

Budget 2005

Finances fédérales : ne pas relâcher l'effort

22 novembre 2004

Numéro 44/1

dossierpolitique

Les efforts d'assainissement doivent se poursuivre

Le budget 2005 prévoit des recettes en hausse de 5,8% par rapport à l'année dernière, des dépenses en progression de 2,2%. Il n'en résulte pas moins un déficit de 1,8 mrd fr. qui, comparé au budget 2004 où il atteignait 3,5 mrd fr., a pratiquement diminué de moitié. Le plan financier 2006-2008 est placé sous le signe d'un nouveau programme d'allègement, le PAB 04. Les parlementaires bourgeois s'efforcent, par diverses interventions, de remettre les finances fédérales sur pied sur la durée.

Le budget 2005 repose sur l'hypothèse optimiste d'une croissance économique réelle de 2,3%, d'une inflation de l'ordre de 1% et d'une légère progression des taux d'intérêt. Entretemps, le Seco a ramené ses prévisions de croissance à 2%. Le programme d'allègement 2003 est entièrement mis en oeuvre dans le budget 2005, de sorte que celui-ci remplit les exigences du frein à l'endettement. Avec des recettes estimées à 50,7 mrd fr., soit 2,8 mrd fr. de plus que l'année précédente, et des dépenses de 52,5 mrd fr. (1,1 mrd de plus), le déficit programmé de 1,8 mrd fr. est inférieur de 1,7 mrd fr. à celui du budget précédent (cf. tableau ci-dessous).

Poids grandissant des dépenses sociales

La croissance des dépenses de 2,2% est supérieure de 1% au renchérissement prévu pour 2005. Parmi les principaux groupes de tâches, seuls ceux des finances et impôts, de la prévoyance sociale, des transports ainsi que de la formation et de la recherche fondamentale croissent encore. La défense nationale, l'agriculture et les relations avec l'étranger n'augmentent plus.

C'est le secteur finances et impôts qui présente la plus forte croissance en pourcentage par rapport au budget de l'année précédente, 5,6%, pour atteindre 10,5 mrd fr. (cf. tableau annexe 1). Les facteurs responsables de cette augmentation marquée sont au

premier chef les parts plus élevées de tiers aux recettes de la Confédération par suite des estimations de recettes corrigées à la hausse et de l'augmentation des dépenses consacrées au service de la dette. Les dépenses du groupe de tâches trafic augmentent pour l'année prochaine dans une proportion supérieure à la moyenne, de 4,4% à 7,8 mrd fr. Deux facteurs sont à cet égard déterminants: d'une part, les indemnités pour le maintien de la substance des CFF liées à la mise en application de la 1^{ère} étape de Rail 2000 augmentent considérablement. D'autre part, les attributions au Fonds pour les grands projets ferroviaires augmentent du fait du relèvement du taux de la taxe poids lourds liée aux prestations au 1er janvier 2005. Les coûts de la prévoyance sociale augmenteront aussi dans une proportion supérieure à la moyenne, de 4,2% pour s'inscrire à 14,5 mrd fr. (cf. graphique p. 2). Les dépenses seront également en hausse aux chapitres coûteux de l'AVS et de l'AI ainsi que des mesures de réduction des primes dans l'assurance maladie. Elles seront en recul surtout pour ce qui est de l'encouragement à la construction de logements et l'aide aux réfugiés dans le pays.

Le groupe de tâches formation et recherche fondamentale englobe des évolutions diverses. En hausse de 0,4% à 3,94 mrd fr., il n'absorbe que peu de recettes supplémentaires. D'une part, les hautes écoles canto-

Aperçu du budget 2005

En millions de francs

Compte financier	B 2005	B 2004	C 2003	B2005/B2004
Dépenses	52'545	51'410	49'962	2.2%
Recettes	50'736	47'944	47'161	5.8%
Résultat	-1'809	-3'466	-2801	-47.8%

B = Budget

C = Compte

nales et fédérales coûtent davantage ; d'autre part, les dépenses consacrées à la recherche fondamentale s'inscrivent en recul. En outre, des facteurs particuliers qui ont gonflé les dépenses en 2004 jouent aussi un rôle (par exemple avance extraordinaire au CERN). Corrigées des facteurs particuliers, les dépenses de formation et de recherche fondamentale augmentent de 2,4%.

