

## Politique financière : pas de détente en vue dans le budget 2008

Le Conseil fédéral prévoit pour 2008 un excédent budgétaire de 1,2 mrd fr. dans le compte ordinaire. Toutefois, des dépenses extraordinaires d'un montant de 5,2 mrd fr. entraîneront au final un déficit de 4 mrd fr. Ce déficit sera couvert par de nouveaux emprunts. Les dettes de la Confédération atteindront ainsi 125 milliards de francs.

### Position d'economiesuisse

Des montants importants échapperont une fois de plus au budget en 2008. Cette situation rend d'autant plus nécessaire l'extension du frein à l'endettement, extension que le Conseil fédéral lui-même envisage. Seules des mesures efficaces en matière de dépenses permettront de desserrer le corset financier de la Confédération, mais aucune disposition en ce sens ne figure dans le budget. L'on s'attend à ce que le Conseil fédéral prenne des décisions à l'occasion du réexamen systématique des tâches. Il devrait poser de premiers jalons dans le plan financier de la législature, qu'il présentera en février de l'année prochaine. En attendant, il apparaît toujours judicieux de limiter la croissance des dépenses au renchérissement.

6 novembre 2007

Numéro 22

# dossierpolitique



## Politique financière : pas de détente en vue dans le budget 2008

Plan financier de la législature annoncé pour février 2008

Les dépenses extraordinaires provoquent un nouvel accroissement de la dette

Planifié d'ici à 2011 : correction de la progression des dépenses

Comme à la fin de chaque législature, le Conseil fédéral ne présente que le budget pour l'année suivante. Il adoptera le plan financier à long terme en même temps que le programme de la prochaine législature, en février 2008. Néanmoins le Conseil fédéral avait déjà présenté ses prévisions financières lors de l'adoption du budget 2008 en juin dernier.

Le budget 2008 prévoit un excédent de 1,2 mrd fr. dans le compte ordinaire. Les recettes ordinaires se montent à 58 mrd fr. et les dépenses ordinaires à 56,8 mrd fr., de sorte que le budget respecte formellement le frein à l'endettement. Les dépenses augmenteront de 3,1 % par rapport au budget 2007 et les recettes de 3,5 %, la croissance économique nominale étant évaluée à 3,4 %. Le budget 2008 est marqué par des dépenses extraordinaires élevées d'un montant de 5,2 mrd. Ces dépenses n'entrent pas dans le compte financier ordinaire et ne sont donc pas soumises au frein à l'endettement. Il en résulte un déficit de près de 4 mrd, qui sera financé par de nouveaux emprunts. Les dettes de la Confédération atteindront ainsi 125 mrd fr.

En ce qui concerne l'évolution à long terme, le Conseil fédéral prévoit des excédents jusqu'en 2011. Ces excédents seront nécessaires pour résorber les dettes contractées en 2008. Une correction à la baisse de l'évolution des dépenses de 1,8 mrd fr. est également envisagée dans ce but. Si, conformément aux prévisions, le PIB enregistre une croissance nominale moyenne de 3,1 % jusqu'en 2011, les dépenses croîtront de 3,4 % par an en moyenne, selon les projections, et les recettes de 3,7 %.

### Aperçu du budget 2008

En millions de francs

	Compte 2006	Budget 2007	Budget 2008	Variation par rapport au	
				Budget 2007 Incidence absolue	Budget 2007 en %
<b>Compte financier</b>					
Recettes ordinaires	54'911	56'011	57'976	1'965	3.5
Dépenses ordinaires	52'377	55'107	56'826	1'749	3.1
<b>Résultat</b>	<b>2'534</b>	<b>904</b>	<b>1'151</b>	<b>247</b>	
Recettes extraordinaires	3'203	-	230	230	
Dépenses extraordinaires	-	-	5'247	5'247	
<b>Résultat</b>	<b>5'738</b>	<b>904</b>	<b>-3'867</b>	<b>-4'771</b>	

### Dépenses

#### Dépenses ordinaires

Nouvelles tâches

Le budget 2008 affiche un accroissement des dépenses de 3,1 % (1,7 mrd fr.) par rapport au budget 2007. Près d'un tiers des dépenses supplémentaires (551 mio.) sont le fait de nouvelles tâches, comme la compensation des cas de rigueur dans le cadre de la RPT (243 mio.), l'encouragement du trafic d'agglomération (139 mio.) et la mise sur pied d'égalité des formations de la santé, du travail social et des beaux-arts avec les autres filières de formation des hautes écoles spécialisées (59 mio.). Des dépenses supplémentaires uniques sont prévues dans le domaine de l'asile (110 mio.).

