

La Confédération vit au-dessus de ses moyens

Prévoyance sociale onéreuse

1^{er} décembre 2003

Numéro 44

dossierpolitique

Le budget 2004 de la Confédération

Le budget de la Confédération est en mauvaise posture. Pour 2004, il affiche un déficit de 3,5 mrd fr. Certes, les dépenses n'augmentent que modérément. Mais à moyen terme, les perspectives sont inquiétantes. Au chapitre des recettes, il a fallu corriger les estimations trop optimistes du budget 2003. D'importantes sources de recettes se sont révélées très volatiles parce qu'elles dépendent très largement de l'évolution des marchés financiers et de la marche des affaires des entreprises. Les dettes et la charge d'intérêts s'accroissent. L'évolution des dépenses sociales, très largement supérieure à la moyenne, est préoccupante. Le frein à l'endettement oblige à agir. Le programme d'allègement 2003 est un premier pas dans ce sens. Mais l'opération d'assainissement sera encore insuffisante. Des réformes structurelles agissant sur les dépenses seront indispensables.

L'année prochaine, le budget de la Confédération présentera vraisemblablement un déficit considérable de 3,5 mrd fr. (cf. tableau suivant). Dans le budget 2003, la situation paraissait encore supportable avec un déficit de 246 mio.fr., mais selon les estimations du Département fédéral des finances (DFF), celui-ci pourrait atteindre les 3 mrd fr. En 2004, les dépenses augmentent de 0,6% par rapport au budget 2003. Au vu de la croissance économique nominale présumée de 1,8% et d'un renchérissement supposé de 0,7%, cette augmentation modeste ne doit pas faire illusion. La prévoyance sociale, le groupe de tâches le plus lourd du budget, va à la dérive. En outre, selon le nouveau plan financier, il faut s'attendre d'ici à 2006 à une nouvelle progression de ces dépenses. Ce fait, conjugué à la chute des recettes de 5,7%, due en partie à la conjoncture, en partie à l'évolution structurelle, contribue largement à l'ampleur du déficit du compte financier.

Le compte de résultats présente un excédent de dépenses de 6,7 mrd fr. Cette différence par rapport au compte financier s'explique à raison de plus de 80% par les amortissements extraordinaires de dettes pour les caisses de pension de la Confédération, des CFF et de la Poste. En outre, des facteurs comptables jouent un rôle, notamment pour les remboursements de prêts qui constituent certes des recettes, mais pas un rendement.

Chiffres clés : courbe de température en hausse

Sur le long terme, la quote-part de la Confédération a nettement augmenté (cf. tableau p.2). Selon le budget 2004, elle recule temporairement quelque peu, parce que les hypothèses admises comme base de calculs font que les dépenses progressent moins fortement que l'économie. Toutefois, si rien n'est fait pour corriger cette évolution, il faut s'attendre d'ici la fin de la prochaine législature à une

nouvelle progression de la quote-part de l'Etat. Par rapport au compte 2002, la quote-part de la Confédération augmente légèrement pour atteindre 10,4%. Seule la « baisse » des rendements fiscaux due à la morosité conjoncturelle et à l'évolution des marchés financiers empêche d'atteindre la quote-part d'impôt de 11,3% prévue dans le budget 2003.

Selon le plan financier, elle devrait remonter d'ici 2006. La courbe de température est à la hausse dans le domaine de l'endettement. En 2004, les dettes de la Confédération approcheront 130 mrd fr., principalement en raison du déficit du compte financier ainsi que des avances et prêts (qui ne seront vraisemblablement jamais remboursés) versés au fonds pour les grands projets ferroviaires. Il en résulte un taux d'endettement de la Confédération rapporté au PIB de quelque 30%. C'est 2,5 fois le chiffre du début des années 90 (12,1%). La charge d'intérêts, de 3,8 mrd fr., pèse lourd. Elle coûte 10,5 mio.fr. par jour. La part des impôts directs aux recettes totales est restée pratiquement stable.

