péréquation financière (RPT) en 2008

Dépenses

Dépenses ordinaires

Le plan financier de la législature prévoit une croissance des dépenses de 3,7 % par an en moyenne. Cette croissance est le fait d'automatismes, de décisions du Parlement et de hausses d'impôts. Ventilée par groupes de tâches, elle est particulièrement forte dans les domaines de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire (15,1 %), de la formation et de la recherche (5,8 %), de la prévoyance sociale (5,0 %) et des relations avec l'étranger (4,2 %). La forte hausse des dépenses dans le domaine de la protection de l'environnement s'explique par la restitution de la taxe CO₂ perçue depuis janvier 2008. Dans le domaine de la prévoyance sociale, c'est le relèvement du taux de TVA en faveur de l'AI, prévu à partir de 2010, qui est à l'origine de cet accroissement des dépenses supérieur à la moyenne. Si on fait abstraction de ces deux dépenses (et compte tenu des allègements supplémentaires prévus en lien avec l'examen des tâches), la croissance des dépenses serait nettement moins forte. D'après le Conseil fédéral, elle se situerait à 2,2 % par an en moyenne.

Les principaux changements en matière de dépenses sont les suivants :

— Prévoyance sociale

La prévoyance sociale est le poste le plus important de la Confédération et il n'a cessé de croître. Aujourd'hui, il représente plus de 30 % du budget total de la Confédération. L'assurance vieillesse et survivants (AVS) absorbe la moitié des dépenses et près d'un sixième de l'ensemble des dépenses fédérales (16 % ou 17 %). Depuis l'introduction de la nouvelle péréquation financière en 2008, la Confédération finance 19,55 % des coûts de l'AVS. Le montant de la contribution de la Confédération dépend de l'évolution des

dépenses de l'AVS. Ces dernières s'alourdissent en raison de l'évolution démographique et de l'adaptation des rentes (2009/2011), faisant augmenter la contribution de la Confédération; sa progression pendant la législature est estimée à 4% par an. L'assurance invalidité (AI) est le principal poste de la prévoyance sociale après l'AVS. La Confédération finance une part fixe des coûts; cette part s'élève à 37,7% selon la RPT. Ici aussi le montant financé par la Confédération dépend des coûts. La contribution de la Confédération augmente en termes nominaux en parallèle avec la hausse des coûts de l'assurance. Pendant la législature, cette contribution augmentera de 10% par an en moyenne. Cela s'explique moins par l'évolution prévisible des coûts de l'AI que par le financement additionnel prévu via la TVA (cf. explications relatives aux recettes); sans le relèvement de la TVA, les dépenses réelles de l'AI seraient stables (1,5%). En ce qui concerne l'assurance maladie, la Confédération couvre 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins sous la forme de contributions à la réduction des primes. Le plan prévoit une hausse des dépenses de 4,4% par an, car aucune réforme du système de santé susceptible de conduire à une diminution sensible des coûts ne se profile à l'horizon (les éléments susceptibles d'entraîner une augmentation des coûts du système de santé se répercutent presque à 100% sur les finances de la Confédération). Il prévoit encore une hausse marquée des dépenses pour l'assurance chômage (8,7%). Après sa diminution à l'occasion du programme d'allègement 2004, le taux de contribution de la Confédération revient au taux ordinaire, entraînant une augmentation des dépenses.

Le domaine de la prévoyance sociale est particulièrement affecté par l'introduction de la RPT. La modification partielle de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a des conséquences financières, c'est pourquoi les chiffres présentés dans le plan financier sont corrigés pour tenir compte de l'introduction de la RPT (cf. tableau ci-après).

Les dépenses en faveur de l'AVS et de l'AI représentent près des trois quarts des dépenses sociales de la Confédération. D'après les projections de l'Office fédéral des assurances sociales, les dépenses en faveur de l'AI reculeront légèrement jusqu'en 2010 seulement. Du côté de l'AVS, les dépenses augmenteront à un rythme nettement supérieur à la moyenne à partir de 2010 en raison de l'évolution démographique.

Comme la Confédération couvre une part fixe des coûts des assurances sociales, ces contributions augmentent quand les coûts des assurances sociales s'alourdissent. Les autres groupes de tâches ne bénéficiant pas de tels automatismes sont prérévisées lors de la répartition des ressources qui se réduisent.

(*) La croissance annuelle moyenne est corrigée pour tenir compte de l'introduction de la nouvelle péréquation financière (RPT) en 2008

Evolution des dépenses en matière de prévoyance sociale

	En mio.fr.					
B : budget / PFL : plan financier de la législature	B 2007	B 2008	PFL 2009	PFL 2010	PFL 2011	Δ Den % 07-11 (*)
Prévoyance sociale	17'340	17'617	18'235	19'865	21'089	5.0 (5.2)
Part des dépenses ordinaires	31.5	31.0	31.1	32.2	33.1	
Assurance vieillesse et survivants (AVS)	8'008	9'339	9'782	10'016	10'539	7,1 (3,9)
Assurance invalidité (AI)	4'687	3'685	3'843	5'062	5'615	4,6 (10,0)
Assurance maladie	2'350	1'837	1'917	2'012	2'112	-2,6 (4,4)
Prestations complémentaires	725	1'059	1'105	1'137	1'176	12,9 (3,1)
Assurance militaire	254	252	254	255	259	0,5
Assurance chômage/ services de placement	309	327	414	425	432	8,7
Logement à caractère social/ encouragement à la construction de logements	158	129	130	165	159	0,1 (1,3)
Migration (asile et réfugiés)	798	938	734	734	743	-1,8
Aide et assistance sociales	51	52	57	59	55	2,2

Du fait d'évolutions contraires, les dépenses du groupe de tâches Finances et impôts et les dépenses de transfert restent stables en termes réels : + 1,7 % par an

– *Finances et impôt*

La Confédération ne peut pas beaucoup influencer l'évolution de ce groupe de tâches. Il englobe la part des cantons aux recettes fédérales, les versements de la Confédération au titre des intérêts passifs et les contributions à la péréquation financière (compensation des ressources, des charges et des cas de rigueur). L'évolution des dépenses dépend de celle des recettes (part des cantons), de celle des dettes, de la situation sur les marchés financiers (intérêts passifs) ainsi que de la croissance économique en général. A l'heure actuelle, différents facteurs exercent une influence contraire : le plan prévoit, d'une part, une diminution des dépenses au titres des intérêts passifs (-2,1 %) et, d'autre part, un accroissement des transferts en faveur des cantons en raison des prévisions favorables pour la conjoncture et l'évolution des recettes (4,6 %). Au final, le taux de croissance des dépenses se situe à 1,7 % par an en moyenne (après correction des effets de l'introduction de la RPT et en tenant compte de la baisse, de 30 % à 17 %, de la part des cantons aux recettes de l'impôt fédéral direct en 2008).

