

Finances publiques : des défis cruciaux

dossierpolitique

15 novembre 2010 Numéro 22

Politique budgétaire. Contrairement aux attentes, le budget de la Confédération devrait encore se solder par un excédent cette année. Ces bons chiffres ne doivent cependant pas faire oublier les grands défis budgétaires qui attendent la Confédération. Du fait de la détérioration des perspectives économiques, le Conseil fédéral prévoit un déficit pour l'année prochaine. D'autres déficits menacent dès 2012 et devront obligatoirement être comblés, conformément aux exigences du frein à l'endettement. Des milliards de francs de dépenses supplémentaires dont le financement n'a pas encore été trouvé figurent en outre au budget. Le programme de consolidation (PCO) et le réexamen des tâches sont garants d'une évolution budgétaire stable. La responsabilité de ces mesures incombe au Parlement, qui doit décider si la politique budgétaire poursuivie par la Confédération est toujours durable – une voie qui s'est révélée payante pour la Suisse durant la crise – ou si le pays est sur la voie de l'endettement, avec toutes ses conséquences négatives pour l'économie et la société.

Position d'economiesuisse

▶ Ces dernières années, la politique budgétaire de la Confédération basée sur le frein à l'endettement s'est révélée payante. L'économie ne présente pas de déficits structurels et l'endettement a été réduit.

▶ Cette situation avantageuse doit être préservée. Le frein à l'endettement fixe des exigences minimales devant être respectées en vertu de la Constitution et de la loi.

▶ Le PCO permet de respecter les exigences du frein à l'endettement et devrait être mis en œuvre le plus rapidement possible. Le budget 2011 s'y prête. Dès 2012, d'autres mesures d'allègement allant plus loin que le PCO devront être engagées.

▶ Les marges de sécurité et d'aménagement nécessaires en plus du frein à l'endettement ne peuvent être créées que par le biais de réformes structurelles. Sans réexamen des tâches, il n'y a pas de place pour la nouveauté. Toute évolution défavorable du budget doit être corrigée.

Budget et plan financier pour 2011 : mieux que prévu, même si un déficit est attendu

► Budget 2011 : déficit annoncé

Déficit attendu de 0,6 mrd fr.

Comme chaque année au mois d'août, le Conseil fédéral a approuvé le budget pour l'année à venir (projections pour 2011). Avec des dépenses de 62,5 mrd fr. et des recettes de 61,9 mrd, il se solde par un déficit de 0,6 mrd. Ce déficit est conforme au frein à l'endettement, car le Conseil fédéral compte à nouveau avec une sous-utilisation des capacités de l'économie l'année prochaine.

2010 : Excédent au lieu d'un déficit – contexte économique

Selon la dernière extrapolation réalisée en novembre, le Conseil fédéral compte avec un excédent pour l'année 2010, et non pas avec un déficit. Alors que les prévisions pour 2010 faisaient état d'un découvert de 2 mrd fr., l'excédent devrait atteindre 1,4 mrd. Ce résultat bien meilleur que prévu s'explique en première ligne par le redressement de la conjoncture. Le budget 2010 anticipait un recul de 0,4 % du PIB réel, mais ce dernier a crû de 2,7 %. L'embellie économique se traduit notamment par une nette augmentation des recettes de l'impôt fédéral direct ainsi que de l'impôt anticipé. Selon les estimations actuelles, les recettes supplémentaires se chiffrent à 2,6 mrd fr. Du côté des dépenses, les charges se révèlent inférieures de 900 mio.fr. environ au budget grâce aux économies réalisées ; à relever qu'une partie des dépenses non effectuées a été reportée de quelques années (par exemple achats prévus par l'armée).

Les pronostics comptables plus favorables n'ont pas d'influence sur l'appréciation des déterminants de la politique budgétaire pour l'année prochaine. Du fait des incertitudes conjoncturelles, les principaux chiffres utilisés pour établir le plan financier 2010 ont été estimés avec prudence. La reprise économique aussi rapide qu'inattendue a conduit à une amélioration des chiffres, mais il ne faudra pas compter avec un effet similaire en 2011. Les prévisions se fondent au contraire sur un ralentissement de la croissance, imputable à la timidité de la reprise en cours au États-Unis et aux tendances récessives apparues en Europe du fait des problèmes d'endettement de divers États et de l'adoption de plans d'austérité. Actuellement, les taux de croissance estimés se situent dans une fourchette comprise entre 1,2 % et 2,2 %. Le Conseil fédéral table sur une croissance du PIB de 1,6 %. Le budget 2011 tient déjà compte de l'augmentation des recettes observée en 2010. Selon l'Administration fédérale des contributions, les chiffres du budget demeurent donc valables.

► Le résultat 2010 est supérieur aux prévisions de l'année dernière

Le résultat attendu des comptes de la Confédération est largement supérieur aux prévisions. Du fait de la crise économique, un déficit de 4 mrd fr. était en effet craint et même les prévisions plus optimistes de ce printemps anticipaient encore un découvert de 2,3 mrd. Trois raisons sont à l'origine de ce résultat meilleur que prévu :

- l'amélioration des perspectives économiques ;
- la diminution de la charge d'intérêts du fait de la réduction de la dette ;
- les mesures de consolidation, sans lesquelles le budget ne serait pas conforme au frein à l'endettement malgré l'amélioration des conditions-cadre.

► « L'impact de la récession sur la production économique globale s'est révélé nettement moins marqué qu'on ne le redoutait il y a un an encore ». (Rapport du Conseil fédéral concernant le budget 2011)

► La retenue manifestée durant la crise s'est révélée payante

► Le montant des charges d'intérêts a nettement diminué

► Sans mesures de consolidation, le budget 2011 ne serait pas conforme aux exigences du frein à l'endettement

Amélioration des perspectives économiques

Contrairement à la première hypothèse, la crise économique n'a pas laissé de traces durables dans les finances de la Confédération. Que ce soit du côté des recettes ou des dépenses, il ne semble pas que d'importantes distorsions se soient produites. Les recettes de la TVA ont notamment continué de s'accroître après avoir légèrement fléchi du fait de la récession. Il n'est plus question aujourd'hui du recul durable des recettes craint initialement. Selon les projections du Conseil fédéral, les principales composantes de revenu vont enregistrer en 2011 une croissance de plus de 3 % (et donc supérieure à celle de l'économie). Étant donné que les chiffres se réfèrent toujours aux projections budgétaires de l'année précédente, certains taux de croissance sont encore nettement supérieurs. Dans le budget 2010, les recettes de la Confédération ont été estimées de façon prudente en raison de la crise. Comme les prévisions le montrent, les chiffres effectifs de 2010 se révéleront largement supérieurs (voir ci-dessus). En conséquence, la progression effective des recettes sera plus modérée en 2011. Le Conseil fédéral compte avec une progression ajustée de 1,5 %. La croissance des recettes atteint en revanche 6,4 % si les calculs se fondent sur le budget non ajusté (2010).