Budget 2004 - Aperçu

	en millions de francs		
Compte financier	B 2004	B 2003	C 2002
Dépenses	51'410	51'102	50'722
Recettes ⁽¹⁾	47'944	50'856	47'405
Résultat	-3'466	-246	-3'317
Compte de résultats			
Excédent de dépenses	-6'694	-3'185	-7'199

B = Budget

C = Compte

¹⁾ Sans le produit de la vente des actions Swisscom

Dépenses sociales, quo vadis ?

Certes, les dépenses totales n'augmentent que modérément, de 0,6%. Mais cela n'empêche pas les dépenses de certains postes de monter en flèche ; c'est surtout le cas de la *prévoyance sociale* qui s'inscrit en hausse de 4,4% par rapport au budget 2003 pour atteindre 13,9 mrd fr. (cf. tableau / graphique annexe 1). Avec 27%, c'est elle qui de loin absorbe le plus de fonds de la Confédération. Les dépenses supplémentaires sont directement liées aux dépenses des assurances sociales, en hausse. L'assurance invalidité est responsable de plus de la moitié de l'augmentation. La contribution de la Confédération à l'AI augmente de 8,2% pour s'inscrire à 4,3 mrd fr. Cette évolution s'explique surtout par l'allongement de l'espérance de vie des handicapés, par l'augmentation des nouveaux cas d'invalidité et par la diminution des réinsertions. Les prestations complémentaires à l'AVS/AI augmentent dans une proportion supérieure à la moyenne (+11,1% à 621 mio.fr.), de même que les dépenses de l'assurance chômage (+97,6% à 334 mio.fr.). Dans ce secteur, la hausse est expliquée par l'augmentation du nombre des chômeurs ainsi que par les contributions supplémentaires de la Confédération consécutives à la 3^e révision de la loi sur l'assurance chômage.

C'est l'AVS qui, dans le domaine social, coûte le plus cher à la Confédération : 5,2 mrd fr. Pour l'année prochaine, la contribution de la Confédération à l'AVS s'inscrit en recul de 0,9% car il n'y a pas d'adaptation à l'évolution des salaires et des prix les années paires. En outre, le Programme d'allégement 2003 (PAB 03) demande la suppression de la contribution spéciale destinée à financer l'anticipation des rentes. Les contributions destinées à réduire les primes de l'assurance maladie pour un montant de 1,9 mrd fr. (+3,5%) et l'aide aux réfugiés (1 mrd, +1,8%) constituent d'autres postes budgétaires importants.

Les dépenses figurant sous la rubrique « Prévoyance sociale » ne rendent compte qu'en partie des montants consacrés par la Confédération à l'Etat social. Elles ne comprennent pas les prestations de transfert aux assurances sociales provenant de recettes affectées. C'est ainsi que le pour-cent de TVA destiné à l'AVS (1,9 mrd fr.), en tant que part de tiers aux recettes de la Confédération, est imputé au domaine « Finances et impôts ».

Principaux chiffres de la Confédération

	C 1990	C 2002	B 2004
Quote-part de l'Etat (Dépenses totales en % du PIB)	10.0	12.2	12.0
Quote-part fiscale (Recettes fiscales en % du PIB)	9.2	10.3	10.4
Taux d'excédent / de déficit (Solde du compte financier en % du PIB)	0.3	-0.8	-0.8
Dettes (mio.fr.)	38'509	122'366	128'200
Taux d'endettement (Dettes en % du PIB)	12.1	29.3	29,8
Intérêts passifs (mio.fr.)	1'832	3'764	3'822
Charges d'intérêts (Intérêts passifs en % des recettes)	5.6	7.9	8.0
Part des impôts directs (en % des recettes totales)	32.9	29.4	29.8