De nouveaux flux financiers dans le domaine des transports cachent la (forte) dynamique des dépenses : + 2,8 % par an

– *Transports*

Au delà de la nouvelle péréquation financière, c'est surtout la création du fonds d'infrastructure, au 1^{er} janvier 2008, qui a influencé les dépenses de transports de la Confédération. Des prestations qui étaient auparavant financées par la Confédération relèvent aujourd'hui du fonds d'infrastructure. En contrepartie, la Confédération verse chaque année un montant à ce fonds (979 mio. par an jusqu'en 2011). Le fonds d'infrastructure finance les tâches suivantes : l'achèvement du réseau de routes nationales, la suppression des goulets d'étranglement des routes nationales, les investissements dans le trafic d'agglomération, les contributions aux routes principales dans les régions périphériques et de montagnes. A l'instar du fonds FTP, le fonds d'infrastructure dispose d'une comptabilité séparée. Il a bénéficié d'un versement initial (extraordinaire) de 2,6 mrd fr. de la part de la Confédération. Doté de 20,8 mrd fr. au total, sa durée de vie est limitée à 20 ans. Sa création a eu pour effet de modifier les conditions de financement. Ainsi, les dépenses de la Confédération consacrées au trafic routier connaîtront une croissance inférieure à la moyenne jusqu'en 2011 (0,5 % après correction des effets de la RPT), parce qu'une part des ressources (principalement les recettes de l'impôt sur les huiles minérales) est désormais versée directement au fonds d'infrastructure. Mais si l'on additionne aux dépenses de la Confédération les ressources consacrées aux routes dans le cadre du fonds (2,4 mrd), les dépenses dans ce domaine croissent de 6,4 % par an en moyenne. Dans les transports publics, la croissance des dépenses de la Confédération est de 4,1 %. Ces dépenses connaissent une hausse supérieure à la moyenne en raison du versement annuel de la Confédération au fonds d'infrastructure pour les transports publics et du relèvement de la RPLP (2009), qui entraîne une augmentation des versements en faveur du fonds FPT (4 % par an). Les transports publics sont un des domaines où la croissance des dépenses est la plus élevée. Vu la complexité des mécanismes, le financement des transports manque de transparence – transferts de ressources fédérales générales (subventions des CFF et du transport de personnes régional), financement spécial du trafic routier financé par des recettes affectées (entretien des routes nationales et versements au fonds d'infrastructure), fonds à comptabilité séparée financés par la Confédération (fonds d'infrastructure) ou financés via des recettes de la Confédération affectées (fonds FPT). Dans l'ensemble, après correction des effets de la RPT, le domaine des transports enregistre une croissance de 2,8 % par an en moyenne pendant la législature.

Augmentation substantielle des ressources destinées aux hautes écoles spécialisées, à la formation professionnelle et à la recherche fondamentale grâce au message FRI : + 5,9 % par an	<p>– Formation et recherche</p> <p>La progression des dépenses dans le domaine de la formation et de la recherche atteint 5,9 % par an en moyenne. Elle reflète les décisions prises par le Parlement (2007) d'augmenter les crédits FRI de 6,2 % par an jusqu'en 2011. Indépendamment des contributions à des organisations internationales (CERN, ESA) et à la recherche du secteur public, les dépenses sont presque intégralement fixées dans le message FRI. La hausse des dépenses est importante dans les domaines de la formation professionnelle (6,2 % par an), des hautes écoles spécialisées (8 % par an) et de la recherche fondamentale (6,1 % par an). Le groupe de tâches formation et recherche est le quatrième plus important en termes de dépenses. En 2011, les domaines recevant le plus de ressources sont la recherche fondamentale (2,5 mrd), suivie des hautes écoles (1,9 mrd), de la recherche appliquée (1,3 mrd) et de la formation professionnelle (0,77 mrd). Les institutions recevant le plus de moyens sont les EPF (plus de 8 mrd pour 2008-2011), suivies des universités cantonales, du Fonds national suisse et de la formation professionnelle (3 mrd environ pour chacun). Dans ce domaine, la grande majorité des dépenses de la Confédération sont fixées sous la forme de plafonds de dépenses et leur montant exact doit être approuvé chaque année par le Parlement. La modification du processus vers une fixation contraignante des crédits FRI pour quatre ans a été envisagée lors des délibérations sur le message FRI 2007-2011, mais aucune proposition dans ce sens n'a été retenue.</p>
Croissance basse mais réelle des dépenses d'armement et pics de dépenses : + 2,1 % par an	<p>– Défense nationale</p> <p>Les dépenses de défense nationale progressent de 2,1 % par an en moyenne. Des pics de dépenses seront enregistrés en 2008 et 2010, à la suite de la décision d'utiliser des soldes de crédits des années précédentes (+10 % en 2010). Par rapport aux autres groupes de tâches, ce domaine perd de l'ampleur (comme ces dernières années déjà) : en 2011, la défense nationale représentera 7,4 % de l'ensemble des dépenses de la Confédération, contre 7,9 % en 2008. Les dépenses annuelles varient entre 4,4 mrd et 4,9 mrd.</p>
Dépenses agricoles stables ou en légère augmentation et recul du nombre d'exploitations agricoles : + 0,7 % par an	<p>– Agriculture et alimentation</p> <p>Des plafonds de dépenses sont également définis dans le domaine de l'agriculture. A l'heure actuelle, les cadres financiers totalisent 13,65 mrd (politique agricole 2011). Les dépenses de la Confédération restent pour ainsi dire stables (augmentation nominale de 0,7 % par an en moyenne) alors que le nombre d'exploitations agricoles recule (-2,5 % par an). Les dépenses annuelles qui se montent à 3,6 ou 3,7 mrd fr. sont destinées aux paiements directs (plus de 70 %), au soutien du marché (18 %) et à l'amélioration des bases de production (8 %), sachant que le soutien du marché sera transformé en paiements directs. Comme c'est l'usage pour les plafonds de financement, le Parlement décide chaque année quelles dépenses peuvent être réalisées.</p>
Augmentation de l'aide au développement et des contributions à l'élargissement de l'UE : + 4,2 % par an	<p>– Relations avec l'étranger et coopération internationale</p> <p>L'aide au développement est le principal poste de ce groupe de tâches (65 % des dépenses). Ses dépenses croissent de 3,7 % par an. Pour l'ensemble du groupe de tâches, la progression des dépenses atteint 4,2 % par an en moyenne si on tient compte des contributions à l'élargissement en faveur des pays d'Europe de l'Est ayant adhéré à l'UE. Le plan financier n'inclut pas la contribution en faveur des deux nouveaux membres de l'UE que sont la Roumanie et la Bulgarie.</p>

La taxe sur le CO₂ pèse fortement sur le domaine de la protection de l'environnement : + 25 % par an

– **Autres groupes de tâches, y compris la protection de l'environnement**

La forte croissance de la protection de l'environnement – 25 % par an, les dépenses passant de 350 mio. à 840 mio. – s'explique par la perception de la taxe CO₂ sur les combustibles depuis janvier 2008. A l'instar de la taxe sur les COV (composés organiques volatiles) perçue depuis 2000, la taxe CO₂, qui figure dans la même rubrique, est une taxe d'incitation qui sera restituée à la population et à l'économie (la taxe sur le CO₂ seulement) à partir de 2010. Si on fait abstraction des taxes d'incitation, le groupe de tâches de la protection de l'environnement croît de 3,4 % par an (dépenses importantes pour la lutte contre le bruit). Les autres changements influant sur les dépenses comprennent la diminution des subventions en faveur de la Poste pour le transport des journaux (-50 mio. par an), le recul des achats de vaccins pré-pandémiques (-74 mio. en 2008) et les dépenses supplémentaires visant à renforcer l'engagement de la Confédération dans le domaine de la prévention des dangers naturels (30-50 mio. par an).