L'influence de la RPT

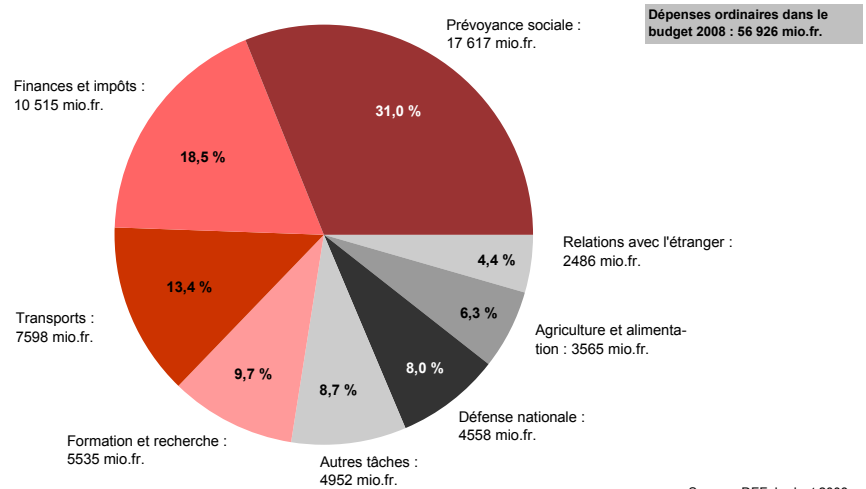
L'évolution des différents groupes de tâches est, dans certains cas, fortement influencée par la mise en œuvre de la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). Bien que cette réforme soit sans incidence

financière sur le budget, excepté pour la compensation des cas de rigueur, la structure des dépenses de certains groupes de tâches subit des changements importants en raison de la nouvelle répartition des tâches et des nouveaux mécanismes de compensation entre la Confédération et les cantons. Abstraction faite des adaptations induites par la RPT, plusieurs groupes de tâches affichent un taux de croissance supérieur à la moyenne : la formation et la recherche (+6,7 %), les relations avec l'étranger (+5,9 %) et les transports (+5,1 %).

La ventilation des dépenses sur les différents groupes de tâches ne varie guère (cf. graphique ci-dessous). La prévoyance sociale est de loin le plus grand poste de dépenses : elle absorbe 17,6 mrd, soit près d'un tiers du budget total de la Confédération. Vient ensuite le groupe de tâches finances et impôts, avec des dépenses se chiffrant à 10,5 mrd. Il comprend les parts de tiers aux recettes de la Confédération (en particulier celles des cantons), les intérêts passifs et les dépenses pour l'administration de la fortune et de la dette. En troisième position, nous trouvons le domaine des transports, dont les dépenses s'élèvent à 7,6 mrd. Les trois groupes de tâches suivants sont la formation et la recherche (5,5 mrd), la défense nationale (4,6 mrd) et l'agriculture (3,6 mrd).

Le domaine de la prévoyance sociale représente un tiers des dépenses de la Confédération. La part des dépenses imputables à ce domaine a massivement augmenté depuis 1990.

#### Structure des dépenses par groupes de tâches 2008



Les dépenses totales du budget 2008 augmentent de 3,1 % par rapport au budget 2007 et atteignent 56,8 mrd fr. Si on tient compte des effets de la RPT, la croissance se monte à 2,7 %. Les domaines qui enregistrent la plus forte augmentation des dépenses en 2008 sont celui de la formation et de la recherche ainsi que celui des transports.

### Evolution des finances fédérales par groupes de tâches

	En millions de francs			Variation par rapport au budget 2007		
	Compte 2006	Budget 2007	Budget 2008	Incidence absolue	en %	Corr. des effets de la RPT (en %)
Total (dépenses ordinaires)	52'377	55'107	56'826	1'719	3.1	2.7
Prévoyance sociale	16'246	17'340	17'617	277	1.6	2.2
Finances et impôts	9'262	9'726	10'515	789	8.1	1.4
Transports	7'409	7'478	7'598	119	1.6	5.1
Formation et recherche	4'714	5'199	5'535	336	6.5	6.7
Défense nationale	4'216	4'402	4'558	156	3.6	3.4
Agriculture et alimentation	3'645	3'597	3'565	-32	-0.9	-0.7
Relations avec l'étranger – coopération internationale	2'269	2'348	2'486	138	5.9	5.9
Autres groupes de tâches	4'616	5'017	4'952	-64	-1.3	-0.2

Le budget 2008 prévoit que les principaux groupes de tâches évolueront de la manière suivante :

