

Augmentation des dépenses : menace de hausses d'impôts

Le ralentissement de la conjoncture a transformé en déficit l'excédent prévu dans le message concernant le budget 2003. En effet, les recettes fiscales s'amenuisent. Les corrections ultérieures relativement modestes qui s'imposent modifient peu la structure des dépenses par rapport au budget initial : les dépenses sociales augmentent à nouveau fortement tout comme les dépenses de personnel. Le budget 2003 dote le secteur de la formation et de la recherche de moyens plus étendus. Prévoyant 10 mrd fr. de dépenses supplémentaires d'ici à 2006 par rapport au budget 2002, le plan financier suscite de l'inquiétude ; le Conseil fédéral estime que l'on ne pourra éviter les hausses d'impôts.

Dossier: C1 d

Les finances fédérales partent à vau-l'eau

Le budget 2003 et le plan financier 2004-2006 de la Confédération

Ernst Raths

Prévisions de croissance trop optimistes

Alors que le budget pour l'année en cours se soldait par un excédent de près de 300 mio.fr., le budget 2003 tombe dans les chiffres rouges. Dans son arrêté du 30 octobre 2002, le Conseil fédéral estime le déficit à 256 mio.fr. (cf. tableau ci-après). Il faut savoir que le Conseil fédéral avait accepté le 30 septembre 2002 un message concernant le budget concluant sur un solde positif de 60 mio.fr. environ. Depuis, tous les instituts ont corrigé à la baisse les prévisions relatives à la croissance économique, rendant caduques les prévisions budgétaires. Les recettes estimées ont ainsi été diminuées de 1 mrd fr. à la suite du ralentissement de la croissance économique. Le déficit budgété respecte les exigences du frein à l'endettement, qui autorise un solde négatif de 305 mio.fr.

Blocage des crédits et diminution ciblée des dépenses

Les dépenses ont été réduites de près de 680 mio.fr., soit 1,3%, par rapport au message du 30 septembre concernant le budget. La baisse des intérêts passifs et le recul des recettes fiscales revenant aux cantons et à l'AVS représente 320 mio.fr. Un allègement de 220 mio.fr.

environ est obtenu grâce à un blocage général des crédits de 1% pour les dépenses non liées. C'est la troisième fois que la Confédération bloque les crédits. La première fois remonte à 1997 et la deuxième à 1999. Pour cela, il faut remplacer par une nouvelle loi fédérale l'arrêté du Conseil fédéral qui arrive à échéance à la fin de l'année. Le Conseil fédéral prévoit la levée totale ou partielle du blocage en cas de grave récession économique. Enfin, 140 mio.fr. d'économies sont réalisés grâce à des restrictions ciblées des dépenses dans tous les départements. Les réductions effectives totalisent 360 mio.fr., soit 0,7% des dépenses initialement planifiées.

Pour 2003, la Confédération prévoit des dépenses d'un montant de 51,1 mrd fr., soit 0,3% de moins que dans le budget 2002, au lieu de 1,1% de plus. Les dépenses budgétées pour 2003 sont supérieures de 1,8% à celles du compte 2001. Les recettes s'élèveront à 50,9 mrd fr., soit 0,2% de moins que le budget de l'année en cours alors qu'on tablait initialement sur une croissance des recettes de 1,8%. Par rapport au compte 2001, les recettes de la Confédération affichent une croissance de 4%, malgré la correction.

Budget 2003 - Aperçu

| | en millions de francs | | | |
|----------------------------|-----------------------|--------|--------|-----------------|
| Compte financier | B 2003 | B 2002 | C 2001 | B 03 / B 02 (%) |
| Dépenses | 51'106 | 51'249 | 50'215 | -0.3 |
| Recettes (1) | 50'850 | 50'955 | 48'908 | -0.2 |
| Résultat | -256 | 294 | -1'307 | -187.1 |
| Compte de résultats | | | | |
| Excédent de dépenses | -2'840 | -3'779 | -5'837 | -24.8 |

B = Budget

C = Compte

1) Sans le produit de la vente aux enchères des licences UMTS en 2001

Le compte de résultat enregistre une croissance marquée de ses recettes (+ 2,8 mrd fr.). L'évolution variable du compte financier s'explique principalement par les amortissements complémentaires réalisés au dépen du compte de résultat en lien avec l'assainissement des 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.