Celles qui concernent les relations avec l'étranger reculent de 1,6%, à 2,45 mrd fr. Cette évolution s'explique essentiellement par des efforts d'économies accrus dans le domaine des relations économiques et politiques. En revanche, l'aide au développement peut s'accroître légèrement. Enfin, des dépenses moindres figurent au budget aux chapitres de la défense nationale (4,7 mrd fr., -2,1%) et de l'agriculture (3,8 mrd fr., -3,3%), dans le premier cas dans la défense nationale militaire et dans la protection civile et dans le deuxième en ce qui concerne les mesures de soutien dans les domaines de la production et de l'écoulement ainsi que dans les mesures sociales.

La place des différents groupes de tâches dans le budget de la Confédération s'est sensiblement modifiée depuis le début des années 90. Les charges de la prévoyance sociale ont énormément augmenté (les dépenses totales du secteur passant de 21,7 à 27,7%), de même que celles des finances et impôts (qui sont passées de 13,7 à 20%) ; la défense nationale en revan-

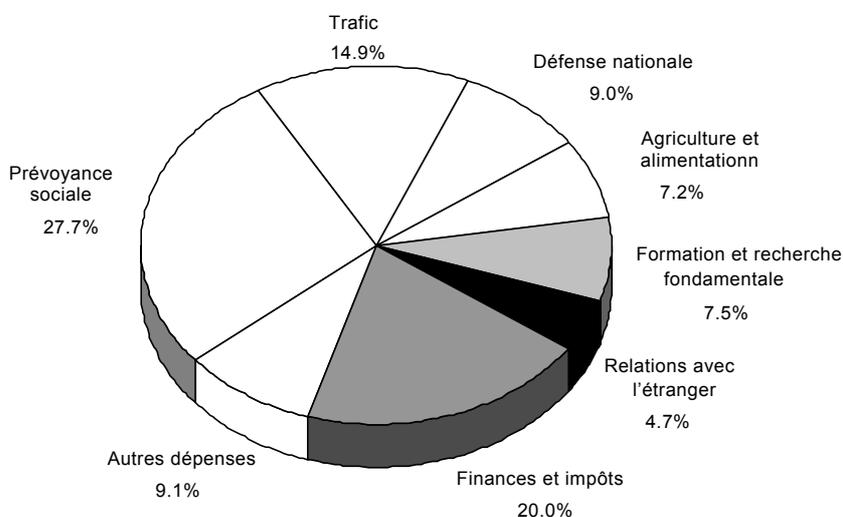
che a fortement reculé (de 19,1 à 8,9%).

Recettes supplémentaires grâce à des hypothèses favorables et à des augmentations d'impôts

Pour l'année 2005, les recettes totales de la Confédération sont estimées à 50,7 mrd fr., soit 5,8% de plus que dans le budget 2004. Ce scénario est fondé sur une croissance économique estimée avec optimisme, mais entre-temps revue à la baisse. Les recettes fiscales (90% des recettes totales) s'inscrivent en hausse de 2,9 milliards ou de 6,3% pour atteindre 47,3 milliards. Sur ces recettes supplémentaires attendues, 800 millions résultent d'augmentations d'impôts, le reste, soit plus de 2 milliards, de la poursuite de la reprise économique espérée.