#### — **Prévoyance sociale :**

Premiers succès pour l'AI et coûts supplémentaires dans le domaine de l'asile

La mise en œuvre de la RPT a sensiblement modifié les mécanismes de financement de la prévoyance sociale. Le transfert aux cantons de certaines tâches soulage financièrement les comptes AVS et AI. Cependant, les cantons cessent de ce fait de contribuer financièrement à l'AVS et à l'AI. En conséquence, la part de la Confédération à ces deux assurances s'accroît légèrement : la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS se montera désormais à 19,55 % (contre 16,36 % actuellement), tandis que celle aux dépenses de l'AI s'élèvera à 37,7 % (contre 37,5 % actuellement). L'AVS et l'AI restent ainsi les principaux postes de dépenses de la Confédération dans le domaine social. Abstraction faite des effets de la RPT, les dépenses de l'AVS financées par la Confédération s'alourdissent de 3,4 % (120 mio.), alors que celles de l'AI reculent de 3,8 % (-140 mio.); cela s'explique par les allègements découlant de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI et la diminution du nombre de nouvelles rentes. Les dépenses nominales de la Confédération en faveur de l'AVS totalisent 9,4 mrd et celles pour l'AI atteindront 3,7 mrd l'an prochain. La croissance des dépenses est relativement forte dans le domaine de l'asile et des réfugiés, où 140 mio.fr. de dépenses supplémentaires (+17,4 %) sont prévus en lien avec la mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée. Corrigées des effets de la RPT, les dépenses de prévoyance sociale croissent de 2,2 % (370 mio.).

Le montant total des dépenses en faveur de l'AVS et de l'AI représente près des trois quarts des dépenses sociales dans le budget de la Confédération. D'après des projections de l'OFAS, les dépenses en faveur de l'AI reculeraient légèrement jusqu'en 2010 seulement. Du côté de l'AVS, les dépenses augmenteront à un rythme nettement supérieur à la moyenne à partir de 2010 en raison de l'évolution démographique.

### Evolution des dépenses : prévoyance sociale

	En millions de francs			Variation par rapport au budget 2007		
	Compte 2006	Budget 2007	Budget 2008	Incidence absolue	en %	Correction des effets de la RPT (en %)
Prévoyance sociale	16'246	17'340	17'617	277	1.6	2.2
Part des dépenses ordinaires (en %)	31.0	31.5	31.0			
Assurance vieillesse et survivants (AVS)	7'534	8'008	9'339	1'331	16.6	3.4
Assurance invalidité (AI)	4'372	4'687	3'685	-1'002	-21.4	-3.8
Assurance maladie	2'143	2'350	1'837	-512	-21.8	3.4
Prestations complémentaires	678	725	1'059	334	46.1	1.7
Assurance militaire	234	254	252	-2	-0.7	-0.7
Assurance chômage/ services de placement	302	309	327	17	5.6	5.6
Construction de logements à caractère social/ encouragement à la construction de logements	126	158	129	-29	-18.5	-14.7
Migration (asile et réfugiés)	816	798	938	139	17.4	17.4
Aide et assistance sociales	42	50	52	1	2.4	2.4

Légère croissance de 1,4 %

#### — Finances et impôts :

Indépendamment des changements induits par la RPT – la part des cantons aux recettes de la Confédération recule de 30 % à 17 % – les variations se compensent grosso modo les unes les autres. Conformément aux prévisions, des dépenses supplémentaires résulteront de la forte progression des parts de tiers aux recettes de la Confédération du fait de la bonne conjoncture (+5,9 %). D'un autre côté, les intérêts passifs et les coûts liés à l'administration des actifs et de la dette diminuent (-3,8 %). Les dépenses pour ce groupe de tâches, après correction des effets de la RPT, augmentent de 140 mio. (+1,4 %). La Confédération utilisera les ressources économisées du fait de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons pour financer ses contributions aux nouveaux fonds de compensation (compensation des ressources et des charges). La majorité des sommes versées à ce titre n'ont pas d'incidence financière sur le budget. La compensation des cas de rigueur, qui se traduit par une hausse des dépenses de 243 mio., constitue toutefois une exception.

#### — Transports :

La création du fonds d'infrastructure explique en partie la forte augmentation des dépenses

Outre l'introduction de la RPT (transfert de compétences pour l'entretien des routes nationales et les transports publics régionaux), c'est surtout la création du fonds d'infrastructure, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, qui explique l'accroissement des dépenses dans le domaine des transports. Le fonds d'infrastructure est alimenté par un premier apport de 2,6 mrd (financement spécial pour la circulation routière, cf. dépenses extraordinaires ci-dessous) ainsi que par un versement de la Confédération de 837 mio. D'après le budget 2008, le fonds disposera de 3,4 mrd au total la première année. Quant au budget 2008 du fonds d'infrastructure, il prévoit 1,45 mrd de recettes. Ces ressources permettront, comme l'exige la loi, d'achever le réseau de routes nationales, d'en garantir le bon fonctionnement, d'investir dans le trafic d'agglomération et de verser des subventions pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. En 2008, 950 mio. seront prélevés pour achever le réseau des routes nationales et 335 mio. pour financer des projets de transports publics dans les agglomérations. Du fait de la

création de ce fonds, une partie des ressources destinées aux routes nationales ne passera plus par le compte de la Confédération, de sorte que les dépenses fédérales correspondantes diminueront. La forte augmentation des dépenses pour les transports publics s'explique par l'apport annuel au fonds d'infrastructure que la Confédération verse pour la première fois et la hausse des investissements dans le fonds FTP (147 mio.). Après correction des effets de la RPT, ce groupe de tâches voit ses dépenses s'accroître de 5,1 % (370 mio.).