Dépenses extraordinaires

Dans certaines circonstances, le Parlement peut définir certaines dépenses de la Confédération comme des dépenses extraordinaires. Elles échappent alors au frein à l'endettement. Au cours de ces dernières années, le Parlement a eu recours à cette mesure en diverses occasions, notamment en lien avec les CFF (1998 : 1,6 mrd), Swissair (2001/02 : 1,8 mrd) et, depuis la mise en œuvre du frein à l'endettement, pour le financement de la caisse de pension de la Confédération et des régies fédérales (2004 : 1,1 mrd).

Dans le cadre de la législature 2007-2011, les dépenses extraordinaires suivantes sont prévues en 2008 :

Dans le budget 2008, le Parlement a accepté des dépenses extraordinaires à hauteur de 5,25 mrd. Ces dépenses échappent au frein à l'endettement. La Confédération ne disposant pas des ressources correspondantes, elle s'endettera. Un projet vise à corriger ce défaut du frein à l'endettement.

Selon la loi sur les finances de la Confédération, des dépenses extraordinaires peuvent être décidées en présence :

- d'événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération ;
- d'adaptations du modèle comptable ;
- de concentrations de paiements.

Dépenses extraordinaires

En mio.fr.	Budget 2008
Dépenses extraordinaires	5'247
<i>Dépenses courantes</i>	2'647
Introduction de la RPT	1'625
Attribution unique à PUBLICA	900
Domaine de l'asile et des réfugiés	122
<i>Dépenses d'investissement</i>	2'600
Première attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure	2'600

- *Première attribution au fonds d'infrastructure* : Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, le fonds d'infrastructure est alimenté essentiellement par une première attribution de la Confédération de 2,6 mrd. Le versement de cette somme qui provient du financement spécial du trafic routier – les ressources ont été constituées avant l'introduction du frein à l'endettement – représente une charge extraordinaire, c'est pourquoi il est considéré comme une dépense extraordinaire.
- *Introduction de la RPT* : Du fait de l'introduction de la RPT, des versements a posteriori de la Confédération (social et santé) découlant de l'ancien système coïncident avec des versements à effectuer immédiatement en vertu de la nouvelle répartition des tâches. Cette concentration des paiements est considérée comme extraordinaire.
- *Attribution unique à PUBLICA* : En raison d'une adaptation du taux d'intérêt technique de la caisse de pension de la Confédération PUBLICA, le capital nécessaire pour couvrir les personnes assurées actives augmente. La Confédération apporte une contribution unique de 900 mio.fr.
- *Domaine de l'asile et des réfugiés* : Des versements a posteriori, en vertu de l'ancienne loi sur l'asile, coïncident avec des échéances de la loi révisée introduite en 2008.

Aucune autre dépense extraordinaire n'est prévue pour le reste de la législature. En 2008, les dépenses extraordinaires seront financées en partie grâce aux excédents du compte ordinaire (1,2 mrd) et en partie via un nouvel emprunt à hauteur du montant restant (4 mrd). Le Conseil fédéral souhaite que cet emprunt soit amorti avant la fin de la législature. Etant donné que l'acceptation de dépenses extraordinaires constitue un moyen légal de contourner le frein à l'endettement, le Conseil fédéral entend prendre des mesures pour compléter le dispositif (cf. ci-dessous).

Allègements (objectifs de réduction)

Corrections supplémentaires en vue de limiter la croissance des dépenses et d'amortir les dettes

A partir de 2010 ou de 2011 au plus tard, le budget de la Confédération sera systématiquement allégé dans le cadre du projet d'examen des tâches. Ce projet vise à contenir la croissance des dépenses de la Confédération sur la durée et à créer une marge de manœuvre financière. L'objectif principal est d'optimiser la structure des dépenses et des tâches. Le délai fixé pour cet examen est 2015 (et 2020 pour l'AVS).

Les premières mesures découlant de l'examen des tâches devraient déployer leurs effets à partir de 2010. Selon le programme de la législature, le Conseil fédéral a défini des objectifs de réduction de 600 mio.fr. (pour 2010) et de 1200 mio.fr. (pour 2011). Ces objectifs sont indiqués séparément, car on ignore encore par quelles mesures ils seront concrétisés. Selon le plan financier de la législature, les réductions budgétaires conventionnelles pourraient dominer en 2010, en attendant que les allègements découlant de l'examen des tâches fassent effet en 2011.

Les allègements supplémentaires serviront à amortir la dette. Ils contribueront aussi à atteindre l'objectif du Conseil fédéral d'une croissance du budget total limitée à 3 % (cf. examen des tâches).

Le tableau montre les principaux postes susceptibles d'enregistrer une augmentation des dépenses pendant la législature. Les dépenses supplémentaires se montent à 800 mio.fr par an en 2010 et à plus de 1,1 mrd fr. par an en 2011. A partir de 2012, les charges supplémentaires pourraient dépasser les 2 mrd fr. par an.

Dépenses supplémentaires possibles

(dépenses récurrentes de plus de 20 mio.fr. ou dépenses uniques de plus de 200 mio.fr.)

PFL : plan financier de la législature n.q. : non quantifiable	En mio.fr.			
	PFL 2009	PFL 2010	PFL 2011	A partir de 2012
Dépenses ordinaires	55	773	1'133	2'143
Prestations complémentaires destinées aux familles		500	500	500
Révision partielle de l'assurance chômage		23	23	23
Arrêté sur le réseau des routes nationales			≤360	≤360
3 ^e correction du Rhône		25	25	25
Accord de libre-échange agricole avec l'UE				≤1'000
Contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Participation à des mesures de désendettement	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Energie (plan d'action)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Réforme des chemins de fer 2				n.q.
ZEB 2				n.q.
Dépenses extraordinaires		≤1'600		
Caisse de pension des CFF		≤1'600		

Dépenses supplémentaires possibles

Le plan financier de la législature mentionne un nombre important de projets faisant actuellement l'objet de débats politiques ou dont la mise en œuvre est prévue dans le courant de la législature, mais qui au moment de l'élaboration du plan n'étaient pas suffisamment concrets pour être pris en compte dans les chiffres.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral chiffre les dépenses supplémentaires possibles à 800 mio.fr. en 2010 et à plus de 1,1 mrd fr. en 2011. Ces montants tiennent compte de la décision prise par le Conseil national au cours de la session de printemps 2008 de ne pas assouplir l'âge de la retraite (11^e révision de l'AVS, 160 mio.). La dépense supplémentaire possible la plus importante découlerait d'un projet de *prestations complémentaires pour les familles dans le besoin*. La Confédération estime les charges récurrentes à 500 mio.fr. par an.