La progression des recettes s'explique surtout par les rentrées de l'impôt fédéral direct, en augmentation de 7,2% à 12,4 mrd fr. (principalement en raison du rendement supérieur concernant les personnes physiques) ainsi que par le relèvement de la taxe poids lourds liée aux prestations (RPLP) et par l'impôt sur le tabac. Les recettes augmentent aussi aux chapitres de la TVA (qui progresse de 2,3% à 18,1 mrd fr.), de l'impôt anticipé, des droits de timbre, de la redevance sur les casinos et de l'impôt sur les huiles minérales. Les taxes à l'importation rapporteront un peu moins. Les recettes non fiscales (revenus de la fortune, taxes,

Structure des dépenses classées par groupes de tâches 2005



Voir aussi tableaux en annexe

rendement de participations, recettes des patentes et autres concessions) vont dans l'ensemble stagner. Les patentes et concessions rapporteront davantage (par exemple versement de bénéfice de la BNS, versement de dividende de Swisscom), alors que les taxes et le produit de la fortune rapporteront moins.

Les indicateurs clés sous le signe d'une surcharge budgétaire croissante

Le domaine d'influence de la Confédération, qui se mesure à sa quote-part de l'Etat, s'est sensiblement étendu sur la durée (cf. tableau annexe 1). La quote-part d'impôt de la Confédération a aussi sensiblement augmenté. En 2005, elle sera propulsée à la hausse par l'augmentation de la RPLP et de l'impôt sur le tabac. La courbe de température monte dangereusement dans le domaine de l'endettement. Par suite des déficits du compte financier, du refinancement des régies fédérales, des caisses de pension de la Confédération ainsi que de la mise à disposition de fonds pour les grands projets ferroviaires, l'endettement va s'accroître. Rapporté au PIB, le taux d'endettement va massivement augmenter et approcher les 30%. La charge d'intérêts s'en trouvera aussi accrue. La Confédération y consacre chaque jour 10,7 millions de francs.

Mettre un frein à l'endettement

Face à cette situation, le Conseil des Etats et le Conseil national ont présenté un postulat identique. Celui-ci charge le Conseil fédéral de présenter dans un rapport, d'ici à la session d'automne 2005, un aperçu détaillé et transparent de l'endettement brut consolidé des pouvoirs publics, en collaboration avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Le rapport doit indiquer l'état effectif de l'endettement de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales et estimer l'évolution probable jusqu'en 2025 dans l'hypothèse d'un statu quo politique (situation fin 2004) et compte tenu de l'évolution démographique à long terme. Devront notamment être pris en considération tous les processus concernant des dettes en dehors des comptes financiers ordinaires (par exemple lacunes de financement prévisibles dans les assurances sociales et actions d'assainissement prévisibles et prévues des caisses publiques de pension, des régies et des assurances sociales). Dans son rapport, le Conseil fédéral doit fournir des renseignements sur les causes et les conséquences économiques de l'évolution de l'endettement ainsi que sur des mesures ou des stratégies imaginables pour assurer une politique financière

durable de l'Etat fédéral.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du postulat mettent en garde contre une mise en oeuvre partielle seulement du PAB 04, car alors les nouvelles dettes décollant des déficits jusqu'en 2008 pourraient dépasser les 12 milliards de francs. A quoi s'ajoutent d'importants processus impliquant des dettes en dehors du compte financier. Aujourd'hui déjà, les intérêts passifs grèvent fortement les collectivités publiques. Vu que personne n'a véritablement la vue d'ensemble sur l'état réel de l'endettement et sur la dangereuse évolution des dettes de la Suisse, il importe que le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux fassent toute la lumière sur les causes et les conséquences de cette situation et qu'ils posent sur la table, sans fard, toutes les « cartes d'endettement » de la Suisse.

Plan financier optimiste

Certes, les dispositions du frein aux dépenses ne concernent que le budget. On sait par expérience qu'il est d'autant plus difficile d'y apporter des corrections qu'il y a peu de temps pour le faire. C'est pourquoi le Conseil fédéral a également adapté le plan financier 2006-2008 pour le rendre conforme au frein à l'endettement. A cette fin, il a pris dans le courant de l'été 2004 une série de décisions de planification qui vont déboucher à la fin de l'année sur un message relatif au programme d'allègement 2004 (PAB 04). Ainsi, le plan financier tient compte du PAB 04.