Plus de ressources pour la formation professionnelle et les hautes écoles

— **Formation et recherche :**

Corrigée des effets de la RPT et autres effets ponctuels, la croissance des dépenses se monte à 6,7 % (348 mio.) dans ce groupe de tâches, le quatrième par ordre d'importance. La hausse est particulièrement forte dans le domaine de la formation professionnelle (+8,3 %, soit 45 mio.) et pour les contributions aux établissements universitaires (+8,8 %, soit 140 mio.). Les dépenses pour la recherche fond augmentent de 5,3 % (105 mio.) et celles pour la recherche appliquée de 5,6 % (58 mio.). La progression robuste des contributions aux hautes écoles est avant tout la conséquence de la décision prise par le Parlement en 2006 d'instaurer une égalité de traitement en matière de subventions pour les formations de la santé, du travail social et des beaux-arts, qui a nécessité un accroissement des contributions en faveur des hautes écoles spécialisées.

Les ressources croissent alors qu'elles avaient reculé dans les années 1990

— **Défense nationale :**

Le groupe de tâches défense nationale voit ses dépenses augmenter de 3,6 % (156 mio.) par rapport au budget 2007. Cette hausse concerne presque exclusivement le domaine militaire et s'explique en grande partie par le transfert de soldes de crédits cumulés ces dernières années. La mise en œuvre de la RPT n'a guère d'incidence sur ce groupe de tâches. La majorité des dépenses supplémentaires sont destinées à l'acquisition de matériel d'armement.

Evolution stable

— **Agriculture :**

Corrigées des effets de la RPT, les dépenses dans le domaine de l'agriculture restent stables. Concrètement, elles reculent de 25 mio.fr. en raison des économies imposées par la mise en œuvre des objectifs de réduction budgétaire du Conseil fédéral (cf. ci-dessous). La ventilation des dépenses sur les trois domaines principaux reste, elle aussi, stable : paiements directs (plus de 70 %), soutien du marché (18 %) et amélioration des bases de production (8 %).

Aide au développement et contribution de cohésion

— **Relations avec l'étranger – coopération internationale :**

La croissance des dépenses, qui se monte à 5,9 % (138 mio.), est imputable, d'une part, à l'aide au développement (+4,9 %) et, d'autre part, à la contribution de cohésion de la Suisse en faveur des nouveaux États membres de l'UE.

**Dépenses extraordinaires**

Le budget 2008 se caractérise par des dépenses extraordinaires élevées, qui se chiffrent à 5,2 mrd. Ces dépenses, qui sont constituées pour moitié de dépenses courantes et pour moitié d'investissements, ont plusieurs causes. Elles se décomposent de la manière suivante :

Les dépenses extraordinaires, qui totalisent 5,2 mrd fr., ne sont pas soumises au frein à l'endettement. Par leur faute, l'excédent du compte ordinaire se mue en déficit.

### Dépenses extraordinaires

En millions de francs	Budget 2008
<b>Dépenses extraordinaires</b>	<b>5'247</b>
<b>Dépenses courantes</b>	<b>2'647</b>
Introduction de la RPT	1'625
Contribution extraordinaire pour la réduction individuelle des primes	584
Contribution extraordinaire à l'assurance invalidité	981
Contribution extraordinaire aux aides cantonales à la formation	51
Contribution à la vulgarisation agricole	10
Contribution unique à PUBLICA	900
Domaine de l'asile et des réfugiés	122
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>2'600</b>
Première attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure	2'600