B = Budget

C = Compte

Poids plus important de la formation et de la recherche

Le budget fixe à dessein des priorités dans le groupe de tâches « *Formation et recherche fondamentale* » ainsi que dans celui des « *Relations avec l'étranger* ». Ces deux domaines augmentent de respectivement 3% et 2,7%. Le budget prévoit, au titre de la « *Formation et recherche* », un volume de dépenses de 4 mrd de francs au total qui inclut notamment davantage de ressources pour la recherche fondamentale (+4,5% ou un milliard de francs). La formation (+2,1%) est dotée de 2,8 mrd fr., dont 2,3 mrd fr. pour les établissements universitaires (hautes écoles fédérales 1,4 mrd, hautes écoles cantonales 629 mio.fr., hautes écoles spécialisées 240 mio.fr.). La formation professionnelle voit également ses ressources augmenter (+3,8%) pour atteindre 547 mio.fr. Les *relations avec l'étranger* absorbent 2,5 mrd fr. Les dépenses les plus importantes de ce groupe sont celles de l'aide au développement qui représentent 1,4 mrd fr. Elles sont à l'origine de deux tiers des dépenses supplémentaires. Les relations politiques qui coûtent à la Confédération un total de 847 mio.fr. en occasionnent un tiers.

Le poste « *Finances et impôts* » est caractérisé par une diminution marquée de 4,6%. Ce recul ne résulte pas d'efforts d'économies, mais est en quelque sorte automatique. Comme les recettes de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé auxquelles les cantons ont part sont nettement moindres au budget 2004, les parts des cantons aux impôts fédéraux mentionnés sous la rubrique « *Finances et impôts* » diminuent également. Les parts à l'impôt fédéral direct diminuent de 450 mio. pour s'inscrire à 3,5 mrd fr., celles à l'impôt anticipé de 119 mio. à 267 mio. On constate en revanche une évolution inverse en ce qui concerne les intérêts de la dette. Ils absorbent 3,8 mrd fr., soit 4,4% de plus que ce n'était le cas selon le budget 2003. Compte tenu de la croissance de la dette, cela n'a rien d'étonnant.

Intérêts de la dette et dépenses de personnel en hausse

La classification des dépenses de la Confédération en groupes par nature renseigne sur le type de dépenses effectuées. (Cf. annexe 2). Les dépenses totales se subdivisent en dépenses courantes (consommation) et dépenses d'investissement.

Les *dépenses courantes* représentent presque neuf dixièmes du budget 2004. Par rapport au budget 2003, elle augmentent de 0,6%. Les dépenses courantes sont pour l'essentiel des subventions qui en constituent 52,4%. Elles s'établissent à 27 mrd fr., en hausse de 2,5%. La croissance des subventions s'explique essentiellement par des transferts plus élevés aux assurances sociales. Contribuent

en outre à la croissance des dépenses courantes les intérêts passifs (par suite de l'augmentation des dettes de la Confédération) et les dépenses de personnel. Ces dernières s'inscrivent en hausse de 2,6% dans le budget 2004, à 4,6 mrd fr. Cette progression s'explique par la meilleure rétribution du personnel et les prestations versées aux caisses de pensions, en particulier en raison de retraites anticipées. Les augmentations de personnel prévues au Département de justice et police dans le cadre de la lutte contre le crime organisé pèsent également d'un certain poids.

Les investissements représentent un bon dixième du budget de la Confédération. Ils progressent de 0,8%. Cette évolution est due aux prêts plus élevés aux CFF et au financement des investissements du trafic combiné. Les investissements de la Confédération au sens économique du terme sont plus élevés que les dépenses d'investissement inscrites au budget. C'est ainsi par exemple que les dépenses pour la formation et la recherche figurent sous les dépenses courantes. Mais selon des critères économiques, elles revêtent un caractère d'investissement.