Les mesures d'assainissement du PAB 03 et du PAB 04 contribuent à éliminer les déficits structurels jusqu'en 2007 (cf. tableau annexe 2). Les excédents indispensables selon le frein aux dépenses en 2007 et 2008 seront même dépassés de quelque 120 à 200 millions de francs, avec des résultats de 618 et 715 mio.fr. Ces perspectives budgétaires favorables reposent sur deux conditions: premièrement, le Parlement doit approuver le PAB 04 intégralement, et deuxièmement, les prévisions conjoncturelles servant de base au plan financier doivent se confirmer. Or à ce chapitre, il règne une grande incertitude: la croissance nominale de 3,3% par an prise comme hypothèse pour la période du plan financier (1,8% en valeur réelle) apparaît très optimiste. On s'attend à 1,5% de renchérissement et à un niveau d'intérêts à 3,5% (taux des obligations de la Confédération).

Dans la période de quatre ans qui s'étend de 2004 à 2008, les dépenses totales de la Confédération progresseront de 4,7 mrd fr. au total par an ou de 2,2% en moyenne. Cette progression est inférieure à la croissance économique nominale estimée de 3,3%, ce qui

donne une quote-part de la Confédération inférieure. Dans la même période, les recettes de la Confédération devraient progresser de 8,9 milliards de francs au total ou de 4,4% en moyenne. Cet apport de recettes repose d'une part sur des prévisions conjoncturelles favorables, d'autre part sur le relèvement de la RPLP et de l'impôt sur le tabac. Près d'un milliard de francs de la progression des recettes s'explique par des hausses d'impôts.

En dépit du PAB 04, le plan financier prévoit des taux d'accroissement considérables pour différents groupes de tâches. Ainsi, les dépenses du secteur finances et impôts devraient progresser de 4,9% par an en moyenne dans la période 2004-2008, celles de la prévoyance sociale de 3,1% et celles de la formation et de la recherche fondamentale de 3%. Au chapitre du trafic, l'augmentation est de 1,9% et en ce qui concerne les relations avec l'étranger, elle atteint 1,3%. Des diminutions figurent au chapitre de l'agriculture et de l'alimentation (-0,1%) et à celui de la défense nationale (-0,5%).

Toute une série de dépenses supplémentaires potentielles pour la Confédération sont actuellement envisagées sur le plan politique : elles concernent notamment les prestations complémentaires pour les familles (600 mio.fr.), le 7^e programme de recherche de l'UE (240 mio.fr.) ou des mesures d'encouragement aux médias (100 mio.fr.). Comme le Conseil fédéral l'indique dans son rapport sur le plan financier 2006-2008, cela rappelle que même avec le PAB 04,