Du côté des dépenses, la retenue manifestée par la Confédération en ce qui concerne l'engagement de mesures destinées à lutter contre la crise économique s'est révélée payante. Les mesures de stabilisation (toutes financées sans exception dans le cadre du budget ordinaire) arriveront à échéance sans grever le budget fédéral des années suivantes. Comme la Confédération n'a pas dû s'endetter pour les financer, la charge d'intérêts reste également modérée. La progression des dépenses estimée à 3,8 % pour 2011 est supérieure à la croissance économique (2,7 %) et surtout au renchérissement (0,8 %). L'augmentation disproportionnée des charges par rapport à ces deux paramètres n'est pourtant pas imputable à la crise, mais résulte de la dynamique connue et ininterrompue des dépenses ainsi que de divers facteurs extraordinaires.

L'amortissement de la dette allège le budget

Le budget 2011 plus favorable s'explique non seulement par l'amélioration des perspectives économiques, mais aussi par la réduction massive de la dette. La vente de la participation dans UBS en août 2009 a rapporté à la Confédération un montant de 7,2 mrd fr. qui a été intégralement affecté au remboursement de la dette. Avec les autres amortissements effectués depuis 2005, la dette a diminué de près de 20 mrd fr., passant de 130 mrd à 111 mrd entre 2005 et 2009. En combinaison avec le bas niveau des taux d'intérêt, il en résultera en 2011 une réduction de plus de 700 mio.fr. de la charge d'intérêts.

Mesures de consolidation conformes aux exigences du frein à l'endettement

Sans les efforts supplémentaires qui ont été déployés, le budget de la Confédération ne serait pas conforme aux exigences du frein à l'endettement, même si les prévisions économiques étaient plus favorables et la charge d'intérêts moins élevée. Compte tenu des déficits attendus, le Conseil fédéral avait déjà posé les jalons d'un programme de consolidation (PCO) en 2009. Ce programme a été mis en consultation au printemps 2010 et le message y relatif à l'intention du Parlement a été adopté. Le PCO prévoit des allègements pour la période de 2011 à 2013 ; les économies prévues pour 2011 ont déjà été prises en compte dans le budget et ne seront plus discutées dans le cadre du programme de consolidation. Mis à part la réduction déjà évoquée des intérêts passifs, des mesures d'un montant total de 1,1 mrd fr. sont prévues pour 2011 dans les domaines suivants (voir tableau 1) :

- ▶ **Compensation des investissements anticipés** : Il s'agit des investissements de la Confédération prévus pour les années suivantes qui ont été réalisés prioritairement dans le cadre des programmes de stabilisation (177 mio.).
- ▶ **Correction du renchérissement** : Certains chiffres utilisés les années précédentes pour l'établissement de plans financiers se fondaient sur une inflation plus élevée. Ces valeurs doivent être corrigées (383 mio.).
- ▶ **Mesures dans le domaine propre** : Les mesures prévues touchent le personnel de la Confédération et l'informatique (140 mio.).
- ▶ **Mesures découlant du réexamen des tâches** : Le Conseil fédéral souhaite procéder dès 2011 au réexamen des tâches planifié de longue date. Les mesures prévues dans la première étape peuvent être mises en œuvre rapidement. Les allègements concernent en première ligne les assurances sociales (réduction des dépenses décidées dans le cadre de précédentes réformes), l'agriculture et la défense nationale (275 mio.).
- ▶ **Mesures du côté des recettes** : Les recettes additionnelles de 107 mio.fr. proviennent majoritairement du relèvement de l'impôt sur le tabac, mais en partie aussi des bénéfices de la Régie des alcools et de l'augmentation de la taxe d'exemption de service militaire.

Tableau 1

▶ Le programme de consolidation comprend six trains de mesures. Les réformes à proprement parler seront concrétisées dans le cadre du réexamen des tâches. Selon le calendrier de la Confédération, elles entreront en vigueur en 2012.

L'économie s'est déclarée favorable à un programme de consolidation élargi. Les déficits attendus par le Conseil fédéral entre 2012 et 2014 lui ont donné raison.

▶ Un déficit structurel subsisterait à défaut d'allègements

Vue d'ensemble des mesures prévues dans le cadre du programme de consolidation

Allègements prévus en millions de francs (2011-2013)

en mio.fr.	2011	2012	2013
I. Compensation liée aux programmes de stabilisation	177	177	
II. Correction du renchérissement	383	442	448
III. Administration (personnel et informatique)	140	163	178
IV. Mesures découlant du réexamen des tâches	275	526	622
V. Correction des intérêts passifs	730	320	250
VI. Mesures axées sur les recettes	107	106	94
Allègement total	1811	1734	1592

Source : Message du Conseil fédéral du 1er septembre relatif au programme de consolidation

Ces allègements sont impératifs pour que les exigences du frein à l'endettement puissent être remplies. Couplés avec la diminution des intérêts passifs, ils suffisent tout juste à éliminer le déficit structurel qui subsisterait si aucune mesure n'était prise. Une réduction des allègements n'est donc pas possible. Comme il s'agit de remplir des exigences légales minimales, les allègements ne créent aucune marge de manœuvre supplémentaire du point de vue budgétaire.

► Bond des recettes grâce au financement complémentaire de l'AI

Graphique 1

► Le relèvement de la TVA au 1^{er} janvier 2011 entraînera une augmentation à 35 % de la part de cette taxe aux recettes totales de la Confédération. La TVA et l'impôt fédéral direct génèrent ensemble près des deux tiers des recettes. Les impôts à la consommation (sur les huiles minérales, le tabac et la bière) figurent au troisième rang. Le produit de l'impôt anticipé subit d'importantes variations. Comme cela s'est produit durant l'exercice 2010, les revenus effectifs sont susceptibles de diverger de plusieurs milliards des chiffres portés au budget.

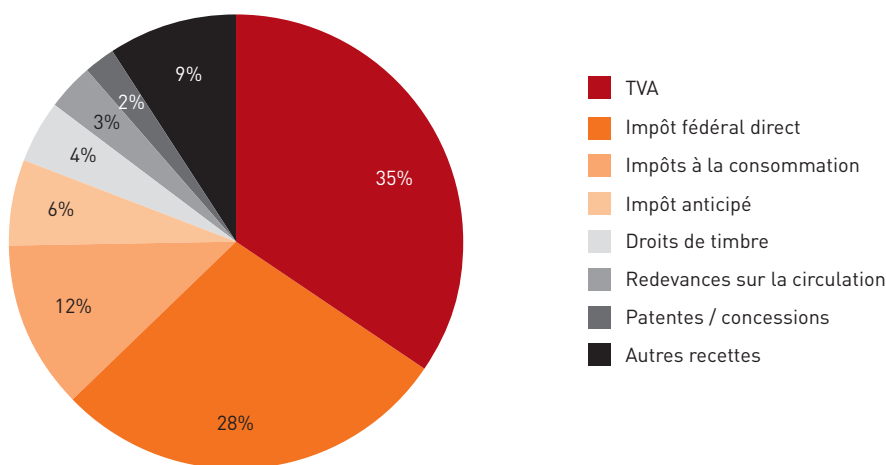
► Les dépenses supplémentaires ajustées sont encore largement supérieures au renchérissement

Facteurs extraordinaires du côté des recettes et des dépenses

L'année prochaine, l'évolution du budget sera influencée par divers facteurs extraordinaires. Du côté des recettes, le relèvement temporaire de la TVA au profit de l'assurance invalidité (AI) à partir du 1^{er} janvier 2011 se traduira par une forte augmentation des recettes (+900 mio.). Une augmentation de 700 mio. des recettes de l'impôt anticipé est en outre attendue pour des raisons comptables. Il en résultera une progression de 6,4 % des recettes.