Le projet est actuellement traité par la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national ; on ignore si et à quel moment il sera examiné en plénum. En lien avec la révision partielle de la *loi sur l'assurance chômage*, le Conseil fédéral propose d'augmenter la contribution de la Confédération à cette assurance ; il est question de 23 mio.fr supplémentaires par an. L'adaptation de l'*arrêté sur le réseau de routes nationales* concerne une extension du réseau de routes nationales fondée sur le plan sectoriel Routes (2006). Elle pourrait se traduire par un accroissement des coûts de 350 mio.fr. par an pour la Confédération si le Conseil fédéral renonçait à les compenser ; une consultation sera organisée sur cette question en 2008. En lien avec la troisième correction du Rhône, le Conseil fédéral s'attend à des dépenses supplémentaires récurrentes de 25 mio.fr. Plusieurs autres dépenses supplémentaires possibles n'avaient pas été quantifiées à ce stade (notamment la contribution à l'élargissement de l'UE en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie). Au-delà de 2012, d'autres charges supplémentaires, parfois considérables, sont possibles (réforme des chemins de fer 2, ZEB 2, accord de libre-échange agricole avec l'UE). En outre, des dépenses extraordinaires pouvant atteindre 1,6 mrd fr. pourraient peser sur l'exercice 2010, en lien avec un nouvel assainissement de la *caisse de pension des CFF*.

Recettes

Bonne conjoncture et hausses d'impôts entraînent une croissance des dépenses de + 3,5% par an

Du côté des recettes, le plan financier prévoit une croissance ordinaire de 3,5 % pour l'ensemble de la législature. Cette hypothèse s'appuie sur les prévisions relatives à la croissance économique, qui devrait rester positive et entraîner une hausse correspondante des recettes, principalement au titre de l'impôt fédéral direct. Cependant, des hausses d'impôts influencent aussi l'évolution des recettes : le relèvement prévu du taux de TVA en faveur de l'AI (à partir de 2010), l'augmentation de la RPLP et la taxe CO₂ sur les combustibles perçue depuis janvier 2008. D'autres mesures se traduisent par une diminution des recettes : les mesures immédiates en matière d'imposition des couples mariés (2010/2011) ainsi que la compensation des effets de la progression à froid en 2006, qui déploiera ses effets à partir de l'exercice 2008. Sans ces mesures, la croissance annuelle moyenne des recettes correspondrait grosso modo à la croissance économique attendue (3,1%). Dans l'ensemble, les recettes ordinaires progressent de 6 mrd fr. au cours de la législature (les dépenses ordinaires de près de 7 mrd), passant de 58 mrd à 64 mrd.

Impôt fédéral direct : forte croissance des recettes

En ce qui concerne l'*impôt fédéral direct*, le plan prévoit une croissance des recettes de 5,6 % par an en moyenne, avec des pics en 2008 (7,8 %) et 2009 (8,7 %). Ce sont principalement les recettes au titre de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales (7,3 % par an en moyenne) qui devraient s'accroître, surtout en 2008 (+20 %). Malgré les conséquences de la compensation de la progression à froid (- 1 mrd) et les pertes de recettes fiscales liées aux mesures immédiates pour l'imposition des couples mariés de 2007 (-600 mio.), le plan prévoit une croissance supérieure à la moyenne des recettes fiscales dans le segment des personnes physiques (4,1 % par an).

Bond des recettes de la TVA en raison du financement additionnel de l'AI

On constate aussi qu'une progression supérieure à la moyenne des recettes de la *taxe sur la valeur ajoutée* (4,9 % par an) est prévue. La TVA qui génère plus de 20 mrd fr. par an est la principale source de recettes de la Confédération. Elle représente un tiers environ des recettes générales de la Confédération. Les recettes de la TVA sont versées (via le budget fédéral) à l'AVS (pour cent de TVA, jusqu'à 3 mrd par an), aux assurances maladie (5 % des recettes non affectées de la TVA, 900 mio. environ), au fonds FTP (pour mille de TVA) et, c'est en discussion, à l'AI (1,5 mrd environ). Le relèvement du taux de TVA en faveur de l'AI entraîne une hausse des recettes. La réforme prévue de la TVA ne devrait pas avoir d'influence sensible sur l'évolution des recettes.

Augmentation de la RPLP

La croissance des recettes de la *redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations* (RPLP) sera robuste : 4,8 % par an en moyenne. Cela s'explique par le relèvement de la redevance en 2008 (ouverture du tunnel de base du Lötschberg), puis en 2009. Les deux tiers des recettes de la RPLP sont destinées au fonds FTP (le reste est versé aux cantons).

Introduction de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles

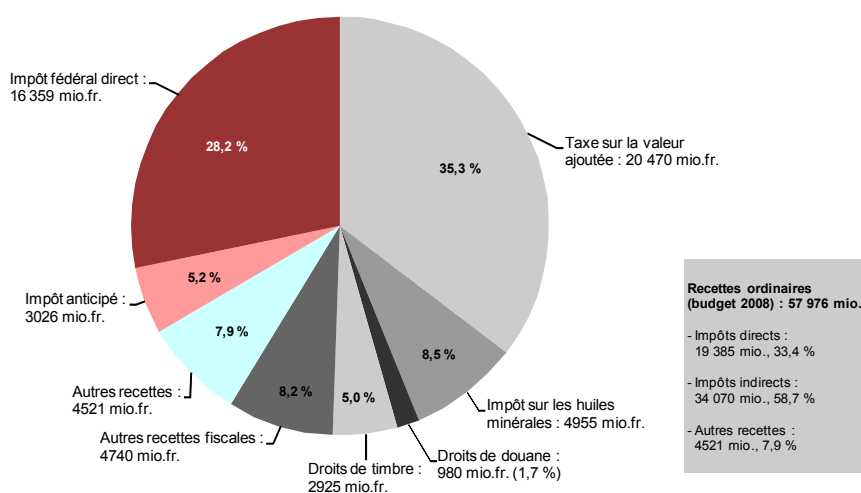
La *taxe CO₂* sur les combustibles fossiles est perçue depuis le 1^{er} janvier 2008. Les recettes générées par cette taxe en 2008 et 2009 sont jugées extraordinaires parce que, pour des raisons techniques, elles seront redistribuées à la population (via une réduction des primes d'assurance maladie) et à l'économie (proportionnellement à la masse salariale)

à partir de 2010 seulement. Autrement dit, elles n'entraînent pas de dépenses les premières années. En 2010 et 2011, les recettes ordinaires se monteraient à respectivement 230 mio.fr. et 450 mio.fr. Selon la loi sur le CO₂, le taux de la taxe devra être relevé si le volume de CO₂ émis en 2007 n'est pas inférieur de 10 % à celui de 1990. Le volume des émissions 2007 sera connu début 2009. Le plan financier de la législature part de l'hypothèse que l'objectif a été manqué et prévoit donc un relèvement de la taxe à partir de 2009 et une hausse correspondante des recettes en 2010 et 2011.

Le plan financier de la législature ne prévoit pas d'autres *recettes extraordinaires*.

La TVA est la source de revenu la plus importante de la Confédération. Elle est suivie de l'impôt fédéral direct, dont les recettes sont générées à parts égales par les personnes morales (impôt sur les bénéfices) et les personnes physiques (impôt sur le revenu).