Recettes : retour à la réalité

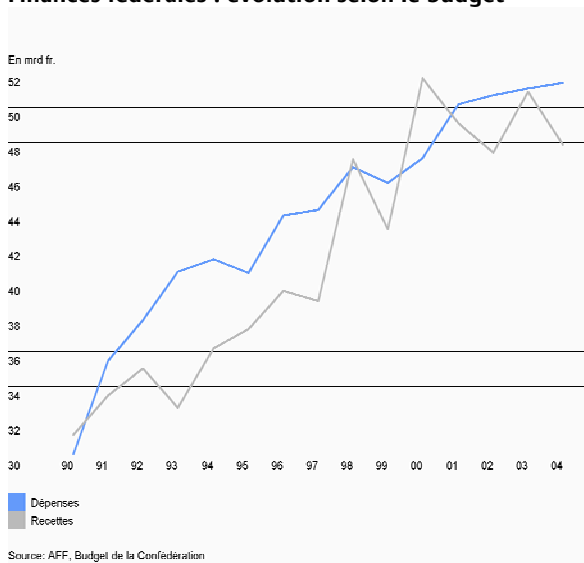
Au chapitre des recettes, la Confédération doit se montrer plus réaliste. Le budget prévoit pour 2004 un recul de 5,7% par rapport au budget 2003 généralement reconnu comme optimiste. Mais par rapport au compte 2002, on constate un léger accroissement, de sorte qu'il faut plutôt parler d'une estimation de recettes réaliste que d'une baisse. (Cf. annexe 3). Cette correction s'explique surtout par la rectification à la baisse de 6,2% des *recettes fiscales*, qui constituent 93% des recettes totales. Au chapitre des recettes fiscales, ce sont à nouveau l'impôt fédéral direct et l'impôt anticipé qui, avec des produits diminués de respectivement 11,5 et 30,5% par rapport au budget 2003, fixent des limites claires au budget de la Confédération. Pourtant, l'impôt fédéral direct devrait rapporter 2% de plus et l'impôt anticipé 3,3% de plus que les montants du compte 2002. L'estimation est également prudente au niveau des droits de timbre dont le rendement diminue de 9,1% par rapport au budget 2003, mais progresse néanmoins de 6,4% par rapport au compte 2002.

Pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, les prévisions sont décevantes en raison de la forte baisse des bénéficiaires des personnes morales. Quant à la grande fluctuation des revenus de l'impôt anticipé, elle s'explique par les variations considérables de la base de calcul de cet impôt. Le versement des dividendes et le niveau des taux d'intérêt sont difficilement prévisibles. Le produit du droit de timbre est étroitement lié à la marche des affaires boursières. Le budget 2004 est fondé sur une évolution boursière ra-

lentie. Les trois types de prélèvements évoqués ci-dessus ont un point en commun : ils dépendent fortement de l'évolution des marchés financiers. Le gonflement constaté pendant une période a fait place à un rétrécissement. La TVA qui, avec 36,9%, est de loin la principale source de recettes de la Confédération, porte la marque des traces de freinage conjoncturelles. En comparaison des budgets 2004 et 2003, les recettes stagnent, mais en comparaison du budget 2004 et du compte 2002, elles progressent de 5%.

Les autres recettes, non fiscales, figurent au budget pour 3,4 mrd fr. ou 7,1% des recettes totales. Les patentes et concessions affichent aussi une tendance à la hausse. Sont regroupées sous cette rubrique la distribution de bénéfices de la Banque nationale suisse et la part de la Confédération au bénéfice net de la Régie fédérale des alcools. En 2004, la Confédération touchera pour la première fois une partie des revenus des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale. La nette progression des recettes d'investissements s'explique principalement par le remboursement des prêts accordés en 2002 dans le cadre de la crise laitière. Le recul de 1,55 mrd fr. par rapport au compte 2002 s'explique principalement par le remboursement de la dernière tranche de prêt par l'assurance chômage en 2002 et par le remboursement la même année par Swisscom à la Confédération d'un montant lié à la baisse nominale des actions Swisscom, ce qui avait rapporté à la Confédération des recettes inattendues.