Structure des recettes de la Confédération (2011) : la TVA devient une source de financement toujours plus importante

Part des sources de revenus aux recettes totales, en %



Source : Administration fédérale des finances (2010), rapport sur le budget et plan financier 2011

Du côté des dépenses, le relèvement de la TVA engendre aussi une augmentation des sorties. Quand bien même les montants additionnels encaissés en faveur de l'AI sont virés directement à cette assurance par la Confédération, ces transferts sont assimilables à des dépenses supplémentaires dans les comptes d'État tenus selon le principe de la valeur brute. Dans le secteur financier, la croissance de la part des tiers (cantons) aux recettes fédérales se révélera vraisemblablement plus faible que prévu. En effet, le montant effectif de ces parts pourrait se révéler supérieur au chiffre inscrit au budget 2010. Selon le Conseil fédéral, les dépenses corrigées des facteurs extraordinaires augmentent de 1,5 % (+915 mio.). Les dépenses supplémentaires « ajustées » restent certes inférieures à la croissance économique (2,7 %), mais toujours largement supérieures au renchérissement (0,8 %).

► L'aide au développement engendre des dépenses accrues

Catégories de dépenses connues et nouvelles

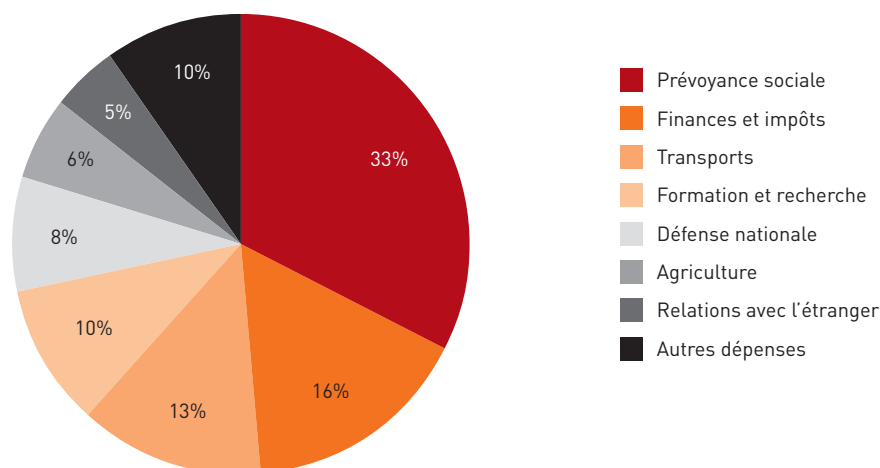
Les principales catégories de dépenses en 2011 sont les mêmes que d'habitude : les premiers bénéficiaires sont les assurances sociales, dont les charges augmentent de 7,1 % (les causes de cette augmentation sont commentées ci-après). Le secteur finances et impôts, qui occupe une position particulière du fait de l'affectation des dépenses et ne peut être influencé à court terme, affiche également une croissance élevée (5,5 %). Les dépenses supplémentaires dans les domaines de la formation et de la recherche se montent à 3,1 % et s'expliquent avant tout par l'accroissement des contributions pour la recherche et la formation professionnelle. Les relations avec l'étranger, où les dépenses pourraient progresser de plus de 8 % du fait de l'augmentation de l'aide au développement débattue au Parlement mais pas encore adoptée, représentent un autre domaine de tâches générateur de dépenses (+222 mio. pour tout le domaine de tâches).

Graphique 2

► La structure des dépenses de la Confédération s'est sensiblement modifiée ces dernières années. Aujourd'hui, un franc public sur trois va aux assurances sociales. En 1960, la part de ces assurances ne se montait qu'à 13 % des dépenses totales. L'évolution des coûts ne peut pas être influencée à court terme, car ces dépenses ont un fort ancrage légal. Il en va de même pour le secteur finances et impôts. Ces deux domaines représentent 50 % du budget de la Confédération et sont les principaux générateurs de dépenses. Ils tendent à évincer d'autres tâches de la Confédération.

Structure des dépenses de la Confédération (2011) : un franc sur trois va aux assurances sociales

Part des domaines de tâches aux dépenses totales, en %



Source : Administration fédérale des finances (2010), rapport sur le budget et plan financier 2011

► Des dépenses extraordinaires pour la caisse de pensions des CFF et des programmes d'agglomération

Les dépenses extraordinaires réduisent la marge de manœuvre en matière de politique budgétaire

Mis à part les dépenses ordinaires, le Parlement peut, dans certaines circonstances, décider de combler un besoin de financement extraordinaire. En 2011, des dépenses extraordinaires de l'ordre de 2 mrd seront ainsi effectuées. Il s'agit d'une part de la contribution déjà discutée à l'assainissement de la caisse de pension des CFF, une mesure destinée à compenser la soi-disant sous-couverture de la caisse de pension des CFF au moment de son détachement de la Confédération à la fin des années 1990. Le Conseil fédéral propose de verser à cette fin un montant de 1,148 mrd. Par ailleurs, le Parlement a décidé d'effectuer un nouveau versement en faveur du fonds d'infrastructure créé en 2008 dans le but de financer des mesures de gestion de la circulation dans les agglomérations. Cette enveloppe de 850 mio. sera prélevée sur le montant prévu pour le financement spécial du trafic routier. Étant donné que de tels pics de paiements et d'autres événements extraordinaires peuvent difficilement être inscrits au budget en raison du frein à l'endettement, ils sont comptabilisés hors budget comme des dépenses extraordinaires.

► La Confédération est tenue d'effectuer des amortissements jusqu'en 2018

En vertu des règles complémentaires au frein à l'endettement entrées en vigueur en 2010, les dépenses extraordinaires doivent également être compensées. Cette compensation a lieu dans le budget ordinaire. Les montants correspondants sont retranchés chaque année. Pour les versements extraordinaires prévus pour 2011, le montant de la compensation est fixé à 250 mio.fr. par an en moyenne. La compensation commence en 2011 et devra être achevée en 2018. Cette mesure permet d'éviter que la dette publique n'augmente malgré le frein à l'endettement. Les dépenses hors budget ne restent donc pas sans conséquences, mais limitent les dépenses dans le budget ordinaire – cela notablement et sur plusieurs années. Les délibérations concernant la contribution de la Confédération à l'assainissement de la caisse de pension des CFF dureront jusqu'à l'été 2011. Pour des raisons de politique budgétaire et des considérations matérielles, l'économie rejette la solution envisagée.