Structure des recettes (budget 2008)



Endettement

Les dépenses extraordinaires obligent la Confédération à emprunter

En 2008, la Confédération devra faire face à des dépenses extraordinaires (cf. ci-dessus). Pour ce faire, elle empruntera 4 mrd fr. supplémentaires. La dette de la Confédération atteindra ainsi 125 mrd fr. Le Conseil fédéral souhaite amortir la dette contractée en 2008 avant la fin de la législature, en 2011, afin de stabiliser le niveau d'endettement en termes nominaux. Afin d'y parvenir, il conviendra de dégager des excédents dans le compte ordinaire et réduire davantage les dépenses dans le cadre de l'examen des tâches (1,8 mrd).

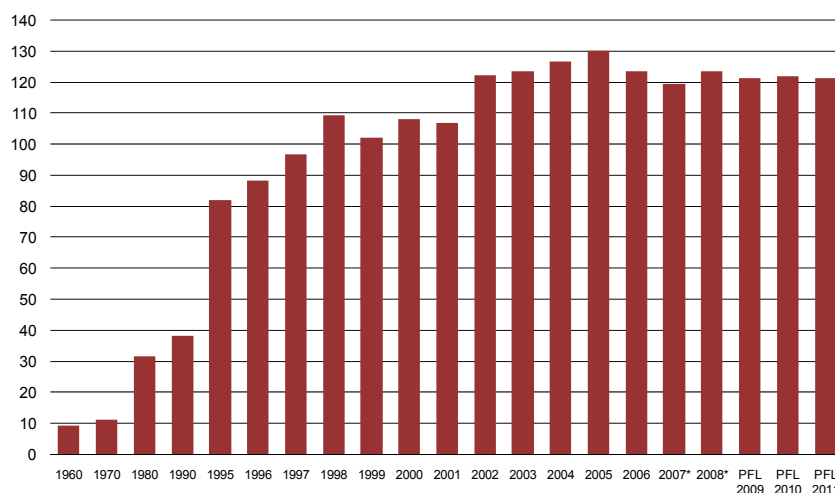
La dette brute de la Confédération a triplé depuis 1990. Après le chiffre record de 2005, les dettes ont reculé de 10 mrd entre 2006 et 2007. En 2008, les dettes augmenteront à nouveau. L'objectif du Conseil fédéral est de stabiliser l'endettement de la Confédération en termes nominaux.

Les dettes de la Confédération englobent celles de l'assurance chômage (2006 : 4,8 mrd) qui sont financées par la Confédération via un emprunt. Par contre, elles ne comprennent pas les dettes de l'Al, prises en charge par le fonds de compensation de l'AVS.

Les chiffres indiqués dans le plan financier de la législature sont légèrement trop bas à partir de 2007. D'après le communiqué de presse relatif au compte 2007, des corrections statistiques sont nécessaires, accroissant le niveau de l'endettement de près de 1,6 mrd. Ces corrections n'ont pas encore été prises en compte dans le plan financier de la législature. Pour 2007, le montant des dettes corrigé sera de 121 mrd fr. Partant, la dette de la Confédération atteindra près de 125 mrd fr. en 2008.

Endettement brut de la Confédération (1960-2011)

En mrd fr. ; sans les allègements correspondant à l'examen des tâches



* : Estimations AFF ; PFL : plan financier de la législature

Source : Compte d'État 2006, Plan financier de la législature 2007-2011

Projets de politique financière

Règle complémentaire pour le frein à l'endettement

Le complément au frein à l'endettement corrige un défaut du système – il serait tout aussi important d'introduire une règle similaire pour les assurances sociales étatiques

Comme le montre l'exercice 2008, le frein à l'endettement sous sa forme actuelle n'est pas une garantie contre la hausse de l'endettement, qui se poursuit. Le Conseil fédéral entend certes amortir les dettes contractées en 2008, mais il n'y est pas contraint. Le frein à l'endettement autorise des dépenses extraordinaires. Si celles-ci ne peuvent être compensées par des excédents du compte ordinaire et qu'il n'y a pas (ou peu) de recettes extraordinaires disponibles, la seule solution est de les financer via l'endettement. Afin d'encadrer plus strictement ces transactions extraordinaires et d'empêcher un nouvel endettement de la Confédération, le Conseil fédéral prévoit de compléter le frein à l'endettement. Le Département fédéral des finances élabore actuellement un projet qui devrait être soumis à consultation au premier semestre 2008. Le projet prévoit la création d'un compte d'amortissement qui enregistrera les recettes et les dépenses extraordinaires, sachant que les déficits devraient être compensés par des excédents du compte ordinaire dans un délai déterminé. Cette règle devra, selon le plan financier de la législature, tenir compte de l'évolution conjoncturelle et permettre une flexibilité suffisante. Mais cette règle complémentaire ne tiendrait pas compte non plus des lacunes de financement des assurances sociales.

Examen systématique des tâches de la Confédération

Evolution des dépenses équilibrée sur la durée grâce à des réformes structurelles

C'est au mois d'août 2005 que le Conseil fédéral a adopté le projet d'examen systématique des tâches de la Confédération, dont l'objectif consistait à limiter la croissance des dépenses sur la durée. En vertu de ce projet, les dépenses de la Confédération, assurances sociales comprises, ne doivent pas croître plus rapidement que l'économie, soit de 3,1 % par an en moyenne selon la décision du Conseil fédéral (contre 3,0 % par an auparavant). Etant donné que les dépenses enregistrent actuellement une croissance supérieure à ce taux, il s'agit d'optimiser la structure des dépenses et des tâches de la Confédération en établissant des priorités et en veillant à favoriser la croissance et la prospérité. Les priorités sont définies sur la base d'un portefeuille de tâches de la Confédération. En conséquence, plusieurs réformes (structurelles) concrètes, fondées sur un plan d'action largement soutenu, sont prévues.

Les décisions de principe d'avril 2008	<p>Le sort de l'examen des tâches est resté longtemps incertain³, mais le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions de principe le 9 avril 2008. Il a décidé de faire deux groupes pour l'examen des tâches. Pour tous les groupes de tâches, à l'exception de l'AVS, l'horizon est fixé à 2015. Les dépenses doivent être corrigées à hauteur de 2,3 mrd fr. jusqu'à cette date. Pour l'AVS, l'horizon est plus lointain. Les corrections, de 3 mrd fr., doivent être apportées d'ici à 2020. On arrive à un total de 5,3 mrd fr., contre 8 mrd fr. initialement.</p>
AVS : les prévisions financières se sont améliorées, les défauts de financement surviendront plus tard	<p>La diminution du montant des corrections résulte de la modification des prévisions financières pour l'AVS. Initialement, on pensait que l'AVS deviendrait déficitaire d'ici à 2015. Cependant, suite notamment au versement par la Banque nationale du produit de la vente des réserves d'or excédentaires (7 mrd), en 2007, l'arrivée des déficits a été repoussée. Selon les dernières prévisions, ils surviendraient après 2015 seulement. L'Office fédéral des assurances sociales prévoit ainsi un défaut de financement de 3 mrd fr en 2020 et de 8 mrd fr. en 2025. En raison de l'amélioration des prévisions, le calendrier pour l'examen des tâches concernant l'AVS a été revu : l'horizon a été porté à 2020, au lieu de 2015. De plus, le montant total des corrections en termes nominaux a été adapté en conséquence, en l'occurrence divisé par deux (2015/2020).</p>
Rapport complémentaire et propositions de mesures concrètes	<p>L'objectif défini pour la croissance des dépenses de la Confédération se monte désormais à 3,1 %. Les dépenses peuvent augmenter dans cette proportion jusqu'en 2015. Par rapport à la tendance qui se dessine, cela implique des corrections des dépenses d'un montant de 2,3 mrd fr. (hors AVS). Ce montant est ventilé entre les différents groupes de tâches, sachant que certains domaines, dont l'Al, ne sont pas soumis à l'examen des tâches. Le Conseil fédéral a récemment proposé des mesures concrètes de mise en œuvre. Les différents départements examineront les propositions d'ici à l'automne, puis un plan d'action sera établi. Ce dernier sera l'objet de discussions avec les cantons, les partis et les organisations intéressées. Rien n'a été fixé pour la suite⁴.</p>
Premières corrections en 2010/2011	<p>Les premières mesures découlant de l'examen des tâches déploieront leurs effets en 2010 et 2011. Elles sont quantifiées dans le cadre des « objectifs de réduction ». Comme on ignore encore comment ces objectifs de réduction seront atteints, le montant absolu des corrections est indiqué séparément. En ce qui concerne l'objectif de réduction pour 2010, le plan financier de la législature indique que le montant visé initialement, 1,2 mrd fr., a été divisé par deux. La réduction du montant ne constitue pas un désaveu de l'objectif lié à l'examen des tâches. Les travaux effectués auraient montré que les réformes structurelles visées requièrent un délai de mise en œuvre plus long que prévu.</p>