Tendance : augmentation de la quote-part de l'Etat et de la quote-part d'impôt

Compte tenu de la réduction minimale des dépenses due au frein à l'endettement, la quote-part de l'Etat recule quelque peu. Cependant, à moyen terme, la quote-part de l'Etat tend très clairement à la hausse (cf. annexe 1). La quote-part d'impôt reste au même niveau que celle correspondant au budget 2002 et augmente par rapport à 2001 où l'impôt anticipé a rapporté extraordinairement peu, notamment en raison d'un facteur particulier (changement de système comptable). Comme le montre le graphique ci-dessous, d'autres hausses d'impôts et un renforcement correspondant de la quote-part d'impôt sont prévus d'ici à 2006. Grâce au frein à l'endettement, le taux du déficit public enregistré est minime. Les dettes diminuent légèrement, mais restent largement au-dessus du seuil de 100 mrd fr. Par conséquent, le taux d'endettement se replie légèrement. Les intérêts passifs restent néanmoins élevés. En 2003, les taux d'intérêts seront faibles de sorte que le service de la dette et la charge d'intérêt seront un peu en deçà des chiffres budgétés pour l'année en cours. La structure fiscale reste sensiblement la même. En 2003 aussi, les impôts directs

généreront un tiers environ des recettes fiscales. La faible valeur enregistrée en 2001 tient au facteur particulier de l'impôt anticipé.

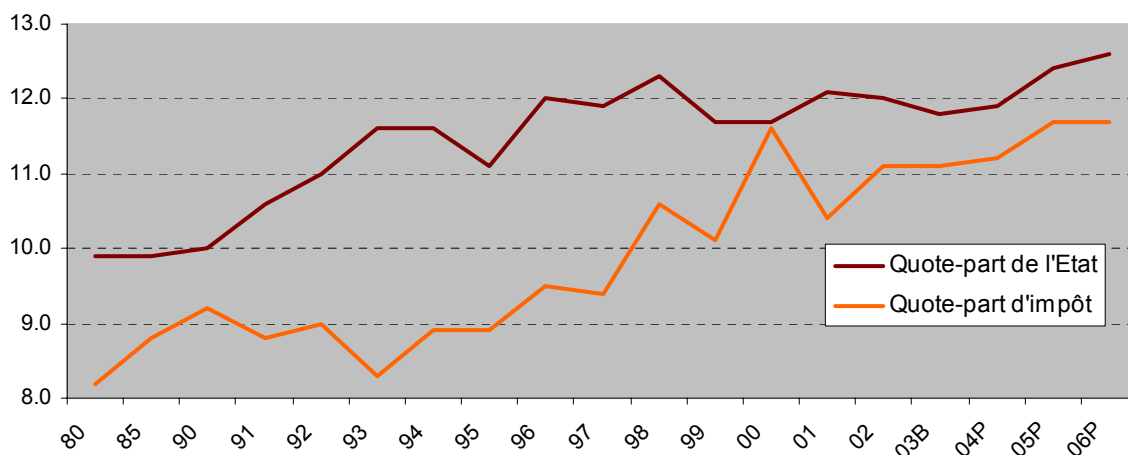
Corrections des dépenses relativement modestes

Selon l'Administration fédérale des finances (AFF), les corrections effectuées le 30 septembre 2002 ne bouleversent pas totalement la structure du budget. Les chiffres du budget et du plan financier constituent toujours la base du débat relatif à la politique financière au sein des commissions et du Parlement. Aussi, d'après les indications de l'AFF, les coupes décidées ultérieurement dans les différents départements n'ont pas été répercutées sur les dépenses ventilées par groupe de tâches et par groupe de nature. Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 2002, les coupes budgétaires nécessaires en raison du recul des recettes représentent 1,3% de l'ensemble des dépenses décidées un mois auparavant. Les dépenses telles qu'elles sont ventilées par groupe de tâches et groupe par nature dans le présent document se fondent sur les données contenues dans le message du 30 septembre 2002.

Forte croissance des dépenses sociales

L'année prochaine aussi, la prévoyance sociale restera de loin le groupe de tâches le plus onéreux (cf. annexe 2). Ce poste absorbe 13,4 mrd fr., soit un bon quart du budget de la Confédération. Par rapport au budget 2002, les dépenses de ce poste augmentent de 5,6%, une augmentation considérable. L'accroissement des dépenses de la Confédération est directement lié aux dépenses des assurances sociales que la Confédération soutient selon les taux prescrits par la loi.

Dépenses et impôts de la Confédération en % du PIB



Source : DFF, Budget 2003

Ce sont en particulier l'AVS et l'assurance invalidité (AI) dont les besoins financiers s'alourdissent. L'AVS sera dotée de 5,2 mrd. fr., soit 6,5% de plus qu'en 2002. La contribution de la Confédération en faveur de l'AVS représente 16,36% des dépenses annuelles de cette assurance sociale. En raison du rythme d'adaptation bisannuel, les rentes doivent être augmentées de 2,9% durant l'exercice budgétaire 2002 pour tenir compte de l'évolution des salaires et des prix. L'augmentation du nombre de bénéficiaires de rente et les mesures transitoires de la 10^e révision de l'AVS ont également contribué à l'accroissement des dépenses.