Plan financier 2012-2014 : Les défis de la politique budgétaire sont toujours plus nombreux

► De graves problèmes de financement sont à prévoir

Alors que le budget pour l'année à venir se solde par un déficit, mais reste conforme aux exigences du frein à l'endettement, les résultats de financement négatifs attendus par le Conseil fédéral pour les années suivantes ne seront plus compatibles avec le frein à l'endettement. Des découverts à hauteur de 400 à 700 mio.fr. devront encore être comblés. Avec les autres défis budgétaires qui se posent, la Confédération risque d'être bientôt confrontée à de sérieux problèmes, d'autant que le financement des milliards de francs de dépenses supplémentaires qui n'ont pas encore été planifiées et sont discutées actuellement est loin d'avoir été trouvé.

► Des déficits élevés sans consolidation

Évolution modérée du budget grâce au programme de consolidation

Jusqu'en 2014, le budget ordinaire de la Confédération évoluera dans les limites prévues. La croissance des recettes va s'affaiblir graduellement du fait de l'introduction du financement supplémentaire de l'AI (relèvement de la TVA) et oscillera autour de 2,8 % compte tenu des facteurs extraordinaires. La croissance des dépenses sera légèrement plus faible. Sans les postes transitoires, (part des cantons aux impôts fédéraux, TVA pour l'AVS et l'AI), qui sont en forte hausse, elle se chiffre à 2,5 %. Avec les postes transitoires, la croissance des dépenses atteint 3 %. Ces chiffres tiennent compte des mesures de consolidation qui seront engagées en 2011. L'augmentation des dépenses est modérée par rapport à la croissance économique moyenne (3,3 %). Les dépenses supplémentaires prévues chaque année sont cependant largement supérieures à l'inflation attendue (1,5 %). Sans les mesures du programme de consolidation, qui commenceront à déployer pleinement leurs effets en 2012, le budget de la Confédération serait fortement déficitaire. La croissance des dépenses serait nettement supérieure à 4 %.

► L'éviction de certaines tâches est nuisible

Dans une perspective à moyen terme, les assurances sociales (croissance moyenne de 4,6 % durant la période entre 2010 et 2014), le domaine finances et impôts (4,3 %) ainsi que les relations avec l'étranger si l'aide au développement est considérablement accrue (6,4 % par an), généreront des dépenses toujours plus importantes. Le plan prévoit une stabilisation vers 3 % de la croissance – relativement élevée ces dernières années – des dépenses de formation et de recherche. Les dépenses de tous les autres domaines de tâches affichent une progression inférieure à la moyenne (trafic) ou stagent (défense nationale, agriculture).

Le recul du taux de croissance ou la stagnation des dépenses résultent notamment de l'éviction de certaines tâches au profit notamment des assurances sociales, où les dépenses augmentent nettement davantage que dans les autres domaines. Comme le montant total des dépenses ne peut pas être relevé à volonté en raison du frein à l'endettement, des coupes doivent être effectuées dans certains domaines pour compenser la croissance observée dans d'autres. Ce processus d'éviction des tâches est identifié de longue date et jugé nuisible. Il s'agit de chercher des solutions sous la forme de réformes structurelles dans le cadre du réexamen des tâches.

► Budget 2012-2014 : un besoin d'ajustement

Les déficits ne sont plus conformes au frein à l'endettement

Contrairement au déficit attendu en 2011, les coupes budgétaires qui seront nécessaires durant les années 2012 à 2014 selon les prévisions du Conseil fédéral ne seront pas liées à l'évolution de la conjoncture : les dépenses sont trop élevées par rapport aux recettes pour des raisons structurelles (voir tableau 2). Le découvert se chiffrera chaque année à quelque 600 mio. et ne reculera à 300 mio. qu'en 2014 selon les prévisions actuelles. Alors que le déficit de 2011 ne doit pas être comblé puisqu'il répond aux exigences du frein à l'endettement – ce qui laisse une marge de manœuvre compte tenu de l'évolution de la conjoncture en 2010 ainsi qu'en 2009 et en 2008 – cela sera moins le cas dès 2012 et plus du tout dès 2014. La Confédération part du principe que les capacités de l'économie seront à nouveau entièrement utilisées en 2014. Les déficits devront donc être comblés avec davantage de rigueur dès 2012 et aucune concession ne sera possible dès 2014. La nécessité d'amortir les dépenses extraordinaires budgétées pour 2011 rendra la tâche plus ardue. Ces amortissements réduiront encore davantage la marge de manœuvre en matière de dépenses. Le montant des déficits structurels et des amortissements, de l'ordre de 255 mio. par an, indique les coupes budgétaires nécessaires, à savoir 370 mio. en 2012, 670 mio. en 2013 et 560 mio. en 2014.

► D'importantes consolidations sont nécessaires dès 2012

La consolidation et le réexamen des tâches restent des mesures indispensables

Les allègements du programme de consolidation sont déjà pris en compte dans ces chiffres. La portée du PCO s'accroît à partir de 2012 de par l'adjonction de mesures supplémentaires découlant du réexamen des tâches. Sans ces consolidations supplémentaires, les déficits annuels prévus jusqu'en 2014 seraient encore beaucoup plus élevés. Il n'est donc pas envisageable de renoncer à certaines mesures du PCO, car les exigences du frein à l'endettement ne seraient sinon plus respectées. Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, la Constitution et la loi exigent toutes deux un budget fédéral conforme à ce dispositif.

► Réexamen des tâches : la première étape est engagée, mais les grandes réformes sont encore très floues

Les mesures prises à l'enseigne du réexamen des tâches constituent la première étape concrète d'un programme lancé en 2005 et dont l'objectif est de ramener la croissance des dépenses de la Confédération à un niveau supportable à long terme, autrement dit un niveau orienté sur la croissance de l'économie, par le biais de suppressions de tâches et d'une priorisation des projets. Une évolution mesurée des dépenses doit créer une nouvelle marge de manœuvre dans le domaine de la politique financière et de l'organisation des tâches. Le réexamen des tâches est un projet stratégique du Conseil fédéral qui s'étendra encore sur les prochaines années. D'autres mesures sont prévues, en particulier à partir de 2014, mais celles-ci ont parfois encore un caractère très abstrait. Certaines grandes réformes, notamment dans les domaines de la

prévoyance sociale et du trafic, n'ont pour l'instant pas dépassé le stade embryonnaire. Le Conseil fédéral a publié un plan de mise en œuvre avec son message relatif au PCO 12/13.

Tableau 2

► Les chiffres représentent les valeurs financières de référence de la Confédération jusqu'en 2014. Le frein à l'endettement indique les dépenses autorisées pour une année. Si le montant des ajustements imposés est positif, cela signifie que les dépenses doivent être corrigées. C'est le cas pour les années 2012 à 2014 (0,4 à 0,7 mrd).

Le niveau relativement élevé des ajustements imposés au regard du solde de financement est dû à la nécessité d'amortir les dépenses extraordinaires prévues pour 2011 (+250 mio. par an). Les valeurs de référence tiennent déjà compte des allègements du programme de consolidation. En d'autres termes, les seules mesures du PCO sont insuffisantes pour que les exigences du frein à l'endettement soient respectées.