³ Cf. *economiesuisse*, dossierpolitique Budget 2008, pp. 7-10 :

http://www.economiesuisse.ch/web/fr/PDF%20Download%20Files/071106_dp22_budget_2008.pdf

⁴ Pour plus de détails, cf. communiqué de presse du DFF du 9 avril 2008 :

<http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=fr&msg-id=18207>

Quelles dépenses la Confédération peut-elle contrôler ?

(à court terme et via la politique financière)

De nombreuses dépenses sont difficiles à modifier. C'est ce qui explique les difficultés de la Confédération en politique financière. Le budget de la Confédération est particulièrement axé sur les transferts de ressources, puisqu'une part importante des recettes de la Confédération sont destinées à une tâche et à un destinataire spécifique. En 2008, les transferts représentaient 72 % des dépenses ordinaires totales. Ces transferts comprennent les parts de tiers aux revenus de la Confédération (parts des cantons aux recettes fédérales, taux de TVA destiné à l'AVS, redistribution de la taxe CO₂), la contribution de la Confédération aux assurances sociales (notamment l'AVS et l'AI) et les contributions à des tiers (fonds de compensation de la RPT, contributions obligatoires à des organisations internationales, etc.). Tous ces postes connaîtront une croissance supérieure à la moyenne pendant la législature (4,8 % par an en moyenne au total), alors que les charges propres de la Confédération (charges de personnel, charges de biens et services, charges d'exploitation, comme l'entretien des routes nationales, l'armement) restent grosso modo stables en termes réels (1,7 % par an). De nombreux transferts sont difficiles ou impossibles à modifier à court terme. Les charges comme les parts des cantons aux recettes de la Confédération (impôt fédéral direct, RPLP), les contributions de la Confédération aux assurances sociales ou le versement des recettes de la redevance sur les maisons de jeu au fonds de compensation de l'AVS sont dictées par des lois (dépenses « affectées »). A l'instar des charges d'intérêt de la Confédération, ces charges peuvent être modifiées uniquement via une modification de loi ce qui implique un (long) délai de mise en œuvre. Il est difficile de calculer précisément la part des dépenses qu'il est effectivement possible de modifier ; les dépenses liées à des recettes affectées et à un financement spécial peuvent en principe être pilotées dans le cadre du budget (attribution annuelle de la Confédération au fonds FTP ou au fonds d'infrastructure), mais le Parlement a rarement fait usage de cette possibilité (dans le cadre du programme d'allègement 2003, par exemple). A l'inverse, les charges de personnel de la Confédération, qui sont pourtant variables, sont difficiles à modifier à court terme. La part des dépenses non affectées, c'est-à-dire des dépenses pour lesquelles le Parlement dispose d'une vraie marge de manœuvre lors de l'élaboration du budget, pourrait avoisiner les 50 %. Afin d'éviter de réduire encore ce volant de manœuvre, le Conseil fédéral s'est opposé à la création de nouvelles dépenses affectées, comme celles qui étaient réclamées dans le domaine de la formation et de la recherche.

Plus de 50 % des dépenses de la Confédération sont difficiles ou impossibles à modifier à court terme. Depuis un certain temps, la part des dépenses affectées augmente. Le financement additionnel de l'AI aboutira à une nouvelle affectation (1,5 mrd). Aujourd'hui, 25 % des dépenses de la Confédération sont déjà versées automatiquement au domaine social en raison de mécanismes contraignants. Par rapport au frein à l'endettement, les dépenses affectées restreignent la liberté d'utilisation des ressources. Les réductions budgétaires affectent surtout les domaines dans lesquels peu de dépenses sont affectées (formation et recherche, transports, défense, aide au développement). A long terme, certains domaines risquent ainsi d'être évincés. Partant, des modifications de loi s'imposent – l'adaptation et/ou la suppression de mécanismes contraignants – ou des réformes structurelles (notamment un ralentissement de la croissance des dépenses sociales).

Marges minces et équilibre précaire :
de nouveaux déficits menacent

Dépenses affectées dans le budget 2008

En mio.fr.	Budget 2008	Part en %
Dépenses ordinaires	56'854	100.0
Comptes de passage	6'177	10.9
Taxes d'incitation (hors taxe CO ₂)	132	0.2
Contributions aux assurances sociales	13'502	23.7
Fonds de compensation de la RPT	2'724	4.8
Intérêts passifs	3'971	7.0
Contribution générale en faveur des routes	360	0.6
Personnel	4'616	8.1
Diverses dépenses affectées (FTP, pertes sur débiteurs, assurance militaire)	1'943	3.4
Total des dépenses affectées	33'425	58.8

Comptes de passage : impôts et taxes que la Confédération ne peut utiliser pour accomplir ses tâches (parts des cantons aux revenus de la Confédération, recettes de la TVA destinées à l'AVS, redevance sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS).

Source : AFF, Principes applicables à la gestion des finances (édition 2008)

Position d'economiesuisse

Le Conseil fédéral lui-même se montre réservé sur le plan financier de la législature 2007-2011 : « A première vue, le présent plan financier de la législature offre des perspectives réjouissantes pour les budgets des prochaines années ». Toutefois, un « examen plus précis de la situation » révèle les dangers. La politique financière de la Confédération – tout juste remise de longues années déficitaires grâce à deux programmes d'allègement et à la bonne conjoncture – se livre actuellement, et ces prochains temps, à un exercice d'équilibrisme : les marges sont minces, l'équilibre précaire, il existe un risque réel de rechute sous forme de nouveaux déficits et de dettes supplémentaires.