- *Première attribution au fonds d'infrastructure* : Le fonds d'infrastructure qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 sera alimenté, pour l'essentiel, par un premier apport de 2,6 mrd en provenance du financement spécial « circulation routière » (mais également par un apport annuel de la Confédération, cf. explications relatives aux dépenses ordinaires). Selon le Conseil fédéral, cet investissement constitue un besoin financier extraordinaire justifié notamment par le fait que la majeure partie des engagements pris dans le cadre du financement spécial « circulation routière » l'ont été avant l'entrée en vigueur du frein à l'endettement.
- *Introduction de la RPT* : Les versements uniques en lien avec l'introduction de la RPT sont également considérés comme des besoins financiers exceptionnels. Ces dépenses sont nécessaires, car les versements a posteriori effectués par la Confédération en vertu de l'ancien système (pour la réduction individuelle des primes maladie, l'AI, etc.) tombent au même moment que les versements selon la nouvelle répartition des tâches en vigueur dès à présent. Le Conseil fédéral a estimé ces dépenses supplémentaires extraordinaires à 1,6 mrd.
- *Contribution unique à PUBLICA* : Le taux d'intérêt technique, utilisé pour estimer à longue échéance les revenus de la fortune, doit être abaissé en raison de l'évolution générale des taux sur les marchés financiers. Cette adaptation fait augmenter le besoin en capital pour couvrir les assurés actifs. La Confédération versera donc une contribution unique de 900 mio., conformément à la décision du Parlement. Du point de vue du Conseil fédéral, ces besoins financiers sont exceptionnels.
- *Domaine de l'asile et des réfugiés* : En raison de l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile révisée en 2008, certaines échéances financières du système actuel coïncident avec des échéances du nouveau système, comme c'est le cas en ce qui concerne la RPT. Le Conseil fédéral considère comme des besoins financiers extraordinaires les 122 mio. requis dans le cadre du changement de système.

Les événements exceptionnels échappent au frein à l'endettement (ils sont « extraordinaires au sens du frein à l'endettement »). Ces dépenses n'affectent pas le compte ordinaire, ce qui fait qu'il n'y a pas besoin de réduire les dépenses ordinaires pour satisfaire les exigences du frein à l'endettement. Par contre, le plafond des dépenses maximales autorisées est relevé du montant correspondant aux dépenses extraordinaires.

La proposition du Conseil fédéral relative à l'extension du frein à l'endettement est commentée un plus loin.

### Recettes

#### Recettes ordinaires

Les recettes croissent sous l'effet de la bonne conjoncture

Les recettes ordinaires augmentent de 3,5 % (2 mrd) par rapport au budget de l'année précédente. Les facteurs qui influencent les prévisions relatives aux recettes sont d'une part le contexte économique – la croissance nominale du PIB est estimée à 3,4 % – et d'autre



Impôt sur les bénéfices : +20 %

part les mesures légales comme la compensation de la progression à froid dans l'impôt fédéral direct des personnes physiques pour l'année fiscale 2006 (-1 mrd).

La principale source de revenu de la Confédération est la TVA. Ses recettes sont estimées à 20,5 mrd (+4,2 %). La deuxième source de revenu est l'impôt fédéral direct avec des recettes estimées à 16,4 mrd (+7,8 %). Ces dernières sont générées, à parts égales, par les personnes morales (8,14 mrd) et les personnes physiques (8,37 mrd). Cependant, l'augmentation des recettes de l'impôt fédéral direct est exclusivement le fait des personnes morales. Au vu de la bonne conjoncture, la Confédération table sur une progression marquée des recettes correspondantes de 19,8 %, soit 1,3 mrd fr. supplémentaires.

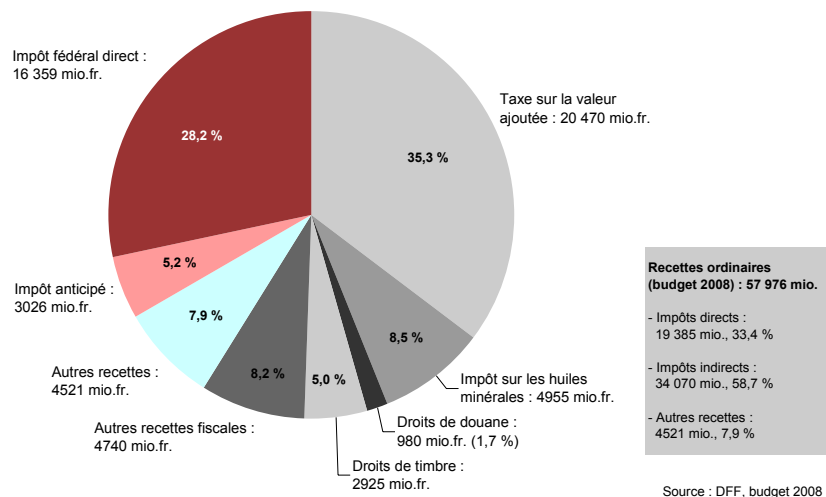
#### Recettes extraordinaires

La taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles fossiles sera introduite en 2008 (mazout, gaz naturel). Pendant la phase de lancement, la taxe se montera à 12 francs par tonne de CO<sub>2</sub> (3 centimes par litre de mazout, 2,5 centimes par mètre cube de gaz). Les recettes générées seront reversées à la population (via une réduction des primes d'assurance maladie) et à l'économie (proportionnellement à la masse salariale), après déduction des frais d'exécution. Etant donné que ces montants seront reversés avec deux ans de retard (en 2010 pour la première fois), aucune dépense ne figurera en regard des recettes en 2008 et 2009. Les recettes prévues pour 2008, soit 230 mio. sont donc considérées comme des recettes extraordinaires par rapport au frein à l'endettement.