Selon l'extrapolation du DFF, l'exercice 2010 bouclera sur un excédent de 1,4 mrd fr. (recettes : 60,8 mrd ; dépenses : 59,4 mrd). L'an dernier, le Conseil fédéral avait tablé sur un déficit (-2,5 mrd) en raison de perspectives économiques incertaines.

Budget 2011 et plan financier 2012-2014

Montants en milliards de francs

	Budget 2010	Budget 2011	PF 2012	PF 2013	PF 2014
Compte de financement					
Recettes ordinaires	58,2	61,9	63,5	65,5	67,4
Dépenses ordinaires	60,2	62,5	64,1	66,1	67,7
Solde de financement ordinaire	- 2,0	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,3
Recettes extraordinaires	-	-	-	-	-
Dépenses extraordinaires	0,4	2,0	-	-	-
Solde de financement	-2,5	-2,6	-0,6	-0,6	-0,3
Exigences du frein à l'endettement					
Déficit maximum autorisé	- 2,4	- 0,8	- 0,4	- 0,1	-
Ajustement nécessaire	- 0,4	- 0,2	0,4	0,7	0,6
Indicateurs, en % du PIB					
Quote-part des dépenses	11,5	11,1	10,9	10,9	10,8
Quote-part d'impôt	10,3	10,1	10,0	10,0	10,0
Taux d'endettement	23,0	20,4	19,9	19,3	18,9
Valeurs de référence macroéconomiques					
Croissance réelle du PIB, en %	- 0,4	1,6	2,0	2,0	2,0
Rencherissement	0,9	0,8	1,5	1,5	1,5

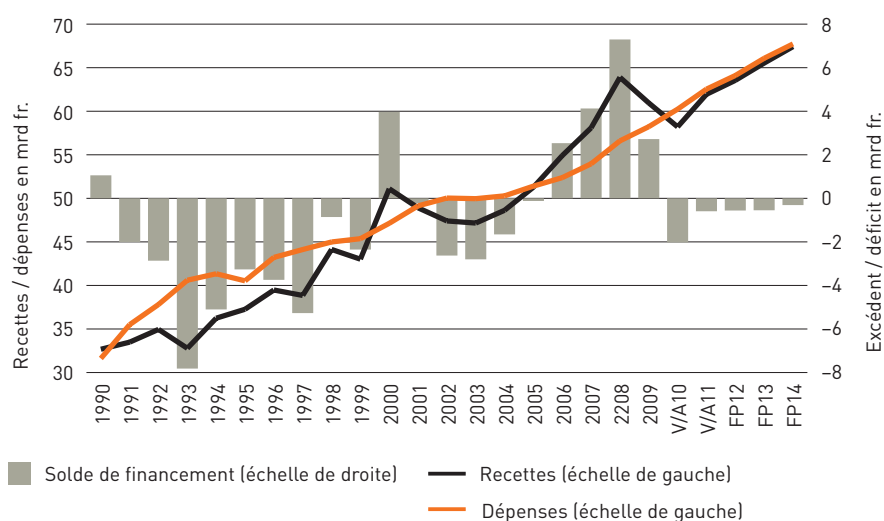
Source : Administration fédérale des finances (2010), Plan financier 2012-2014

Graphique 3

▶ Avec l'introduction du frein à l'endettement en 2003 et les deux programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, le niveau élevé des dépenses des années 1990 a pu être revu à la baisse et le budget de la Confédération a été établi sur une base structurelle saine. Après les excédents enregistrés ces quatre dernières années, des déficits sont à nouveau attendus ces prochaines années. Globalement, les recettes et les dépenses de la Confédération ont plus que doublé depuis 1990.

Évolution du budget de la Confédération (de 1990 à 2014)

Recettes, dépenses et solde de financement en milliards de francs



Source : Administration fédérale des finances (2010)

Tableau 3

▶ Les dépenses augmentent de 7,5 mrd fr. par rapport à 2010. Plus de la moitié des dépenses supplémentaires concernent la prévoyance sociale.

Évolution des dépenses par groupes de tâches

Dépenses en milliards de francs

	Budget 2010	Budget 2011	PF 2012	PF 2013	PF 2014	Ø Δ en % 2010-14
Dépenses ordinaires	60,2	62,5	64,1	66,1	67,7	3,0
Prévoyance sociale	19,1	20,4	21,1	22,1	22,9	4,6
Finances et impôts	9,6	10,1	10,9	11,2	11,4	4,3
Transports	8,1	8,1	8,3	8,4	8,5	1,4
Formation et recherche	6,1	6,3	6,5	6,7	6,9	3,0
Défense nationale	4,9	4,9	4,6	4,7	4,8	-0,6
Agriculture et alimentation	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	-0,5
Relations avec l'étranger	2,7	3,0	3,1	3,3	3,5	6,4
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	0,7
Ordre et sécurité publique	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	2,3
Autres groupes de tâches	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8	-0,1

Source : Administration fédérale des finances (2010), Plan financier 2012-2014

Aperçu des dépenses ordinaires

À moyen terme, l'évolution des différents groupes de tâches de la Confédération se présente comme suit :

► Prévoyance sociale (+4,6 % par an) :

La prévoyance sociale constitue à la fois le plus grand groupe de tâches de la Confédération et l'un de ceux dont la dynamique des dépenses est la plus forte. Plus de la moitié des dépenses supplémentaires de la Confédération jusqu'en 2014 concernent ce domaine. L'augmentation des dépenses entre 2010 et 2014 (+3,8 mrd) est essentiellement imputable à l'augmentation des contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI. Dans le cas de l'AVS, l'adaptation des rentes ordinaires en 2011 et en 2013 couplée à l'augmentation du nombre de rentiers se traduira par des dépenses supplémentaires de 1,35 mrd fr. L'adaptation des rentes AI associée à la prise en charge de l'intérêt de la dette de l'AI par la Confédération et à l'augmentation temporaire de la TVA dans le cadre du financement additionnel de l'AI induira un alourdissement des dépenses (+1,7 mrd). L'augmentation effrénée des coûts de la santé se traduit pour la Confédération par une augmentation des dépenses au titre de la réduction des primes de quelque 5 % par an (+400 mrd). Les dépenses dans les domaines des prestations complémentaires et de l'asile affichent également des taux de croissance élevés (respectivement +250 et +200 mio.).

► Finances et impôts (+4,3 % par an) :

Ce groupe de tâches, le deuxième en importance, se compose des parts de tiers aux recettes de la Confédération (parts des cantons à l'impôt fédéral direct, à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et à l'impôt anticipé), des dépenses au titre de la gestion de la dette et de la fortune ainsi que des contributions de la Confédération à la péréquation financière. Une modification à brève échéance des dépenses définies légalement ou fortement influencée par des facteurs externes (les taux d'intérêts, par exemple) n'est guère possible. Pour ces trois sous-groupes, il faut compter sur une croissance des dépenses supérieure à la moyenne jusqu'en 2014. Ainsi la part des cantons à l'impôt fédéral direct progresse-t-elle de 0,6 à 3,4 mrd. L'augmentation des dépenses au titre de l'intérêt de la dette est notamment imputable à la hausse attendue des intérêts. S'agissant de la péréquation financière, l'adaptation des dépenses est imposée par les dispositions légales.