Des prévisions prudentes en matière de recettes pour prévenir les impondérables conjoncturels

En matière de recettes, la conjoncture constitue la grande inconnue. Se fondant sur des hypothèses « prudemment optimistes », le plan financier prévoit une hausse vigoureuse des recettes de l'impôt fédéral direct. Mais si l'hypothèse se révélait erronée, on pourrait s'attendre à ce que les objectifs fixés en termes de recettes ne soient pas atteints. Le Conseil fédéral indique qu'« un ralentissement conjoncturel plus marqué aurait des conséquences négatives sérieuses sur l'évolution des finances ». Dans ce contexte, l'année 2008 suscite déjà des interrogations. D'après les prévisions, les recettes issues de l'impôt sur les bénéfices, principalement, connaîtraient une croissance de plus de 20 %. Au vu de la situation actuelle, sur les marchés financiers notamment, il est permis d'en douter. Les conséquences – des recettes inférieures aux prévisions – seraient perceptibles en 2009. La planification des recettes est toujours incertaine et il n'est pas toujours possible de prévoir des changements importants à la hausse ou à la baisse, même sur douze mois. On ne peut rien y faire. La question de savoir pourquoi on ne respecte pas davantage le principe de précaution, en particulier pour une planification pluriannuelle (proposition déjà soumise au Parlement par la motion Lauri, 04.3722) mérite réflexion. Plus de prudence et moins d'optimisme au moment de fixer les indicateurs économiques aurait sans aucun doute abouti à d'autres chiffres du côté des recettes et du résultat (prévisions moins optimistes pour les excédents). Il est facile de s'accommoder des bonnes surprises résultant d'une planification prudente. Par contre, l'inverse est plus problématique.. Une telle politique n'est pas équilibrée sur la durée ni judicieuse (les réductions décidées en urgence, à l'exemple des programmes, d'allègement, sont vivement critiquées en général). En cas de ralentissement conjoncturel, la stabilisation de la dette en termes nominaux - objectif fixé dans la législature - serait sérieusement compromise, sachant qu'une croissance nominale inférieure aux 3 % visés constitue déjà « ralentissement ». Le budget, dont l'équilibre est précaire, deviendrait déficitaire : les maigres excédents prévus en 2010 et 2011 se transformeraient en déficits. La marge de manœuvre est étroite.

Pas de marge pour de nouvelles tâches et dépenses

Ce raisonnement vaut aussi pour les dépenses. Les dépenses planifiées étant tout juste financées, des décisions entraînant des dépenses supplémentaires auront tôt fait de rompre l'équilibre. La hausse des dépenses, jugée possible par le Conseil fédéral dans de nombreux cas, n'est pas acceptable dans ces circonstances ou devrait être compensé par une réduction des dépenses actuelles ou envisagées. Selon les prévisions actuelles, l'objectif relatif à la croissance des dépenses fixé par le Conseil fédéral – évolution des dépenses en phase avec la croissance économique, c'est-à-dire limitée à 3 % par an – ne pourra pas être atteint. Même si on tient compte de l'objectif de réduction (2010/2011), la croissance des dépenses avoisine toujours 3,2 % en moyenne, un taux supérieur à la croissance économique annoncée.

Consolider les comptes pour accroître la transparence – renoncer à de nouvelles dépenses affectées

Il est vrai que le financement additionnel de l'AI et d'autres hausses d'impôts contribuent de manière déterminante à la croissance élevée des dépenses. Cependant, les comptes de passage et les dépenses qui pourraient être assimilées à des comptes de passage ou à des facteurs particuliers sont légion dans le budget (notamment parce que ces dépenses affectées sont difficiles, voire impossibles, à modifier ; il s'agit par exemple de la contribution de la Confédération à l'AVS financée en partie via l'impôt sur le tabac ou de l'attribution de la Confédération au fonds FTP financée via la RPLP et d'autres taxes). Si on voulait écarter tous ces facteurs pour ne garder que le noyau du budget – soit les dépenses non affectées financées grâce aux recettes générales de la Confédération – il n'en resterait pas même la moitié. Le tableau qui en résulterait ne refléterait pas les transferts effectués dans le cadre du budget, mais il nuirait aussi à la transparence, dans la mesure où la politique financière serait encore davantage segmentée et subdivisée en caisses et en fonds. Ainsi, le risque existe que des hausses qui n'entrent plus dans le compte financier de la Confédération et ne figurent plus que dans des comptes séparés (AI, fonds FTP, etc.) soient passées sous silence. Enfin, cela contribuerait à dissimuler les effets d'éviction budgétaire, puisque les comptes ne donneraient plus qu'une image fragmentée des domaines caractérisés par une forte proportion de dépenses affectées, en particulier le domaine social. Seuls des chiffres réellement consolidés peuvent créer les bases d'une politique financière efficace et durable. Néanmoins, il faut saluer la décision du Conseil fédéral de multiplier les efforts dans ce sens dès le compte 2009 (publication en 2010) –

Mise en œuvre obligatoire des objectifs de réduction ; les préparatifs de réformes structurelles doivent démarrer rapidement

consolidation de l'administration centrale de la Confédération, des comptes spéciaux, des unités administratives décentralisées, mais pas des assurances sociales étatiques, ce qui serait pourtant souhaitable). En lien avec la problématique des dépenses affectées, difficiles à modifier à court terme, il faut renoncer à décider de nouvelles dépenses affectées, réexaminer les dépenses affectées actuelles et tenter de recréer une marge de manœuvre⁵.

La mise en œuvre de l'objectif de réduction – l'allègement prévu pour 2010/2011 découlant de l'examen des tâches décidé par le Conseil fédéral – est indispensable si on souhaite au moins stabiliser la dette en termes nominaux. Mais exprimer l'objectif de réduction sous la forme d'un montant global n'est pas satisfaisant. Certes, cela s'explique principalement par le fait que le Conseil fédéral ignorait jusqu'au mois d'avril comment il allait poursuivre l'examen des tâches. Il est préoccupant que ce projet jugé stratégique et prioritaire par le gouvernement lui-même soit resté en plan pendant près de deux ans. Sa crédibilité politique s'en trouve écornée. Les « réformes structurelles visées requièrent un délai de mise en œuvre plus long », comme l'explique le plan financier de la législature, mais cela ne dispense pas la Confédération de s'atteler à ces réformes et de prendre les décisions de principes qui s'imposent, au contraire. Il n'y a pas de doute sur les domaines concernés en priorité : il s'agit des assurances sociales étatiques, dont les défauts de financement réels ou à venir ont été intégrés explicitement dans la phase préparatoire.

L'examen des tâches révisé déçoit – corrections nécessaires dans l'AI

Dans ce contexte, la déception l'emporte face aux récentes décisions du Conseil fédéral concernant l'examen des tâches. Le point positif est que le Conseil fédéral a obtenu de poursuivre le projet et de le concrétiser. Par contre, les corrections décidées correspondent au plus petit dénominateur commun, ce qui est décevant. Comment sera-t-il possible de parvenir à des allègements substantiels et d'atteindre les objectifs sur ces bases – des dépenses équilibrées sur la durée et la création d'un volant de manœuvre ? C'est un mystère. La définition de tâches fédérales prioritaires sous l'angle de la croissance et de la prospérité n'avance pas non plus. L'effet d'éviction des différentes tâches de la Confédération par la prévoyance sociale se poursuit. Passablement d'eau coulera sous les ponts avant que des mesures concrètes déploient leurs effets. Le risque que le report de l'horizon pour l'AVS – compréhensible en soi – aboutisse au final à un ajournement des mesures est réel. Et au vu des déficits qui menacent à partir de 2016, la Confédération devra tôt ou tard revenir sur sa décision de mettre l'AI entre parenthèses.