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

Pour ce qui concerne la TVA, près d'un tiers des recettes sont imputables à la taxe occulte. Cette dernière est payée par l'économie. En 2008, la taxe occulte pourrait se chiffrer à 7 mrd.

#### Structure des recettes



#### Endettement

Nouvel accroissement de la dette brute de la Confédération

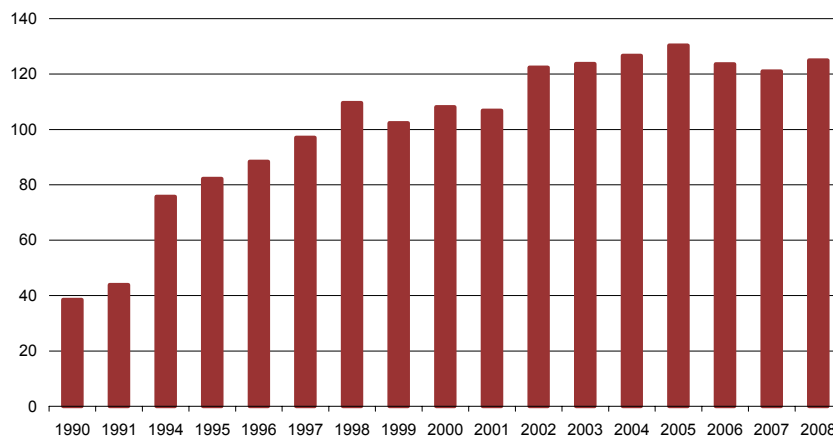
Les besoins financiers extraordinaires de 2008 sont, pour une petite part, financés par des excédents du compte financier ordinaire (1,2 mrd) et, pour l'essentiel, par une augmentation de la dette. La dette brute augmentera ainsi de 4 mrd - montant du déficit prévu - et passera de 121 mrd à 125 mrd fr.

Le Conseil fédéral veut toutefois annuler cet endettement supplémentaire afin de stabiliser la dette totale en valeur nominale. Pour y parvenir, il table sur des excédents budgétaires pour les années 2009 à 2011. Ces excédents seront entièrement consacrés à l'amortissement des 4 mrd de dette supplémentaire.

La dette brute de la Confédération a triplé depuis 1990. Elle a légèrement diminué en 2006 et 2007, mais elle croît à nouveau en 2008.

### Dette brute de la Confédération (1990-2008)

En milliards de francs



Source : DFF, budget 2008

### Evolution future

#### Examen systématique des tâches de la Confédération

Le taux de croissance des dépenses de la Confédération ne doit pas dépasser celui du PIB jusqu'en 2015

Le Conseil fédéral entend examiner, sur la base d'un catalogue, quelles tâches la Confédération continuera d'assumer à l'avenir et quelles ressources il leur attribuera. Cet examen systématique a pour objectif d'alléger le budget fédéral. La fixation de priorités devra permettre de structurer les tâches et les dépenses. Le Conseil fédéral s'est fixé 2015 pour terminer cet examen.. D'ici là, les dépenses de la Confédération devront évoluer dans les limites de la croissance économique. Cela permettra de stabiliser la quote-part de l'État et de créer une marge de manœuvre financière. La croissance économique moyenne nominale pour cette période est estimée à 3 %. Pour atteindre l'objectif d'une croissance des dépenses de 3 % au maximum – et compte tenu de la tendance qui annonce un accroissement des dépenses annuel moyen nettement plus élevé d'ici à 2015, à savoir 4,5 % – le Conseil fédéral s'attend à devoir procéder à des corrections budgétaires de l'ordre de 8 mrd fr. environ (selon les estimations de novembre 2006). Les dépenses augmenteraient ainsi de 14 mrd seulement, au lieu de 22 mrd, d'ici à 2015.

Premier objectif de réduction pour 2008

Pour atteindre son but, le Conseil fédéral prévoit des mesures de réductions budgétaires annuelles. Pour 2008, l'effort se monte à 350 mio. Cet objectif sera porté à 1,2 mrd d'ici à 2011.