► Trafic (+1,4 % par an) :

Avec 1,4 % par an entre 2010 et 2014, les dépenses liées au trafic augmentent moins que la moyenne. Tandis que les dépenses en faveur des transports publics s'élèvent de 2,2 % par an, les moyens engagés dans les transports routiers stagnent. La comparaison avec le plan financier d'il y a deux ans montre que la dynamique était alors exactement inverse. Cela s'explique par le fait que les dépenses du domaine des transports sont fortement influencées par les différents projets. Ainsi, ces prochaines années, des moyens accrus seront alloués au fonds d'infrastructure en faveur du trafic d'agglomération. À titre de compensation, les ressources du fonds d'infrastructure provenant d'apports antérieurs seront davantage utilisées pour l'achèvement du réseau des routes nationales et l'élimination des goulets d'étranglement. Ces versements n'apparaissent que dans le décompte séparé pour le fonds d'infrastructure.

► Formation et recherche (+3,0 % par an) :

Ce groupe de tâches progresse d'environ 800 mio.fr. d'ici à 2014. Il devrait connaître une croissance légèrement moins expansive que ces dernières années. Sa dynamique sera déterminée dans une mesure importante par le message FRI 2012-2016. Les contributions de la Confédération au Fonds national suisse (+100 mio.) ainsi que les dépenses affectées à la formation professionnelle (+110 mio.) et à la recherche appliquée (+190 mio.) présentent une croissance supérieure à la moyenne, notamment imputable à la forte progression des contributions obligatoires aux programmes de recherche de l'UE (+8,2 %).

► Défense nationale (+0,6 % par an) :

Ces prochaines années, sous l'influence de facteurs exceptionnels, les dépenses consacrées à la défense nationale s'inscriront en léger recul (-116 mio.). En 2011, les moyens à la disposition de ce groupe de tâches s'élèvent brusquement (+330 mio.) de par l'utilisation de soldes de crédits des années précédentes. Les années suivantes, les moyens diminueront à nouveau. Par ailleurs, des dépenses de l'ordre de quelque 60 mio.fr. seront réaffectées à d'autres groupes de tâches. L'armée a en outre prévu une importante augmentation de ses dépenses de 500 mio.fr. par an.

► Agriculture (+0,5 % par an) :

Les dépenses dans le domaine de l'agriculture varient peu. Les paiements directs, qui avec 2,8 mrd fr. par an constituent la majeure partie des charges, restent en effet constants. Comme les années précédentes, une légère baisse des ressources est prévue dans le domaine de la production et de la vente (-60 mio. en quatre ans).

► Relations avec l'étranger (+6,4 % par an) :

Les charges de ce groupe s'accroissent de près de 800 mio.fr. d'ici à 2014. Avec plus de 6 %, la dynamique des dépenses est exceptionnellement forte. Cette croissance brusque est presque exclusivement imputable à la décision du Conseil des États d'augmenter progressivement la part de l'aide au développement à 0,5 % du revenu national brut. Si la décision était mise en œuvre, ce qui n'est pas encore décidé, les moyens de l'aide au développement passeraient de 1,8 mrd en 2010 à 2,5 mrd en 2014, soit une croissance annuelle de 9 %. Pour des raisons budgétaires, le Conseil fédéral a proposé une solution alternative prévoyant une augmentation moins importante de l'aide au développement.

Des dépenses supplémentaires par milliards

Selon toute vraisemblance, des dépenses supplémentaires dont le financement fait encore défaut s'ajouteront aux déficits attendus à corriger dès 2012 pour que le frein à l'endettement soit respecté (voir tableau 4, page 13). Les demandes politiques en attente concernent pour l'essentiel les domaines des transports, de l'armée et de l'agriculture. Au total, ces dépenses supplémentaires pourraient dépasser 4 mrd fr. par an.

► Menace de dépenses supplémentaires de plus de 4 mrd

► Transports : 2 mrd de plus pour l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des infrastructures

Dans le domaine des transports, les attentes concernent aussi bien la route que le rail. Dans les deux cas, il s'agit de dépenses supplémentaires liées à l'aménagement, à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures. Ainsi les CFF ont-ils fait part de la nécessité d'engager des dépenses d'entretien supplémentaires à hauteur de 850 mio.fr. par an pour les années 2010 à 2016. Une deuxième expertise chiffre la dépense supplémentaire moyenne à 500 mio. par an. S'agissant des aménagements prévus, la discussion porte sur un volume d'investissement de 12 ou de 21 mrd fr. à l'enseigne de Rail 2030 (consultation au printemps 2011). Au chapitre du réseau routier, il s'agit, outre la poursuite des aménagements de l'infrastructure et l'élimination des goulets d'étranglement, de procéder à de nombreuses réparations ainsi qu'à des interventions pour le maintien de l'appareil de production. Les besoins supplémentaires annoncés dans le domaine des transports pourraient ainsi dépasser 2 mrd par an. Des dépenses supplémentaires de cet ordre ne sauraient être financées dans le cadre du budget de la Confédération.

Tableau 4

► Des dépenses supplémentaires se chiffrent en milliards de francs

Possibles charges supplémentaires découlant de réformes liées aux dépenses

Dépenses estimées en millions de francs

	PF 2012	PF 2013	PF 2014	Après 2014
Charge générale	≥ 1490	≥ 2890	≥ 2990	≥ 4290
Accord de libre-échange avec l'UE	≤ 450	≤ 1500	≤ 1500	≤ 1500
Besoins supplémentaires de l'armée	≥ 500	≥ 500	≥ 500	≥ 500
Aménagements de l'infrastructure ferroviaire	-	-	-	600-1050
Aménagements de l'infrastructure routière	-	-	-	600-1250
Rail : exploitation et entretien	-	300	400	≥ 500
Routes : exploitation et entretien	-	-	-	n. q.
Compensation du renchérissement pour les retraités de la Confédération	≤ 330	≤ 330	≤ 330	≤ 330
Nouvelle dotation des instruments de péréquation de la RPT	200	200	200	200
Autres dépenses supplémentaires	≥ 10	≥ 60	≥ 60	≥ 60

Source : Administration fédérale des finances (2010), Plan financier 2012-2014

► Des dépenses supplémentaires de plus d'un demi-milliard dans le domaine de la défense

Dans le domaine de la défense, le DDPS invoque un défaut de financement d'au moins un demi-milliard de francs. Les moyens supplémentaires sont destinés au financement de son équipement et de son infrastructure. Les dépenses requises pour le remplacement de ses avions de combat ne sont pas comprises dans ces chiffres.

► Mesures d'accompagnement pour l'agriculture

Un accord de libre-échange agricole avec l'UE pourrait également occasionner des charges supplémentaires. Les mesures d'accompagnement requises dans ce cadre pourraient en effet se traduire par des dépenses de 3 à 5 mrd. Le Conseil fédéral table sur des charges supplémentaires annuelles ou des pertes de recettes douanières de 1,5 mrd.