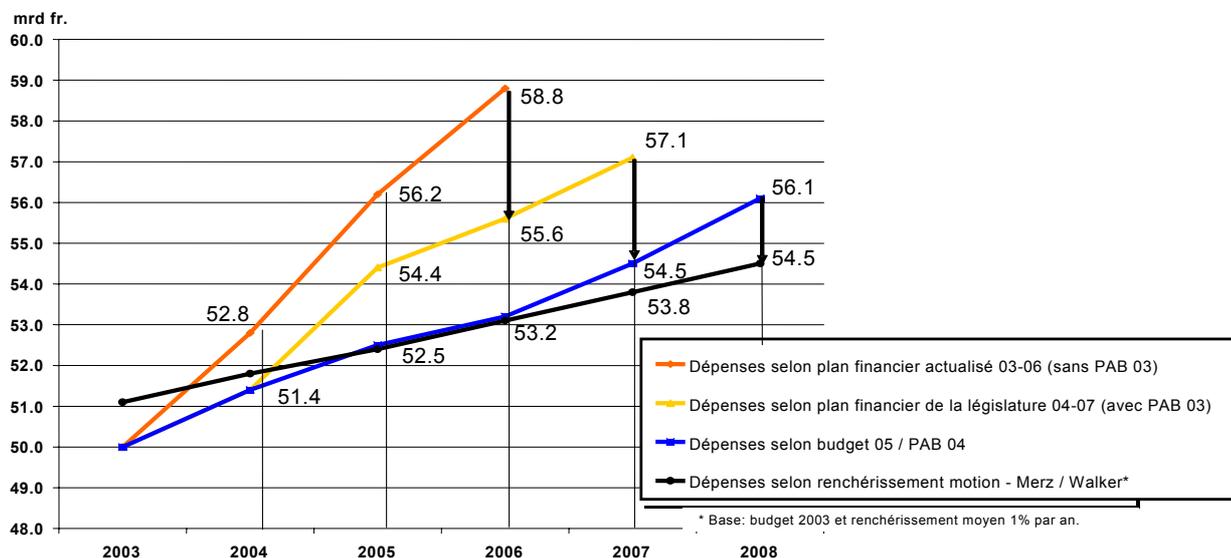
l'équilibre structurel du budget de la Confédération n'est nullement assuré. Cet objectif n'est atteignable qu'à la condition d'être rigoureux dans la fixation de priorités et de renoncer aux projets impossibles à financer.

PAB 04: ampleur minimale

Le PAB 04 doit se traduire pour l'année du plan 2006 par un allègement de 1,1 mrd fr., pour les années 2007 et 2008 par des allègements de 1,9 mrd fr. chaque fois (cf. tableau annexe 2). Il ramènera la croissance moyenne des dépenses de 3% à 2,2% par an dans la période 2004 à 2008. Ainsi, il n'y a pas de réduction effective des dépenses, mais seulement un coup de frein à leur accroissement, qui est toujours nettement supérieur au renchérissement. C'est pourquoi le PAB 04 doit être considéré comme un minimum par son ampleur. Avec le PAB 04, les dépenses croissent légèrement, de 4,3 à 4,4%.

Contrairement au PAB 03 qui optait pour une approche globale et contenait une centaine de mesures ponctuelles, le PAB 04 consiste essentiellement en mesures portant sur les aspects prioritaires des grands groupes de tâches, le Conseil fédéral s'étant toujours fixé comme objectif l'équilibre des mesures d'économies, comme il l'indique dans son rapport qui accompagne le plan financier. Les principales coupes dans les dépenses du PAB 04 concernent les domaines suivants (en mio.fr. pour 2008) :

Croissance des dépenses de la Confédération



Sources: PF actualisé 2003-2006; PF de la législature 2004-2007; communiqué DFF 19.8.2004

– nouveau mode de financement des grands projets ferroviaires	275
– hautes écoles et recherche	200
– fonctionnement de l'administration (planification de la réduction des tâches)	192
– recul du service de la dette (grâce au PAB 04)	166
– domaine de la défense	165
– abaissement des coûts de la 5 ^e révision de l'AI	143
– asile et réfugiés	103
– coopération au développement/aide aux pays de l'Est	102
– mesures de réduction des primes LA-Mal	101

transmise (évolution des dépenses correspondant au renchérissement). C'est l'évolution des dépenses supérieure au renchérissement dès 2007 qui est à l'origine de l'interpellation. En outre, le Conseil fédéral est prié de présenter sur les différentes interventions de politique financière des propositions juridiques concrètes de mise en oeuvre ou des solutions de rechange concrètes côté dépenses (mesures d'allègement ou réformes structurelles). On pense à un catalogue exhaustif de toutes les mesures susceptibles d'atteindre le but.

Les mesures côté recettes comprennent la suppression du remboursement de la taxe sur les huiles minérales (122 mio.fr.) et des contrôles plus poussés dans l'impôt fédéral direct et la TVA.