Finances fédérales : évolution selon le budget



Budget et programme d'allégement 2003

L'évolution défavorable des dépenses jusqu'en 2007 et des estimations de recettes plus réalistes obligent la Confédération à prendre des mesures d'économies substantielles. Si la croissance des dépenses n'est pas freinée, le déficit pourrait croître de 5 à 6 mrd fr. d'ici à 2006. Le budget 2004 laisse subsister un déficit structurel de l'ordre de 3 mrd fr. C'est pourquoi l'introduction du frein à l'endettement ne peut se faire sur la base d'un budget fédéral équilibré. En fait, le frein à l'endettement exigerait que cette lacune soit déjà comblée dans le budget 2004.

Le Conseil fédéral a opté pour une réduction progressive des déficits jusqu'au budget 2007 afin de ne pas aggraver encore la conjoncture déjà morose. Il a ficelé un important paquet d'assainissement, le Programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03), d'un volume de près de 3,3 mrd fr. Avec le PAB 03, précise-t-il, la croissance annuelle moyenne des dépenses peut être ramenée au taux de 1,1%, c'est-à-dire pratiquement au niveau du renchérissement attendu. Ce calcul met toutefois entre parenthèses les dépenses spéciales de l'AI, financées par une augmentation de la TVA de 0,8%. Ainsi, dans l'ensemble, le PAB 03 ne se traduit pas par une véritable coupe, mais uniquement par un ralentissement de la croissance effrénée des dépenses. Cela apparaît très clairement dans la prévoyance sociale, domaine dans lequel la croissance annuelle des dépenses ne passe entre 2002 et 2006 que de 5% à 4% environ ; la croissance réelle demeure donc substantielle.

Le PAB 03 devrait être adopté au cours de la session d'hiver 2003 des Chambres fédérales, en même temps que le budget de l'année prochaine. Compte tenu de la possibilité de référendum, le PAB 03 ne pourra pas entrer définitivement en vigueur avant 2005. Mais dans le cadre de ses compétences budgétaires, le Parlement peut anticiper l'application de nombreuses mesures qui pourraient s'appliquer déjà en 2004.

Le volume d'économies prévu par le PAB 03 ne suffit pas pour atteindre l'équilibre budgétaire. Il reste encore un montant d'au moins 2,5 mrd fr. à assainir. Un programme de raccordement au PAB 03 devrait alléger le budget de ce montant dès 2007. Le Conseil fédéral se propose de présenter au cours du premier trimestre 2004, dans le rapport sur le plan financier de la législature 2003-2007, un exposé détaillé des mesures qu'il envisage pour combler cette lacune. Le Concept des dépenses d'économies suisse contient des propositions concrètes sur la manière de maîtriser les dépenses. Au niveau parlementaire également, des interventions sont pendantes : l'interpellation Schweiger / Löpfle sur une stratégie globale d'assainissement du budget de la Confédération et des assurances sociales, l'interpellation Merz / Zuppiger concer-

nant une réduction accrue des dépenses, la motion Favre / Schweiger sur les réformes structurelles du point de vue de la politique financière et enfin le postulat Imfeld / Bürgi sur l'examen de réformes à long terme. Leur application permettrait de stabiliser les dépenses au niveau du renchérissement. La Fédération des entreprises suisses est toutefois d'avis qu'il faut renoncer aux augmentations d'impôts, même à celle de la TVA. D'une part, le relèvement de la TVA atténuerait la consommation, d'autre part dans la situation économique difficile que nous vivons actuellement, de nombreuses entreprises ne pourraient répercuter cette hausse d'impôt qui leur incomberait. Il faudrait s'attendre à des répercussions négatives sur la propension à investir.