D'autres demandes concernent l'administration (compensation du renchérissement pour les bénéficiaires de rentes de PUBLICA), la péréquation financière (augmentation des montants compensatoires de 200 mio. exigée par les cantons) ainsi que, dans une moindre mesure, les domaines ordre et sécurité publique (10 mio.), culture et loisirs (30 mio.) et santé (20 mio.).

► L'introduction de nouvelles tâches exige la réduction des tâches existantes

À l'heure actuelle, le financement de ces demandes supplémentaires n'est pas du tout assuré. Ce qui est certain, c'est que sans nouvelle répartition au sein du budget fédéral – autrement dit sans réexamen des tâches – la moindre dépense supplémentaire sera difficile à faire entrer dans le budget. Si la Confédération doit se charger de nouvelles tâches ou développer des tâches existantes, elle devra nécessairement en limiter ou en supprimer d'autres.

► Progression provisoire de l'endettement de 5,5 mrd fr

La dette progresse de nouveau

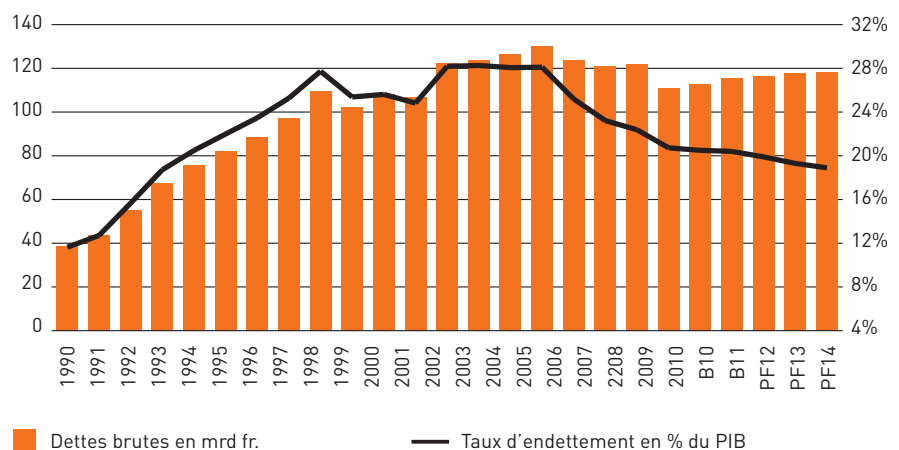
Les dettes de la Confédération s'inscrivent de nouveau en hausse, notamment en raison des déficits attendus à partir de 2011 et des dépenses extraordinaires prévues pour 2011. Cet exercice sera ainsi marqué par une progression de l'endettement de 3 mrd fr. D'ici à 2014, la dette de la Confédération passera donc à 118 mrd fr. (voir graphique 4). À moyen terme, on peut en revanche s'attendre à un nouveau recul de l'endettement, car en vertu de la nouvelle règle complétant le frein à l'endettement, les dépenses appelant un financement extraordinaire devront être amorties dans le cadre du budget ordinaire. La Confédération contracte par ailleurs de nouvelles dettes pour les prêts aux caisses de chômage (2 mrd) et pour l'augmentation de l'avance destinée au fonds FTP (1,5 mrd). Ces montants devront eux aussi lui être remboursés.

Graphique 4

► Ces dernières années, la dette a pu être réduite de quelque 20 mrd fr. par rapport au pic de 2005. Il faut toutefois tabler sur une nouvelle progression des emprunts de la Confédération ces quatre prochaines années. La baisse du taux d'endettement s'explique par une croissance de la dette inférieure à la croissance économique.

Dvolution de l'endettement de la Confédération (1990-2014)

Dettes brutes en milliards de francs, taux d'endettement en % du PIB



Source : Administration fédérale des finances (2010), rapport financier relatif au budget 2011

Position d'économiesuisse

► Le caractère mesuré de la politique financière a payé

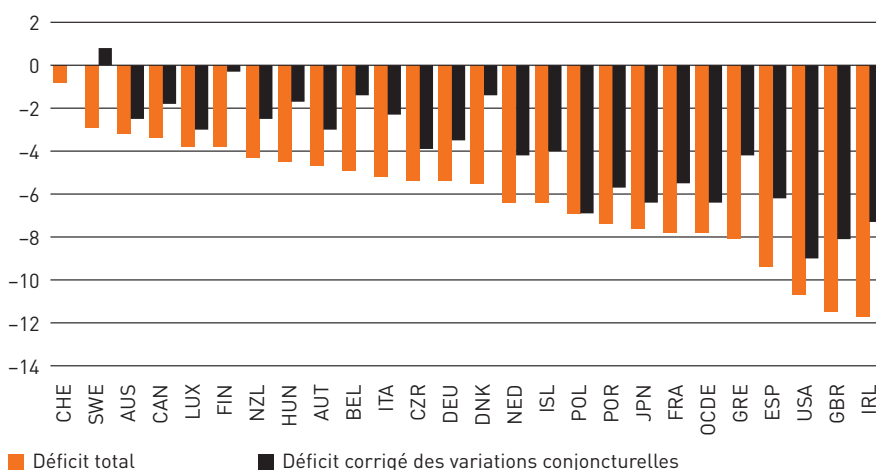
La politique financière responsable et mesurée suivie par la Suisse ces dernières années a payé. Cette année, alors que les États industrialisés sont confrontés dans leur quasi-totalité à des déficits élevés et à un endettement en forte hausse, l'OCDE s'attend pour la Suisse à un faible déficit de 0,8 % du PIB (voir graphique 5). En tenant compte de la conjoncture, on obtient même un budget structurellement équilibré. Le déficit budgétaire des pays de l'OCDE s'établit en moyenne à 7,8 %, ou à 6,4 % en valeurs corrigées des variations conjoncturelles, ce qui correspond donc au déficit structurel. Il apparaît ainsi clairement que les finances publiques de la plupart des États présentent des déficits structurels, indépendamment de la crise économique.

Graphique 5

► L'OCDE prévoit cette année pour ses États membres un déficit moyen de 7,8 % du PIB. La majeure partie de ce déficit est d'ordre structurel, ce qui signifie qu'il n'est pas dû à la crise économique. De son côté, la Suisse affichera vraisemblablement un déficit de 0,8 %.

Déficits au sein de l'OCDE

Déficits budgétaires, en % du PIB (prévisions pour 2010)



Source : OECD Economic Outlook No. 87

► La discipline budgétaire et la réduction de la dette ne sont pas une fin en soi

La bonne situation dans laquelle se trouve la Suisse – plus précisément la Confédération dans le cas présent – a été obtenue de haute lutte. Au début de la dernière décennie, après la croissance incontrôlée des dépenses des années 1990 et l'augmentation rapide de la dette qui s'en est suivie, la Confédération faisait elle aussi face à de lourds déficits structurels. Deux programmes d'allègement et une discipline financière restée stricte dans la période de haute conjoncture d'après 2005 ont été nécessaires pour éliminer les déficits et rétablir l'équilibre budgétaire. À cet égard, le frein à l'endettement introduit en 2003 a joué un rôle prépondérant dans la discipline financière. Ainsi que l'a aussi souligné le Conseil fédéral dans son rapport relatif au budget, une discipline budgétaire assidue porte ses fruits à moyen et à long termes. La discipline budgétaire et la diminution de la dette ne sont pas un but en soi, mais elles créent la marge de manœuvre financière de demain et déchargent les générations futures.