Par rapport à 2002, la contribution de la Confédération à l'assurance invalidité (37,5% des dépenses de l'AI) augmente davantage que celle en faveur de l'AVS. La contribution à l'AI totalise 4,4 mrd fr., en hausse de 7,7%. L'adaptation des rentes AI est partiellement responsable de cette évolution, tout comme l'augmentation du nombre de bénéficiaires de rente, comme pour l'AVS. D'après le message, cette croissance est imputable à l'allongement de l'espérance de vie des personnes handicapées, à la multiplication des cas d'invalidité et au recul du nombre de personnes invalides parvenant à se réintégrer. Du côté des mesures individuelles, on constate qu'en particulier le durcissement, sur le marché du travail, des exigences en matière de qualifications occasionne des coûts supplémentaires. Ainsi, l'AI n'est pas épargnée par les hausses de coûts qui affectent le système de santé. Enfin, les prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI s'établissent à 560 mio.fr, soit 4,3% de plus.

Le troisième poste du budget social de la Confédération est celui de l'assurance maladie avec 1,9 mrd. fr. (+1,4%). Presque l'intégralité des ressources est consacrée aux réductions de primes individuelles, cofinancées par les cantons. La prévoyance sociale, quant à elle, est dotée d'un budget se chiffrant en milliards, soit 1054 mio.fr. (-0,9%). L'aide aux réfugiés en Suisse absorbe 1004 mio.fr. Les coûts d'exécution ont certes diminué, mais c'est surtout la baisse des dépenses consacrées aux programmes d'aide au retour qui explique ce recul.

Plus de ressources pour la formation et la recherche

La Confédération souhaite consacrer davantage de ressources à la formation et à la recherche en 2003. Le montant arrêté, 3,9 mrd fr., représente une hausse de 7,5% par rapport au budget de l'année en cours. Les moyens supplémentaires bénéficient majoritairement à la

recherche fondamentale (+151 mio.fr.) et notamment à la participation de la Suisse aux programmes de recherche européens qui profite à son tour à la recherche en Suisse. Par ailleurs, 60 mio.fr. supplémentaires sont attribués aux hautes écoles et à la formation professionnelle. La Confédération alloue malgré tout davantage de ressources à l'agriculture qu'à la formation et à la recherche. L'agriculture reçoit 4 mrd fr., soit 75 mio.fr. de plus que les deux autres secteurs.

Les relations avec l'étranger sont le troisième groupe de tâches dont les dépenses enregistrent une hausse considérable. Elles s'établissent à 2,5 mrd fr., en hausse de 5,5%. Les moyens supplémentaires sont consacrés, d'une part, à l'aide au développement et, d'autre part, à l'acquiescement de la cotisation de la Suisse à l'ONU.

10,8 mrd fr. sont budgétés pour le poste finances et impôts ; cela représente 2,8% de plus que le chiffre inscrit au budget pour 2002. Cette croissance s'explique pour l'essentiel par les parts de tiers aux recettes fédérales (6,8 mrd fr.). En revanche, les dépenses au titre des intérêts passifs seront inférieures au montant budgété en raison du tassement des taux d'intérêt (3,8 mrd fr.).

Allègement dans le domaine des transports

Les dépenses n'augmentent pas dans tous les domaines. Le montant budgété pour les dépenses dans le domaine des transports accuse un recul de 9% et totalise 7,4 mrd fr. Cette diminution s'explique par le fait que le financement du plan de « redimensionnement » de l'aviation nationale échelonné sur 2001 et 2002 arrive à son terme. Ce facteur mis à part, les dépenses de transports ont augmenté de 1,1% entre 2002 et 2003. Les transports en commun sont seuls responsables de l'augmentation des dépenses. Ces dernières totalisent 4,3 mrd fr., soit une progression de 4,2%. L'augmentation des ressources affectées en faveur du fonds pour les grands projets ferroviaires, celle des subventions en faveur du transfert du transport de marchandises de la route vers le rail ainsi que des contributions de la Confédération pour l'infrastructure des CFF sont quelques-unes des causes de cette évolution. Les fonds alloués pour les routes se montent à 2,9 mrd fr., soit 2,8% de moins que l'année précédente.

Variations marginales dans les groupes de tâches

Une partie des corrections fondées sur l'arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 2002 et apportées au message concernant le budget du 30 septembre 2002 peuvent être

répercutées relativement aisément sur les différents groupes de tâches. Ainsi, la diminution des dépenses induite par l'actualisation des scénarios conjoncturels relatifs aux intérêts passifs (-100 mio.fr.), aux parts des cantons à l'impôt fédéral direct (-180 mio.fr.) et au pourcentage de TVA en faveur de l'AVS/AI (-40 mio.fr.) réduit les dépenses du poste finances et impôts de 320 mio.fr. de sorte qu'il dépense 10,4 mrd fr. au total. Les coupes effectuées du côté de la coopération au développement réduisent les dépenses du poste relations avec l'étranger de 12,7 mio.fr., les économies dans le domaine de la formation professionnelle diminuent les dépenses de formation de 5 mio.fr., les coupes dans la promotion de la construction de logements dans le domaine de la Prévoyance sociale induisent une économie de 5 mio.fr. et les économies décidées en matière de construction des routes nationales, dans le poste trafic, s'élèvent à 17 mio.fr.