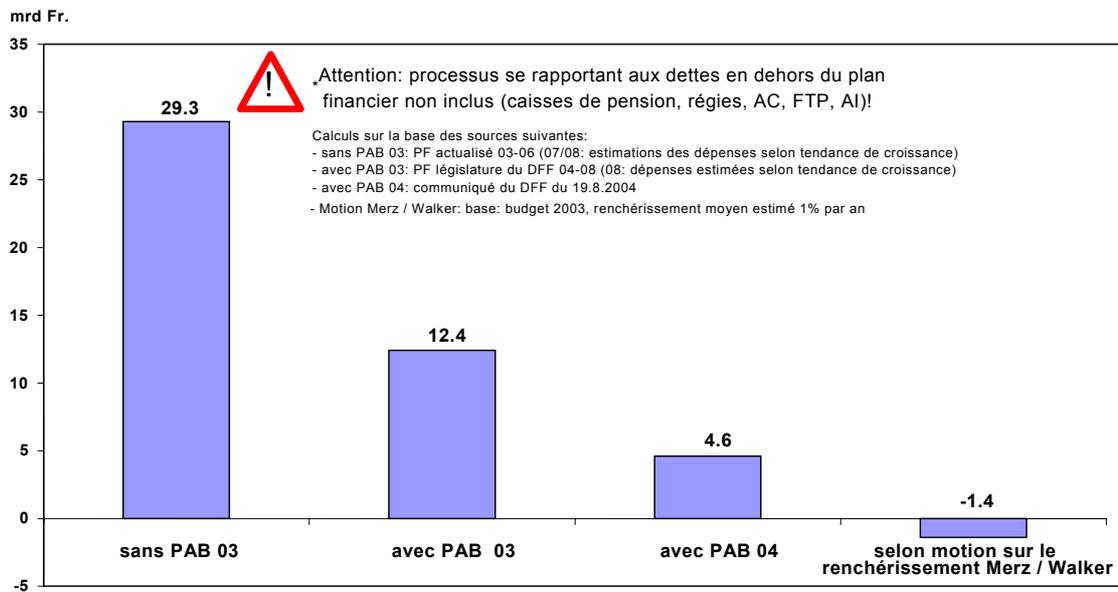
Interventions en faveur d'une discipline encore plus grande en matière de dépenses

Selon le plan financier, les dépenses dépasseraient en 2008 le budget 2004 de 6,5 mrd fr. Une motion Schweiger/Löpfe présentée au Conseil des Etats et au Conseil national demande au Conseil fédéral de limiter les dépenses supplémentaires à 3 milliards de francs au maximum. Les cibles du budget 2006 et du plan financier 2007-2009 devraient être fixées en conséquence. Il s'agit de viser principalement les suppléments de dépenses concernant les secteurs où elles croissent beaucoup.

Les motionnaires constatent que pour les années du plan 2004-2006, les dépenses supplémentaires évoluent modérément, à hauteur du renchérissement, ce qui va dans le sens des propositions faites dans les deux Chambres en 2002 dans le cadre des motions Merz/Walker. Mais dès 2007, les dépenses risquent à nouveau de dérapier. Si l'on veut éviter de compromettre encore une fois l'objectif d'équilibre budgétaire que s'est fixé le Conseil fédéral, il faut en effet se concentrer sur les dépenses supplémentaires vraiment nécessaires dans une optique de croissance.

Une interpellation identique (Schwaller/Steiner) présentée au Conseil des Etats et au Conseil national demande en outre au Conseil fédéral comment il entend tenir compte de la motion Merz/Walker qui lui a été

Confédération : Scénarios du nouvel endettement 2004-2008



Commentaire

Des réformes structurelles sont indispensables dans les principaux groupes de tâches si l'on veut arriver à assainir durablement le budget de la Confédération. Il s'agit de dégager à nouveau une marge de manoeuvre pour l'avenir pour les politiciens en charge des finances et de l'économie. C'est pourquoi on attend du Conseil fédéral qu'il présente des propositions concrètes dans le message sur le PAB 04.