Prévoyance sociale : un domaine clé

L'effort est réparti entre les différents départements. La ventilation sur le budget 2008 donne une idée des postes où devront à l'avenir porter les efforts de réduction les plus importants, à savoir dans le domaine de la prévoyance sociale : du côté de l'AI (2008 : -150 mio.) et de l'AVS (pas de correction prévue pour 2008). Les prévisions faites dans le cadre de l'examen des tâches montrent que ce sont avant tout les lacunes de financement des assurances sociales étatiques qui entraîneront une hausse des dépenses ces prochaines années. Si l'on souhaite stabiliser durablement les budgets publics et éviter que les différents groupes de tâches ne se voient évincés par la prévoyance sociale, des corrections substantielles seront inévitables dans ce domaine.

Propositions concrètes pour 2008

Le Conseil fédéral prévoit des mesures concrètes pour 2008 en ce qui concerne l'examen des tâches. D'ici au milieu de l'année prochaine, il souhaite réunir dans un plan d'action les mesures de réformes des différents départements. La Confédération informera de l'orientation générale des réformes lorsqu'elle dévoilera le programme de la législature, au mois de février.

Amélioration du frein à l'endettement grâce à une règle complémentaire	<p><b>Extension du frein à l'endettement</b></p>
Consultation en 2008	<p>Comme le montre le budget 2008, des éléments extraordinaires échappent aujourd'hui au frein à l'endettement. Pour remédier à ce problème et fixer un cadre légal contraignant aux éléments extraordinaires du budget, le Conseil fédéral propose par une règle complémentaire d'étendre le frein à l'endettement.</p> <p>Le Département fédéral des finances a été chargé d'élaborer cette disposition complémentaire. Le DFF envisage ainsi de créer, en plus du compte de compensation du budget ordinaire, un compte d'amortissement auquel seraient imputées les dépenses extraordinaires et créditées les recettes extraordinaires.. D'éventuels déficits devraient être compensés par des excédents du compte ordinaire dans un délai déterminé, cinq ans par exemple (ceci à condition que le compte de compensation du frein à l'endettement « ordinaire » soit au moins équilibré). Cette proposition devrait être soumise en consultation au premier semestre 2008. La date envisagée pour l'entrée en vigueur de la disposition complémentaire est 2011.</p>
Nouveau plan financier de la législature présenté en février 2008	<p><b>Plan financier de la législature</b></p>
	<p>Le DFF a présenté, en juin 2007, des prévisions pour l'évolution du budget fédéral d'ici à la fin de la prochaine législature, en 2011. Selon celles-ci, les dépenses augmenteront de 3,4 % par an en moyenne entre 2009 et 2011 et les recettes de 3,7 %. La croissance économique nominale, elle, est estimée à 3,1 %. Le compte financier doit se solder chaque année par un excédent, lequel totalisera près de 4 mrd au final. Des excédents sont nécessaires pour ramener l'endettement au niveau actuel. Or pour dégager des excédents, des corrections des dépenses portant sur 1,8 mrd au total s'imposent (objectif de réduction). D'après la planification provisoire, les dépenses atteindront 63 mrd en 2011 et les recettes près de 65 mrd. Ce chiffre tient compte d'un relèvement de la TVA de 0,6 point de pourcentage affecté à l'AI ainsi que de l'introduction et de la hausse (à partir de 2011) de la taxe CO<sub>2</sub>.</p> <p>Le plan financier de la législature sera définitivement adopté avec le programme de la législature pendant la deuxième moitié du mois de février 2008.</p>
Premiers succès grâce aux programmes d'allègement, mais les dépenses extraordinaires réduisent à néant les efforts consentis dans le cadre le frein à l'endettement	<p><b>Position d'économiesuisse</b></p>
Il faut soutenir une amélioration du frein à l'endettement	<p>Plusieurs éléments influencent le budget 2008 : les bonnes prévisions conjoncturelles (recettes), les mesures d'allègement prises par le passé qui déploient pleinement leurs effets (dépenses) et des dépenses importantes qui échappent au frein à l'endettement. Ces dernières mettent en perspective la problématique des besoins financiers extraordinaires issus de circonstances exceptionnelles. Du côté des recettes, peu de questions semblent en suspens à l'heure actuelle. Le budget 2008 illustre bien la contribution importante de l'économie dans les finances fédérales. En effet, l'économie finance les dépenses fédérales directement, via l'impôt sur les bénéfices – une hausse des recettes de près de 20 % est prévue – et indirectement, via la TVA. Les recettes attendues en ce qui concerne la TVA se montent à plus de 20 mrd, dont la taxe occulte supportée par l'économie avoisine les 7 mrd. Du côté des dépenses, il faut noter que les corrections effectuées dans le cadre des programmes d'allègement 2003 et 2004 font effet. Si les mesures prises dans le cadre du PAB 2003 se sont pleinement déployées dès 2006 – les corrections, d'un montant de 3 mrd, ont été maintenues jusqu'à présent – celles prises dans le cadre du PAB 2004 produiront leur effet maximal, un volume d'allègement de 2 mrd, l'année prochaine. Sans ces deux programmes d'allègement, il n'aurait guère été possible de dégager des excédents, même pendant des années de bonne conjoncture comme 2006 et 2007 (et probablement aussi 2008).</p> <p>Il faut saluer les projets du Conseil fédéral en vue de compléter le frein à l'endettement. Que les déficits soient causés par des dépenses ordinaires ou extraordinaires est secondaire au regard des conséquences : les dettes s'alourdissent et les intérêts passifs sont à la charge du budget ordinaire. Le frein à l'endettement exige que la Confédération maintienne l'équilibre entre ses dépenses et ses recettes sur le long terme, mais il ne distingue pas les dépenses ordinaires des dépenses extraordinaires (art. 126, al. 1 Constitution fédérale). En effet, cette distinction serait contraire à l'objectif du frein à l'endettement et ferait fi des</p>