► Seules des réformes structurelles apportent la stabilité et la marge de manœuvre nécessaires dans les domaines de la politique financière et de l'organisation des tâches

Cette marge d'appréciation en matière de politique financière semble toutefois de plus en plus remise en question. L'instrument politique qui permet de l'obtenir, le réexamen des tâches en l'occurrence, n'a jusqu'ici pas donné les résultats escomptés. Les grandes réformes structurelles n'ont pour l'heure pas été entreprises. Or elles sont nécessaires pour regagner une indispensable marge

de manœuvre dans les domaines de la politique financière et de l'organisation des tâches. Le fait que les grandes réformes dont l'urgence est reconnue depuis longtemps – notamment dans la prévoyance sociale et dans la santé, où il est le plus urgent d'agir, mais aussi dans le domaine des infrastructures ou de l'agriculture – n'aient pas encore été mises en œuvre n'est pas uniquement imputable à une lenteur excessive du réexamen des tâches. Comme le montrent les difficultés de la réforme du système de santé ou de la révision de l'AVS, la responsabilité en incombe en grande partie au Parlement. Quoi qu'il en soit, sans remaniement structurel en profondeur dans les groupes de tâches les plus importants et dont la dynamique des dépenses est la plus forte – le premier étant celui de la prévoyance sociale – il ne sera jamais possible de stabiliser durablement le budget fédéral et de l'assortir d'un « amortisseur » qui permettrait d'éviter à l'avenir de désagréables programmes d'allègement et de consolidation. Les nouvelles tâches devront elles aussi aller de pair avec le maintien d'une marge de manœuvre financière.

► « Même si les projets de dépenses supplémentaires potentielles n'étaient que partiellement réalisés, les exigences du frein à l'endettement ne pourraient guère être respectées sans programmes d'économies supplémentaires d'envergure ou sans mesures portant sur les recettes. » (Plan financier 2012-2014)

À l'heure actuelle, compte tenu de cet objectif – celui d'une marge de sécurité dans le domaine des finances et de l'organisation des tâches – les perspectives financières paraissent donc plutôt sombres. Il faut certes miser sur le fait que les décisions de la Confédération continueront de satisfaire aux exigences du frein à l'endettement, car toute autre attitude serait anticonstitutionnelle. Le peuple ne s'est-il pas lui-même prononcé à 85 % en faveur du frein à l'endettement ? Et comme le montre le moniteur financier réalisé par l'institut gfs à la demande d'economiesuisse¹, ce chiffre serait même de 94 % aujourd'hui. Les déficits structurels, qui sont connus aujourd'hui et jusqu'en 2014, ne sont pas importants au point de ne pouvoir être corrigés. Dans ce contexte, les dépenses supplémentaires en cours d'adoption au Parlement (aide à la presse, crèches, conventions de prestations avec les CFF et les entreprises concessionnaires, enveloppes financières pour l'agriculture, etc.) sont toutefois préoccupantes et accroissent encore les besoins de correction. Mais les nombreuses dépenses supplémentaires annoncées, pour lesquelles il n'y a pour l'instant pas l'ombre d'un financement, ont de quoi inquiéter encore davantage. Bien que le flou règne encore quant à leur teneur exacte, elles représentent d'ores et déjà un véritable défi pour la Confédération, qui devra décider comment elle les gère, si elle reste sur le chemin de la responsabilité financière ou si elle opte pour une autre solution, celle de l'endettement, par exemple. Pour l'économie comme pour une grande partie de la population, ainsi qu'en témoigne le moniteur financier 2010 de gfs, une chose est claire : la voie du réendettement n'est pas une option.

► Les prochaines années mettront à l'épreuve la volonté du Parlement de respecter le frein à l'endettement

Le programme de consolidation de la Confédération met à l'épreuve le Parlement. Pour respecter les exigences du frein à l'endettement, le programme de consolidation devra être mis en œuvre dans sa totalité au plus tard dès 2012. Ce programme ne constitue d'ailleurs pas une mission impossible, tant du point de vue de son ampleur que de son contenu. Au regard des nombreux allègements dont le besoin se fait pratiquement sentir de lui-même (comme la réduction des coûts par voie de réforme dans les assurances sociales) ou qui devraient s'imposer comme une évidence (la suppression de l'adaptation au renchérissement, par exemple), les réductions qui s'imposent réellement paraissent bien modestes. Au total, elles ne représentent guère plus de 20 % du volume global du PCO. Une réduction des dépenses de 300 à 400 mio.fr. (0,5 % du budget) devrait être tolérable dans un budget qui flirte avec les 67 mrd fr. Il incombe par

¹ gfs.berne (2010). Restriktive Finanzpolitik weiterhin im Aufwind. „Schlussbericht Finanzmonitor 2010 » (en allemand uniquement : http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/finmo10_20101107.pdf). Un résumé existe en français sous : <http://www.economiesuisse.ch/web/fr/PDF%20Download%20Files/Moniteur-financier-2010.pdf>

conséquent au Parlement d'agir de manière responsable vis-à-vis du frein à l'endettement et d'adopter des budgets conformes aux dispositions légales, y compris dans les années où les recettes ne sont pas abondantes.

► Une application aussi large que possible du PCO dans le budget 2011 s'impose

Il serait même encore plus judicieux d'engager les mesures qui s'imposent aussi vite que possible, sans les repousser à des temps meilleurs, puisque l'échéance du programme de consolidation de la Confédération était initialement fixée à 2011. Les dispositions de réexamen des tâches devraient elles aussi être appliquées dans une plus large mesure que ce qui est prévu actuellement. Il paraît sage de procéder à des allègements dès que possible, car ceux-ci contribuent à réduire le déficit 2011 et à limiter les corrections à apporter dès 2012. L'intégration dans le budget 2011 des mesures prévues pour 2012 dans le cadre du PCO serait d'autant plus aisée que les documents nécessaires (bases légales comprises) figurent déjà sous une forme satisfaisante dans le message accompagnant le programme de consolidation. Dans le cas de certaines mesures de ce programme qui étaient de toute façon prévues pour 2012 seulement (par exemple haras d'Avenches, trafic régional, Swissinfo), on peut se permettre d'attendre. Pour le reste, en revanche, le budget 2011 paraît tout indiqué. Une telle démarche témoignerait de la responsabilité et de la clairvoyance dont la politique financière de la Confédération a fait preuve ces dernières années et qui sont à l'origine du succès remarquable que nous connaissons aujourd'hui.

Pour toutes questions :

frank.marty@economiesuisse.ch

martin.weder@economiesuisse.ch