Commentaire

L'espoir de pouvoir entrer dans l'ère du frein à l'endettement avec un compte de la Confédération structurellement équilibré a été anéanti par des estimations plus réalistes des recettes. La Confédération vit au-dessus de ses moyens. Le Programme d'allègement 2003 (PAB 03) peut apporter un remède à cette situation. Il n'en reste pas moins qu'il subsiste une importante lacune à combler. Il faut en tout cas que le Parlement soit dans la cible d'économies du Conseil fédéral. Mais celle-ci est elle-même encore insuffisante, comme l'indique l'évolution du secteur le plus coûteux, celui de la prévoyance sociale, largement épargné. Dans le budget 2004, la croissance des dépenses n'est toujours pas freinée, même si l'on fait abstraction des ressources affectées du pour-cent de TVA destiné à l'AVS qui figurent sous la rubrique « Finances et impôts ». Le grand engagement financier de la Confédération dans le domaine porteur d'avenir de la formation et de la recherche fondamentale est compréhensible. Mais là aussi, la mesure s'impose et une affectation efficace des ressources est nécessaire. Ces mesures doivent permettre de renforcer à long terme le potentiel de croissance de la Suisse.

Comblant la lacune qui subsiste en matière d'assainissement implique de renforcer encore la discipline budgétaire. C'est dans ce but que le Conseil fédéral entend élaborer un programme de raccordement du PAB 03. Le Concept des dépenses d'économiesuisse montre où il est possible de s'atteler à des réformes structurelles. Il vise la stabilisation réelle des dépenses, comme les Chambres fédérales le demandent aussi expressément. En outre, il montre que la solidarité ne passe pas nécessairement par des hausses d'impôts. Il est aussi possible d'atteindre l'objectif visé en renonçant à des prestations étatiques devenues inutiles ou de procéder avec mesure à des dépenses peu urgentes.

Ernst Raths

Annexe 1

Dépenses par groupes de tâches

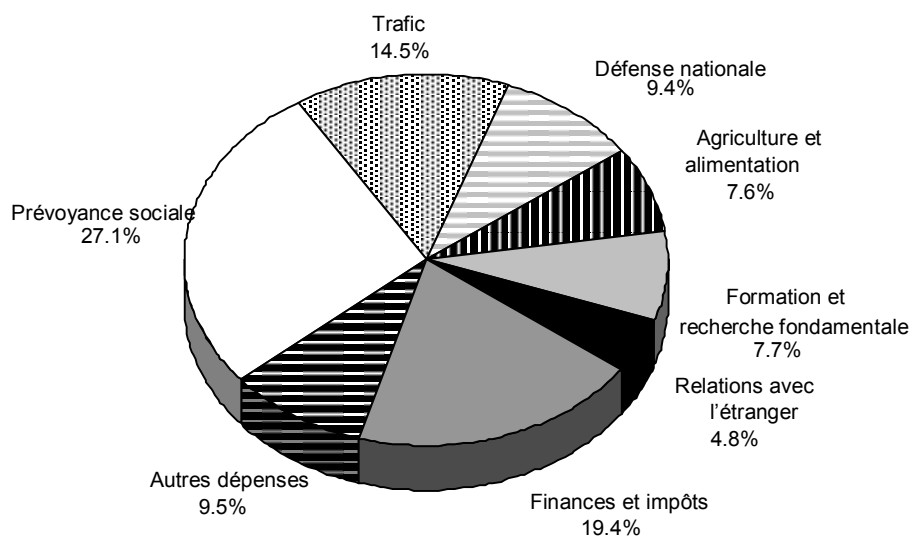
En millions de francs

Groupes de tâches	B 2004	B 2003	C 2002	B04/B03(%)	Parts en %
Prévoyance sociale	13'938	13'346	12'797	4.4	27.1
Trafic	7'458	7'437	8'091	0.3	14.5
Défense nationale	4'828	4'760	4'788	1.4	9.4
Agriculture et alimentation	3'918	3'903	4'067	0.4	7.6
Formation et recherche fondamentale	3'957	3'840	3'615	3.0	7.7
Relations avec l'étranger	2'484	2'418	2'385	2.7	4.8
Finances et impôts	9'962	10'437	9'773	-4.6	19.4
Autres dépenses	4'865	4'961	5'206	-1.9	9.5
Total	51'410	51'102	50'722	0.6	100.0