expériences passées qui montrent que les dépenses extraordinaires ont largement contribué à la hausse record de la dette fédérale dans les années 1990. S'il s'avère que les dépenses extraordinaires sont aussi inévitables à l'avenir, il faudra veiller à ce que la correction des déséquilibres budgétaires ainsi provoqués soit contraignante. Il est choquant que des montants élevés puissent être légalement dépensés alors que le souverain a adopté presque à l'unanimité un instrument de limitation de l'endettement. Cette situation doit être corrigée rapidement dans l'intérêt d'une politique financière efficace et crédible.

Il n'y a guère de marge de manœuvre même si les prévisions sont optimistes

L'avenir nous dira si le Conseil fédéral parviendra à amortir d'ici à 2011, soit à la fin de la prochaine législature, la dette de 4 mrd contractée en 2008 pour financer les dépenses extraordinaires. Ce sera possible à condition que la conjoncture reste bonne – la croissance économique nominale est estimée à 3,1 % d'ici à 2011, ce qui est encourageant (prévisions de juin 2007) – et que d'autres mesures soient prises pour corriger l'évolution à la hausse des dépenses. A cette fin, le Conseil fédéral doit mener à bien son projet d'examen systématique des tâches. L'état d'avancement de ce projet est plutôt incertain : l'objectif de réduction fixé pour 2008, le premier, a été divisé par deux, passant de 700 à 350 mio. Le processus de mise en œuvre du projet, qui vient de démarrer, a déjà pris une année de retard, comme le reconnaît le Conseil fédéral dans son rapport sur le budget. Aucune mesure concrète n'a été définie en vue de sa mise en œuvre. Des mesures seront décidées dans le cadre d'un plan d'action l'année prochaine seulement. Pourtant, l'examen systématique des tâches est un projet essentiel pour le budget de la Confédération à moyen et à long terme. Les retards accumulés n'en sont que plus regrettables. Si l'on souhaite stabiliser la dette et parvenir à une évolution budgétaire durable, il faut impérativement, comme le veut le Conseil fédéral, stabiliser la quote-part de l'État, même si cela ne suffira pas à créer une marge de manœuvre financière confortable ni ne donnera une grande latitude en vue d'engager des mesures efficaces en faveur de l'attractivité de la place économique suisse, sous forme par exemples de réformes fiscales. Le fait que les prévisions de dépenses supplémentaires estimées dans le cadre de l'examen systématique des tâches aient apparemment changé, ne modifie guère la situation générale ni les objectifs principaux : comme l'AI aujourd'hui, l'AVS affrontera aussi, tôt ou tard, des difficultés de financement considérables. Si ce n'est pas d'ici 2015, comme le prévoyait initialement le Conseil fédéral, alors ce sera entre 2015 et 2025 comme le montrent clairement les chiffres de l'Office fédéral des assurances sociales.

L'examen des tâches est une nécessité : l'augmentation des dépenses ne doit pas excéder l'inflation

Au lieu d'indexer l'augmentation des dépenses sur la croissance économique, comme le souhaite le Conseil fédéral, il convient de privilégier un processus plus prudent où l'augmentation des dépenses serait limitée au renchérissement. Le Parlement a pris plusieurs décisions relativement contraignantes dans ce sens, la dernière étant la motion Lauri (05.3287). Cette approche donnerait un peu d'air au budget et le libérerait du corset actuel, qui perdurera jusqu'à la fin de la prochaine législature d'après les prévisions. Mais l'examen systématique des tâches constituerait l'instrument adéquat. Le Conseil fédéral devrait saisir l'occasion de poser des jalons dans ce sens dans le programme de la législature qu'il approuvera en février 2008. Compte tenu de l'évolution prévisible des dépenses, les priorités sont évidentes : il s'agira de s'atteler à l'examen du domaine de la prévoyance sociale, devenue par la taille et la croissance le groupe de tâches dominant dans le budget.

Pour toutes questions :  
frank.marty@economiesuisse.ch