La Confédération vit toujours au-dessus de ses moyens. Si rien n'est fait pour contrecarrer l'évolution qui se dessine, les déficits du budget continueront de se chiffrer ces prochaines années en milliards de francs. Comme l'accélération des dépenses dès 2007 le montre, la spirale débridée dans ce domaine continue de se déployer. Le PAB 04 est un pas dans la bonne direction. Mais il ne va pas assez loin. Le besoin d'assainissement est plus grand encore. Car d'une part, les chiffres du plan reposent sur des estimations de recettes très optimistes. D'autre part, des dépenses supplémentaires considérables, non prévues dans le

plan, sont toujours envisagées. Il manque une réserve de politique financière pour les imprévus. Une telle réserve est également indispensable pour les charges supplémentaires prévisibles qui vont résulter du vieillissement de la population dans le domaine des assurances sociales. Maintenant déjà, le plan financier prévoit une progression des dépenses plus que proportionnelle au renchérissement. C'est pourquoi des réformes structurelles politiquement bien ajustées et supportables en termes de politique financière doivent être engagées, en plus des purs programmes d'assainissement. Celles-ci doivent être ciblées en particulier sur les secteurs de tâches coûteux tel le domaine social.

ER

Pour toute question :

pascal.gentinetta economiesuisse.ch

Annexe n° 1**Dépenses classées par groupes de tâches**

Domaine de tâches	B 2005	B 2004	C 2003	B05/B04(%)
Prévoyance sociale	14'533	13'945	13'390	4.2
Transports	7'807	7'477	7'336	4.4
Défense nationale	4'706	4'808	4'788	-2.1
Agriculture et alimentation	3'791	3'919	4'067	-3.3
Formation et recherche fondamentale	3'942	3'927	3'702	0.4
Relations avec l'étranger	2'448	2'487	2'381	-1.6
Finances et impôts	10'518	9'962	9'622	5.6
Autres dépenses	4'800	4'885	4'676	-1.7
Total	52'545	51'410	49'962	2.2

B = Budget

Les indicateurs clés de la Confédération

	C 1990	C 2003	B 2005
Quote-part de l'Etat Rapport dépenses totales/PIB en %)	9.7	11.5	11.5
Quote-part d'impôt Rapport recettes fiscales/PIB en %)	8.8	10.0	10.4
Excédent/déficit (Rapport solde du compte financier/PIB en %)	0.3	-0.6	-0.4
Dettes (en mio. fr.)	38'509	123'711	134'300
Taux d'endettement (Rapport dettes/PIB en %)	11.8	28.5	29.3
Intérêts passifs (en mio. fr.)	1'832	3'293	3'912
Charge d'intérêts (Intérêts passifs en % des recettes totales)	5.6	7.0	7.7
Part des impôts directs (en % des recettes fiscales)	37.3	32.4	32.6

B = Budget

C = Compte

Annexe n° 2**Plan financier 2006-2008 avec PAB 04 (en mio.fr.)**

	2006	2007	2008	Accroissement moyen 2004-2008 (%)
Avant PAB 04				
Dépenses	54'290	56'155	57'870	
par rapport à l'année précédente (%)	3.3	3.4	3.1	3.0
Recettes	52'387	54'931	56'635	
par rapport à l'année précédente (%)	3.3	4.9	3.1	4.3
Résultat	-1'903	-1'224	-1'235	
PAB 04				
Dépenses	1'029	1'620	1'728	
Recettes	75	222	222	
Total	1'110	1'864	1'943	
Après PAB 04				
Dépenses	53'261	54'535	56'142	
par rapport à l'année précédente (%)	1.4	2.4	3.0	2.2
Recettes	52'462	55'153	56'857	
par rapport à l'année précédente (%)	3.4	5.1	3.1	4.4
Résultat	799	618	715	