Hausse des dépenses de personnel

La classification des dépenses de la Confédération par groupes par nature renseigne sur le type de dépenses effectuées (cf. annexe 3). Les dépenses se subdivisent en dépenses courantes (consommation) et dépenses d'investissement.

Le message sur le budget 2003 prévoit 46,2 mrd fr. pour les dépenses courantes, soit 3,2% de plus qu'en 2002. Le montant budgété au titre des parts de tiers aux recettes fédérales a contribué à cette hausse. Selon le message du 30 septembre, la hausse attendue des recettes fiscales a pour conséquence l'augmentation des parts de tiers en pourcentage. Près de 1 mrd fr. de plus, soit 3,4%, sont mis à la disposition des contributions aux dépenses courantes (26,4 mrd fr.), le principal poste de la consommation de l'Etat. Des versements plus élevés sont prévus notamment pour l'AVS, l'AI et les hautes écoles. Les dépenses de personnel devraient augmenter de 5,2% pour atteindre 4,5 mrd fr. Les causes principales sont les mesures salariales, l'augmentation des contributions des employeurs (augmentation de la masse salariale, allocation de renchérissement des rentes) et le renforcement des effectifs dans le Département de justice et police. Le niveau favorable des taux d'intérêts et la diminution de la dette imputable aux intérêts passifs (3,8 mrd fr. ou -3,9%) entraîne un allègement bienvenu des dépenses de la Confédération.

Les dépenses d'investissement reculent de 900 mio.fr. environ, ou 13,9%, en raison des prêts extraordinaires accordés dans le courant de l'année pour l'affaire Swissair. Ce poste représente 5,6 mrd fr. Les contributions aux investissements constituent le principal poste (contributions pour des grands projets ferroviaires et la construction de routes nationales par exemple).

La réduction des dépenses au titre des intérêts passifs (-100 mio.fr.) et celle des parts de tiers (-220 mio.fr.) dues toutes deux à des facteurs conjoncturels sont des modifications relativement faciles à répercuter sur la base de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 2002 concernant le message relatif au budget du 30 septembre. Pour ce qui est des réductions de dépenses, diverses économies sont clairement le fait notamment du Département de justice et police, du Département des finances, du Département de l'économie ainsi que du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Dans l'ensemble, les dépenses d'investissement diminuent de 36 mio.fr. Au chapitre des dépenses de personnel, les économies atteignent 40 mio.fr.

Qui dit ralentissement de la conjoncture dit diminution des recettes fiscales

Comme les prévisions en matière de croissance économique ont été corrigées à la baisse (1,3% au lieu de 2% pour l'exercice budgétaire), il a fallu revoir à la baisse l'estimation des recettes fiscales. Par rapport au message du 30 septembre 2002, on s'attend à un recul du produit de l'impôt fédéral direct et de la TVA de respectivement 600 mio.fr. et 400 mio.fr. Il en résulte une diminution des recettes de 0,2%, au lieu d'une hausse de 1,8%, par rapport au budget de l'année en cours. Les chiffres ci-après se fondent sur l'arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 2002.

Les recettes fiscales devraient augmenter de 1,1% en 2003 et atteindre 47,4 mrd fr. (cf. annexe 4). En ce qui concerne l'impôt fédéral direct (13,1 mrd fr.), on s'attend, malgré la correction à la baisse, à une hausse du produit de 4,4%, tandis que l'impôt anticipé devrait rapporter 5,1% de plus. Du côté de la taxe à la valeur ajoutée, la principale source de revenu de la Confédération (17,7 mrd fr.), la correction des prévisions aboutit tout de même à une hausse des recettes de 0,6%. Les redevances sur le trafic pourraient progresser de 13,5% et s'établir à plus de 1 mrd fr. – en raison de la sous-estimation des recettes en 2002 et de l'augmentation du nombre de véhicules. Le recul de 7%

des recettes générées par le droit de timbre dû à la chute des marchés boursiers, et celui estimé à 4,7% de l'impôt sur les carburants en raison de la faible croissance économique et de l'arrivée sur le marché de véhicules plus économes, creuse un trou dans les caisses de la Confédération.

Les recettes non fiscales s'inscrivent à 3,4 mrd fr., en recul de 15% environ par rapport au budget 2002. Ces chiffres sont le résultat d'une inversion des tendances. D'un côté, les recettes générées par les patentes et concessions croissent de 50% et s'établissent à plus de 1 mrd fr., la Banque nationale suisse ayant budgété un montant plus important pour la distribution des bénéfices. Ce poste comprend en outre la part au bénéfice net de la Régie des alcools. Le rendement de la fortune (versement des dividendes de Swisscom et bénéfice de la Poste par exemple) peut considérablement augmenter tout comme les contributions (taxe d'exemption, émoluments dûs pour des actes de l'office, produits de ventes par exemple). D'un autre côté, le produit des investissements chute de 91% et s'établit à 112 mio.fr. seulement. Ce chiffre s'explique par le fait que l'assurance chômage a fini durant l'année en cours de rembourser des prêts, ce qui implique que cette source de revenu disparaît en 2003.