B = Budget

C = Compte

Structure des dépenses par groupes de tâches 2004



Annexe 2

Dépenses suivant les groupes par nature

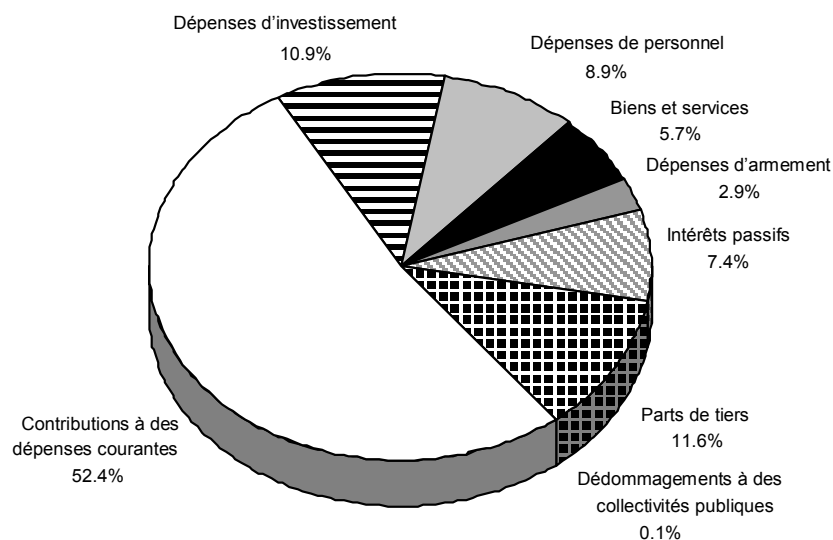
En millions de francs

Groupes spécifiques	B 2004	B 2003	C 2002	C04/C03 (%)
Dépenses courantes	45'818	45'554	43'920	0.6
Dépenses de personnel	4'580	4'465	4'307	2.6
Biens et services	2'952	3'069	2'963	-3.8
Dépenses d'armement	1'506	1'475	1'590	2.1
Intérêts passifs	3'823	3'662	3'764	4.4
Parts de tiers	5'939	6'533	5'804	-9.1
Dédommagements à des collectivités publiques	67	67	68	0.0
Contributions à des dépenses courantes	26'953	26'283	25'424	2.5
Dépenses d'investissement	5'592	5'548	6'802	0.8
Biens d'investissement	576	518	564	11.2
Prêts et participations	449	293	1'254	53.2
Contributions à des investissements	4'566	4'737	4'984	-3.6
Total	51'410	51'102	50'722	0.6

B = Budget

C = Compte

Structure des dépenses suivant les groupes par nature pour 2004



Annexe 3

Recettes de la Confédération

En millions de francs

Recettes	B 2004	B 2003	C 2002	B04/B03 (%)
Recettes fiscales	44'519	47'438	42'842	-6.2
Impôts directs	14'264	16'957	13'946	-15.9
Impôt fédéral direct	11'550	13'050	11'318	-11.5
Impôt anticipé	2'714	3'907	2'628	-30.5
Impôts indirects	30'255	30'481	28'896	-0.7
Droits de timbre	3'000	3'300	2'819	-9.1
Taxe sur la valeur ajoutée	17'700	17'700	16'857	0.0
Impôt sur le tabac	1'836	1'735	1'653	5.8
Taxes routières	963	1'044	1'067	-7.8
Droits d'entrée	1'075	1'025	1'049	4.9
Impôt sur les huiles minérales	4'955	4'940	4'812	0.3
Autres recettes fiscales	726	737	639	-1.5
Autres recettes	3'425	3'418	4'563	0.2
Patentes et concessions	1'229	1'027	715	19.7
Revenus des biens	903	1'164	1'005	-22.4
Taxes	1'128	1'107	1'127	1.9
Recettes d'investissement	165	120	1'716	37.5
Total (1)	47'944	50'856	47'405	-5.7

B = Budget

C = Compte

1) Sans le produit de la vente des actions Swisscom

Structure des recettes fédérales 2004