Maintien du montant initial des corrections

D'après les prévisions et scénarios initiaux du Conseil fédéral en vue de l'examen des tâches, il faudra réduire les dépenses de 8 mrd fr. d'ici à 2015 pour atteindre l'objectif fixé en matière de croissance des dépenses. Compte tenu des modifications apportées au projet et de la mise entre parenthèses de l'AI, l'objectif de réduction des dépenses a été ramené à 2,3 mrd fr. Ensuite, si la croissance économique était plus faible que prévu (moins de 3 % par an), la croissance des dépenses, arrêtée à 3,1 % (contre 3,0 % auparavant), serait trop élevée et l'objectif d'une stabilisation de la quote-part de l'État serait hors d'atteinte. Le Conseil fédéral ne précise pas si dans ce cas le montant des corrections serait revu à la hausse. Même si les conditions étaient favorables, corriger les dépenses de 2,3 mrd fr. constitue un minimum absolu. Aussi l'économiesuisse a-t-elle réclamé, dans le communiqué de presse relatif à l'examen des tâches, le maintien de l'objectif de réduction initial de 8 mrd fr.⁶

⁵ Le débat concernant le frein à l'endettement et l'introduction d'une règle complémentaire pour les dépenses extraordinaires concerne aussi, au final, les dépenses affectées. Si, en raison des dépenses affectées un domaine se trouve systématiquement privilégié en matière d'allocation des ressources – le domaine social par exemple – il faut se demander dans quelle mesure ces dépenses affectées peuvent être maintenues ou s'il ne serait pas judicieux de fixer des limites à l'évolution dynamique des dépenses dans un ce domaine, dans l'intérêt de l'ensemble des tâches de la Confédération, et sous l'angle d'un dispositif financier équilibré (préventif). L'idée d'introduire une règle équivalente au frein à l'endettement pour les assurances sociales étatiques, qui a déjà été émise, doit être discutée en priorité dans le contexte de l'évolution des dettes des assurances (AI, AC) ou dans celui d'un risque d'endettement imminent (AVS, APG) afin d'assurer la pérennité de ces institutions. Il ne fait pas de doute que cette idée est judicieuse pour les finances fédérales, car il faut éviter que la prévoyance sociale continue de capter des parts de plus en plus élevées des contributions de la Confédération. l'économiesuisse s'exprimera sur cette question ultérieurement.

⁶ http://www.economiesuisse.ch/web/fr/PDF%20Download%20Files/2008-04-09_c_Finances_examen-taches.pdf

Limiter l'évolution des dépenses à l'inflation pour créer une marge de manœuvre financière et des opportunités de croissance

Le plan financier de la législature montre que les exigences et les objectifs de l'examen des tâches sont justes, mais qu'ils ne peuvent constituer que des revendications minimales. Si les dépenses augmentent de 3 % (et plus) aucune marge de manœuvre financière ne sera créée, ni pour de nouvelles tâches ni pour les réformes en faveur de la place économique et de la croissance. Pour créer une véritable marge de manœuvre financière, des allègements supplémentaires sont indispensables. Le moyen le plus efficace d'y parvenir, au vu du volume des dépenses actuel et futur, mais aussi du point de vue de la croissance, est de procéder à des réformes dans le domaine social. En outre, il paraît plus judicieux de limiter la croissance des dépenses au taux d'inflation plutôt qu'à la croissance économique. Les milieux économiques réclament depuis longtemps une évolution prudente des dépenses, utilisant le taux d'inflation comme référence. Le Parlement leur a donné raison à plusieurs reprises (motions Merz/Walker 02.3573/02.3579, Schweiger 04.3518, Lauri 05.3287). Un ralentissement de la croissance des dépenses serait en accord avec la politique financière à long terme souhaitée par le Conseil fédéral sur la base des prévisions – « sombres » selon ses termes – à moyen et à long terme dans l'appréciation finale du plan financier de la législature.

Le graphique montre l'évolution des dépenses de la Confédération entre 2003 et 2015 et les scénarios possibles.

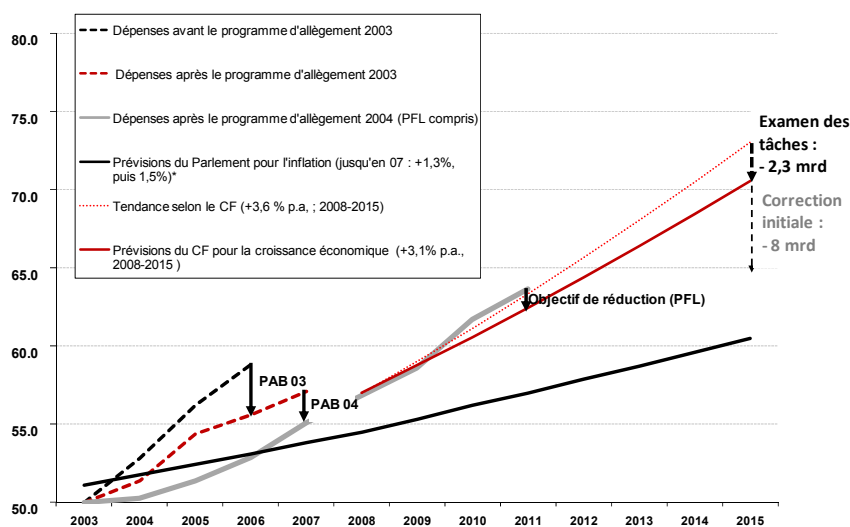
Les programmes d'allègement 03 et 04 ont permis de freiner la croissance des dépenses, rapide à partir de 2003. Après des corrections pour un montant total de 5 mrd fr., les dépenses 2007 étaient relativement proches de l'objectif du Parlement, soit une croissance des dépenses ne dépassant pas le taux de l'inflation. Depuis, les dépenses s'emballent à nouveau.

Le Conseil fédéral entend limiter l'évolution des dépenses à la croissance économique (pour stabiliser la quote-part de l'État) et a fixé un seuil de 3,1 % comme objectif. S'il souhaite atteindre cet objectif des efforts supplémentaires sont indispensables d'ici à la fin de la législature (objectif de réduction : 1,8 mrd). Au vu de l'évolution, le Conseil fédéral prévoit de procéder à des corrections complémentaires d'ici à 2015 dans le cadre de l'examen des tâches.

Du point de vue de l'économie, limiter la croissance des dépenses au taux d'inflation est le seul moyen de créer de véritables marges de manœuvre. Ainsi, la croissance des dépenses diminuerait substantiellement et garantirait une évolution équilibrée du budget sur la durée.

Evolution des dépenses au sein du budget (2003-2015)

En mrd fr. ; examen des tâches d'ici à 2015 (hors AVS)



Sources : Comptes d'État ; Budgets 07/08 ; Plan financier de la législature 2007-2011 ; Examen des tâches : communiqués de presse du DFF du 26.04.06, du 29.11.06 et du 9.04.08

* Base : Motion Merz/Walker (référence = budget 2003)

Pour toutes questions :
frank.marty@economiesuisse.ch