La structure des impôts ne subit que peu de modifications en 2003 (cf. annexe 4). Le poids des impôts directs sur l'ensemble des recettes augmente aux dépens des impôts

indirects. Ils s'inscrivent à 33,3%, contre 31,8% précédemment. Les impôts indirects restent stables, ils se maintiennent à près de trois cinquièmes. Les recettes non fiscales par contre perdent du terrain : elles s'établissent à 6,7%, contre 7,9% auparavant.

Plan financier : déroute totale

Le Département fédéral des finances (DFF) l'a reconnu, le plan financier pour la période de 2004 à 2006 doit être corrigé. Au lieu des excédents exigés par le frein à l'endettement – le frein à l'endettement n'est contraignant que pour le budget – des déficits de 529 mio.fr. (2004), de 616 mio.fr. (2005) et de 960 mio.fr. (2006) sont prévus en dépit des hypothèses optimistes retenues en ce qui concerne la croissance économique (3,3% par an). Selon le DFF, même si le Parlement revient sur ces décisions en ce qui concerne l'objectif social de l'assurance maladie et la part de la Confédération au pour-cent de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI, le plan financier satisferait tout juste les exigences du frein à l'endettement.

Les dépenses augmentent de 4,4% en moyenne annuelle selon le plan financier 2004-2006, une progression considérablement plus rapide que la croissance économique moyenne estimée à 3,3%. La quote-part de l'Etat atteindrait ainsi 12,6% d'ici à 2006. Les dépenses passeront de 51 mrd fr. à 61 mrd fr. en l'espace de quatre ans. Les trois cinquièmes des 10 mrd fr. supplémentaires

Aperçu : plan financier

| | B 2003 | P 2004 | P 2005 | P 2006 | Variation en % 2002/2006 |
|--|-----------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| Dépenses, en millions de francs | 51'792 | 54'236 | 58'334 | 60'981 | |
| - Variation en % par rapport à l'année précédente | 1,1 | 4,7 | 7,6 | 4,5 | 4,4 |
| - Dépenses supplémentaires en mio.fr. par rapport au B 02 (51 249) | 543 | 2'987 | 7'085 | 9'732 | |
| Recettes, en millions de francs | 51'850 | 53'707 | 57'718 | 60'020 | |
| - Variation en % par rapport à l'année précédente | 1,8 | 3,6 | 7,5 | 4,0 | 4,2 |
| - Dépenses supplémentaires en mio.fr. par rapport au B 02 (50 955) | 895 | 2 752 | 6 763 | 9 065 | |
| Résultat | 58 | -529 | -616 | -960 | |
| Indicateurs (bruts) | | | | | |
| - Quote-part de l'Etat (en % du PIB) | 11,8 | 11,9 | 12,4 | 12,6 | |
| - Quote-part d'impôt | 11,1 | 11,2 | 11,7 | 11,7 | |
| - Charge d'intérêt nette | 6,3 | 6,0 | 5,8 | 5,8 | |
| - Taux d'endettement (en % du PIB) | 23,9 | 23,4 | 22,9 | 22,4 | |

reviennent à la prévoyance sociale. D'autres causes majeures de la croissance des dépenses sont l'augmentation des ressources pour la formation et la recherche, le financement des transports en commun ainsi que le renforcement progressif des ressources destinées à l'aide au développement.

Estimée à 4,2% par an, l'évolution des recettes globales dépasse elle aussi largement la croissance économique. Les recettes fiscales, qui progressent de 4,8% par an sur l'ensemble de la durée du plan, prennent en considération les hausses d'impôts planifiées telles que le pour-cent de TVA en faveur de l'AI (2005) et la redevance poids lourds liées aux prestations (2005). En conséquence, la quote-part d'impôt atteindra 11,7% d'ici à 2006. Ces recettes supplémentaires sont des ressources affectées qui n'influent aucunement sur le résultat du compte financier, mais qui font augmenter la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale. La réforme fiscale décidée par le Conseil fédéral dans le domaine de l'imposition des familles, qui se traduira par un éventuel déficit annuel de 1 mrd fr. au maximum (2005), est prise en considération dans le plan financier.

Le plan financier montre que la forte croissance des dépenses ne peut être compensée uniquement par des hausses d'impôts bien que cela aurait le mérite d'être conforme au frein à l'endettement. Au cours de la session parlementaire d'automne 2002, des parlementaires bourgeois ont soumis une série de mesures parlementaires relatives au plan financier. Il est possible de résumer la teneur des motions en quelques termes clés : diminution de la croissance moyenne des dépenses au niveau du renchérissement attendu ou au niveau de la croissance économique nominale dans le but de stabiliser la quote-part de l'Etat et la quote-part d'impôt. Le Conseil fédéral est également chargé de présenter des mesures permettant d'éviter l'introduction de hausses d'impôts pour financer les assurances sociales. Un éventuel relèvement des taux de TVA devrait être compensé par des allègements dans d'autres domaines. Cela suppose que les dépenses supplémentaires des assurances sociales, incontournables en raison de l'évolution démographique, soient compensées par des économies dans d'autres domaines.

Le Conseil fédéral a annoncé son intention d'évaluer sa politique financière en vue de mettre le plan financier en conformité avec le frein à l'endettement et de dégager des

marges de manœuvre pour de nouvelles tâches prioritaires. Par contre, il refuse de s'engager à mettre en accord le plan financier et le frein à l'endettement sans hausses d'impôts en faveur de l'AI. D'après le Conseil fédéral, les problèmes de financement de l'AI doivent être réglés via des augmentations de TVA en faveur de l'AI, comme cela a été fait pour l'AVS. Même si l'on limite la croissance des dépenses fédérales au taux d'inflation, cela autorise encore un accroissement des dépenses de 3 mrd fr. Or le Conseil fédéral doute de pouvoir réunir la majorité des voix autour cette proposition qui impliquerait des coupes dans des domaines d'activité centraux de l'Etat.

Gros efforts pour corrections modestes

Le 20 novembre 2002, le Conseil fédéral a annoncé que, à partir de 2005, le budget 2005 devait être allégé de jusqu'à 1,6 mrd fr. pour respecter les exigences du frein à l'endettement. D'après les dernières prévisions, la situation économique ne s'améliorera pas suffisamment rapidement pour permettre de combler la lacune du plan financier 2004-2006 grâce aux recettes supplémentaires générées par une amélioration de la conjoncture. Un train de mesures d'allègement s'impose, car il ne suffit pas que le Parlement annule les arrêtés principaux relatifs aux dépenses supplémentaires (réduction des primes d'assurance maladie) et aux réductions des recettes (suppression de la part de la Confédération aux taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI). Les coupes comprennent 0,5 mrd fr. pour que la Confédération retrouve une certaine marge de manœuvre pour de nouvelles tâches. Ce programme s'étendrait de 2005 à 2007. Il n'a pas encore été décidé dans quels domaines les dépenses seraient réduites, mais aucun domaine ne serait épargné d'office. Le Conseil fédéral compte néanmoins fixer des priorités. Et si les mesures ne permettent de redresser la barre, le Conseil fédéral envisage de relever les taux de TVA. Le programme d'allègement 04 sera soumis aux Chambres fédérales en mars 2004 seulement. Malgré les efforts consentis par le Conseil fédéral, il est possible que les dépenses atteignent le seuil de 60 mrd fr. durant ce plan, ce qui représenterait une réduction infime des dépenses de 10 mrd fr. par rapport aux prévisions initiales.

Commentaire

Le ralentissement économique, plus prononcé que prévu, a rendu caduques la planification budgétaire du Conseil fédéral. Au lieu de l'excédent de 58 mio.fr. annoncé dans le message, le budget s'achemine vers un déficit de 256 mio.fr. à la suite des corrections apportées ultérieurement. La réduction des dépenses nécessaires en raison de la diminution des recettes est principalement obtenue via un blocage des crédits de 1%, une mesure linéaire. Les réductions visées, qui nécessitent une réflexion sur le degré de priorité à accorder aux différentes dépenses de l'Etat, représentent 0,3% des dépenses planifiées initialement.

Selon le budget, les corrections aboutissent à une réduction des dépenses de 0,3%. Toutefois, si l'on examine attentivement le budget 2003, on constate que les dépenses s'alourdissent. En effet, si l'on excepte les dépenses en lien avec Swissair, un facteur particulier qui a accru la base de calcul pour l'année en cours, il en résulte une progression des dépenses de 1,4%. La prévoyance sociale, le poste mammoth du budget de la Confédération, est la cause principale de l'augmentation des dépenses. La participation aux frais de la Confédération pour l'AVS et en particulier pour l'Al, qui une fois de plus se révèle être un tonneau des Danaïdes, absorbera beaucoup plus de ressources en 2003. Par ailleurs, on constate que la Confédération a revu ses priorités du fait qu'elle accroît considérablement les moyens mis à la disposition des domaines d'avenir que sont la formation et la recherche fondamentale. Par contre, les dépenses de personnel semblent quelque peu échapper à son contrôle.

Le plan financier, surtout, suscite de l'inquiétude : il augure une hausse de la quote-part de l'Etat et de la quote-part d'impôt de la Confédération. Le Conseil fédéral est décidé à mettre en accord le plan financier et le frein à l'endettement, il a d'ailleurs récemment annoncé des mesures d'allègement portant sur 1,6 mrd fr. Bien que louables, ces efforts sont insuffisants : le plan financier autoriserait encore une hausse de 8,5 mrd fr. durant cette période, soit un saut à 59 mrd fr. De plus, le Conseil fédéral maintient son idée de procéder à des hausses d'impôts. A cet égard, les interventions devant le Parlement appellent à une modération de la croissance des dépenses à un niveau durable et acceptable pour les générations futures. Certains proposent de limiter

l'accroissement des dépenses au niveau du taux d'inflation ou du taux de croissance économique. Cela autoriserait encore une hausse des dépenses de 3 mrd fr. et éviterait une hausse de la quote-part d'impôt. Il importe de rappeler au Conseil fédéral la ligne directrice qu'il a élaborée pour sa politique financière. Selon cette dernière, l'un des objectifs stratégiques de la Suisse doit être un bon positionnement au niveau international en ce qui concerne la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale. Des fondements concrets sont en place pour la conception de mesures d'économies nécessaires du côté des dépenses. Ainsi, le « Concept des dépenses » d'economiesuisse, par exemple, montre comment l'on pourrait maîtriser les dépenses. Cela paraît d'autant plus important qu'une augmentation effective des taux de TVA, non compensée dans d'autres domaines, entraînerait un alourdissement indésirable des charges notamment pour les familles. De plus, la solidarité ne passe pas nécessairement par des hausses d'impôts. Il est aussi possible d'atteindre cet objectif en renonçant à des prestations étatiques devenues inutiles ou d'économiser sur des dépenses peu urgentes.

ER

Annexe 1**Principaux chiffres de la Confédération**

| | C 1990 | C 2001 | B 2003 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Quote-part de l'Etat (dépenses totales en % du PIB) | 10.0 | 12.1 | 11.6 |
| Quote-part fiscale (recettes fiscales en % du PIB) | 9.2 | 10.3 | 10.9 |
| Taux d'excédent / de déficit (solde du compte financier en % du PIB) | 0.3 | -0.3 | -0.1 |
| Dettes (mio.fr.) | 38'509 | 106'813 | 105'000 |
| Taux d'endettement (dettes en % du PIB) | 12.1 | 25.7 | 23.9 |
| Intérêts passifs (mio.fr.) | 1'832 | 3'394 | 3'662 |
| Charges d'intérêts (intérêts passifs en % des recettes) | 5.6 | 6.9 | 7.2 |
| Part des impôts directs (en % des recettes totales) | 32.9 | 26.8 | 33.3 |

B = Budget

C = Compte

Annexe 2

Structure des dépenses par groupe de tâches

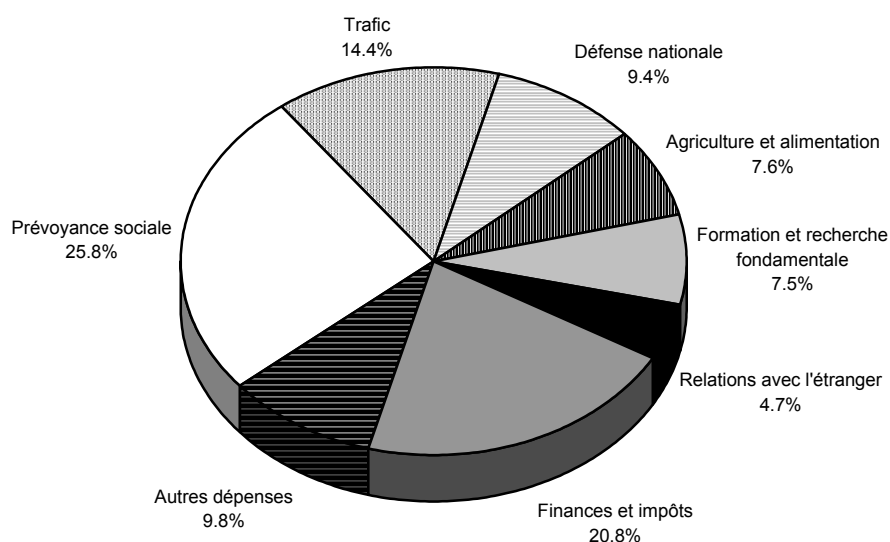
en millions de francs

| Group de tâches | B 2003 | B 2002 | C 2001 | B 03 / B 02 (%) |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| Prévoyance sociale | 13'388 | 12'681 | 12'535 | 5.6 |
| Trafic | 7'444 | 8'184 | 8'107 | -9.0 |
| Défense nationale | 4'861 | 4'829 | 4'956 | 0.7 |
| Agriculture et alimentation | 3'943 | 4'042 | 3'962 | -2.4 |
| Formation et recherche fondamentale | 3'868 | 3'597 | 3'360 | 7.5 |
| Relations avec l'étranger | 2'459 | 2'331 | 2'688 | 5.5 |
| Finances et impôts | 10'758 | 10'464 | 9'472 | 2.8 |
| Autres dépenses | 5'071 | 5'121 | 5'135 | -1.0 |
| Total | 51'792 | 51'249 | 50'215 | 1.1 |

B = Budget

C =Compte

Structure des dépenses par groupe de tâches pour 2003



Annexe 3

Structure des dépenses suivant les groupes par nature

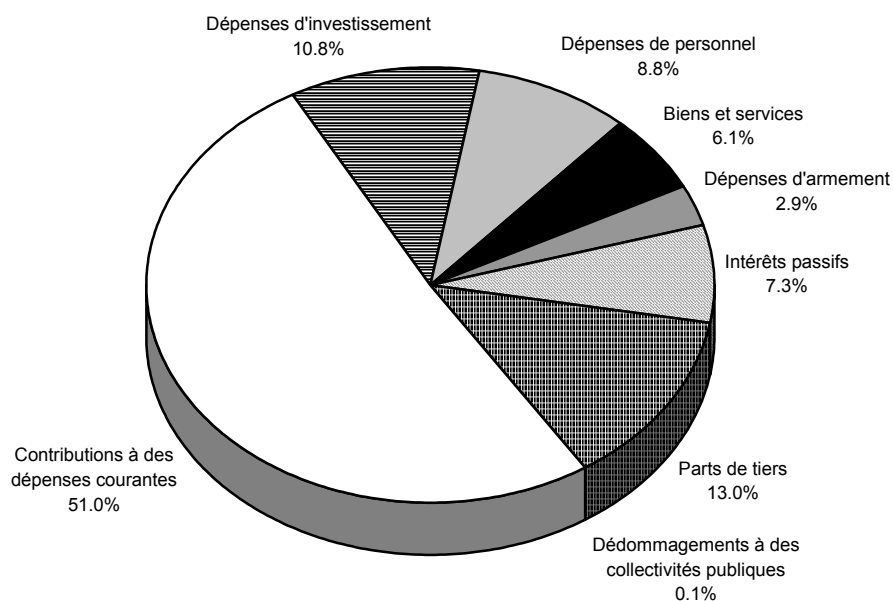
en millions de francs

| Groupes spécifiques | B 2003 | B 2002 | C 2001 | B 03 / B 02 (%) |
|--|--------|--------|--------|-----------------|
| Dépenses courantes | 46'196 | 44'752 | 42'730 | 3.2 |
| Dépenses de personnel | 4'532 | 4'306 | 4'482 | 5.2 |
| Biens et services | 3'159 | 2'999 | 2'955 | 5.3 |
| Dépenses d'armement | 1'495 | 1'610 | 1'569 | -7.1 |
| Intérêts passifs | 3'762 | 3'914 | 3'394 | -3.9 |
| Parts de tiers | 6'753 | 6'300 | 5'881 | 7.2 |
| Dédommagements à des collectivités publiques | 68 | 64 | 63 | 6.3 |
| Contributions à des dépenses courantes | 26'427 | 25'559 | 24'386 | 3.4 |
| Dépenses d'investissement | 5'596 | 6'497 | 7'485 | -13.9 |
| Biens d'investissement | 538 | 578 | 508 | -6.9 |
| Prêts et participations | 325 | 1'197 | 2'187 | -72.8 |
| Contributions à des investissements | 4'733 | 4'722 | 4'790 | 0.2 |
| Total | 51'792 | 51'249 | 50'215 | 1.1 |

B = Budget

C = Compte

Structure des dépenses suivant les groupes par nature pour 2003



Annexe 4

Recettes de la Confédération

| Recettes | en millions de francs | | | |
|--------------------------------|-----------------------|---------------|---------------|-----------------|
| | B 2003 | B 2002 | C 2001 | B 03 / B 02 (%) |
| Recettes fiscales | 47'438 | 46'937 | 42'865 | 1.1 |
| Impôts directs | 16'957 | 16'219 | 13'115 | 4.6 |
| Impôt fédéral direct | 13'050 | 12'500 | 12'219 | 4.4 |
| Impôt anticipé | 3'907 | 3'719 | 896 | 5.1 |
| Impôts indirects | 30'481 | 30'718 | 29'750 | -0.8 |
| Droits de timbre | 3'300 | 3'550 | 3'453 | -7.0 |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 17'700 | 17'600 | 17'033 | 0.6 |
| Impôt sur le tabac | 1'735 | 1'705 | 1'802 | 1.8 |
| Taxes routières | 1'044 | 920 | 978 | 13.5 |
| Droits d'entrée | 1'025 | 985 | 1'017 | 4.1 |
| Impôt sur les huiles minérales | 4'940 | 5'185 | 4'895 | -4.7 |
| Autres recettes fiscales | 737 | 773 | 572 | -4.7 |
| Autres recettes | 3'412 | 4'018 | 6'035 | -15.1 |
| Patentes et concessions | 1'027 | 684 | 832 | 50.1 |
| Revenus des biens | 1'164 | 1'057 | 1'319 | 10.1 |
| Taxes | 1'109 | 1'017 | 1'083 | 9.0 |
| Recettes d'investissement | 112 | 1'260 | 2'801 | -91.1 |
| Total (1) | 50'850 | 50'955 | 48'900 | -0.2 |

B =Budget

C =Compte

1) Sans le produit de la vente aux enchères des licences UMTS en 2001

Structures des recettes fédérales 2003

