

Budget 2009 et plan financier 2010-2012 : le frein à l'endettement comme repère

Pour les finances fédérales, la conjoncture est aussi un facteur d'incertitude. L'exercice 2009 devrait se solder par un petit excédent, même en cas de croissance économique nulle. Ensuite, les recettes pourraient se contracter d'ici à 2012, jusqu'à 3 mrd fr. par an. Par conséquent, la Confédération n'a pas de marge de manœuvre pour des projets qui impliqueraient des dépenses supplémentaires en milliards de francs et qui iraient au-delà des mesures de stabilisation annoncées récemment. A partir de 2010, les excédents pourraient à nouveau céder la place aux déficits. Le frein à l'endettement est ainsi mis au défi de faire ses preuves.

Position d'economiesuisse

La diminution des recettes et la hausse incessante des dépenses ne manqueront pas de poser de sérieux problèmes à la Confédération dans un avenir proche. Berne peine déjà à financer ses dépenses lorsque la conjoncture affiche un taux de croissance normal. Un examen rigoureux des tâches permettrait d'accroître sa marge de manœuvre. Des déficits sont admissibles en période de mauvaise conjoncture, mais ils doivent respecter le frein à l'endettement. Il faut éviter que des dépenses extraordinaires qui ne seraient pas compensées ne fassent augmenter l'endettement.

24 novembre 2008

Numéro 24

dossierpolitique

Budget 2009 : l'excédent repose sur des bases fragiles

Des chiffres déjà dépassés Budget et plan financier sont les principaux instruments de la politique financière de la Confédération. Tous deux sont remis en question en raison de l'incertitude conjoncturelle. Pour le budget 2009, qui a été adopté en juin 2008, le Conseil fédéral tablait sur une croissance économique de 3,6% (1,3% de croissance économique réelle et 2,3% d'inflation). Ces prévisions sont désormais dépassées. A l'heure actuelle, les hypothèses vont d'une récession à une croissance économique tout juste positive. Dans les deux cas, il faut s'attendre à des conséquences considérables sur les finances fédérales¹. Les plus grands changements surviendront du côté des recettes. La croissance de 3,4% prévue dans le budget semble désormais irréaliste. Cependant, on ignore de combien les recettes augmenteront encore et quel sera l'impact du ralentissement économique. Dans l'éventualité d'une croissance nulle, l'Administration fédérale des finances s'attend à une baisse des recettes de la Confédération de 1 mrd fr. en 2009, avec la diminution la plus forte vraisemblablement dans l'impôt sur les bénéfices. Du côté des dépenses, les changements seront moins importants. Néanmoins, il est certain qu'un recul des recettes entraînera une réduction des parts de tiers par rapport aux montants inscrits au budget.

Excédent de 1,4 mrd fr. prévu Le budget table sur des dépenses ordinaires de 58,6 mrd fr. Si les recettes atteignent le montant prévu, à savoir 60 mrd fr., les comptes se solderont par un excédent de 1,4 mrd fr. Aucune dépense extraordinaire n'est prévue pour 2009. L'objectif fixé par le Conseil fédéral dans le cadre de l'examen des tâches, qui consiste à limiter la progression des dépenses entre 2008 et 2015 à la croissance économique attendue (3% par an en moyenne), serait tout juste atteint dans ces conditions.

Le tableau ci-dessous présente les prévisions conjoncturelles établies pour notre pays par plusieurs instituts. Le budget et le plan financier se fondent sur les projections du Secrétariat d'État à l'économie (Seco).

Prévisions en matière de PIB (en %)	2008	2009	2010	Date
Secrétariat d'État à l'économie (Seco)	1,9	1,3		02.10.
Banque nationale suisse (BNS)	1,5 - 2,0			02.09.
UBS Wealth Management	1,9	0,2		12.09.
UBS Investment Bank	1,6	0,1	1,0	31.10.
Credit Suisse	1,9	1,0		30.09.
Banque cantonale de Zurich	2,0	-0,3	1,1	31.10.
Département de recherche sur la conjoncture de l'EPFZ (KOF)	1,9	0,3	1,5	29.09.
BAK Basel Economics	1,8	0,7	1,7	17.10.
Créa	1,9	-0,6	0,5	29.10.
Fonds monétaire international (FMI)	1,7	0,7	1,8	13.10.
OCDE	2,0	1,4		02.06.
economiesuisse	1,5 - 1,7	1,0		28.06.
Moyenne	1,8	0,6	1,3	

¹ D'après le communiqué de presse de la Commission des finances du Conseil national du 14 novembre l'excédent de recettes a été corrigé à la baisse de 1,41 mrd à 1,07 mrd.

Les chiffres pour 2008 ne tiennent pas compte des dépenses extraordinaires décidées par le Conseil fédéral en vue de consolider la place financière suisse. Leur coût se monte à 6 mrd fr.

Vue d'ensemble du budget 2009

	En mio.fr.			Variation par rapport au	
	Compte 2007	Budget 2008	Budget 2009	B 2008 Incidence absolue	B 2008 en %
Compte financier					
Recettes ordinaires	58 092	57 976	59 967	1 991	3,4
Dépenses ordinaires	53 965	56 854	58 557	1 703	3,0
Résultat	4 127	1 122	1 410	288	
Recettes extraordinaires	754	230	230		
Dépenses extraordinaires	7 038	5 247	-		
Résultat	-2 157	-3 895	1 640		

Dépenses

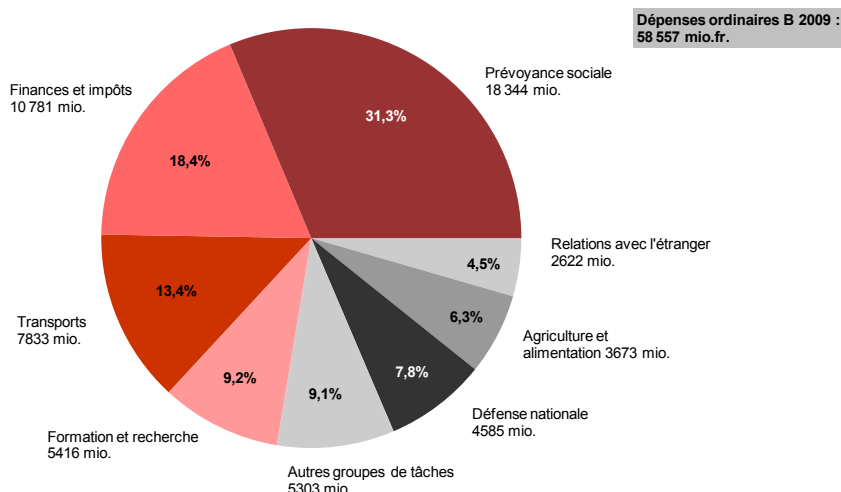
Les assurances sociales sont la principale cause de la hausse des dépenses

D'après le budget, les dépenses de la Confédération s'alourdiront de 1,7 mrd fr. en 2009. Cette hausse s'explique avant tout par trois phénomènes : les dépenses supplémentaires au titre des contributions de la Confédération en faveur des assurances sociales (AVS, AI, PC, AC) et de la santé (réductions de prime dans l'assurance maladie) fixées par la loi atteignent 800 mio. environ et sont responsables de près de la moitié de l'augmentation des dépenses. Un quart de la hausse découle de l'augmentation des montants transitant par les comptes de passage (parts des cantons aux recettes de la Confédération, pour-cent de TVA en faveur de l'AVS). Le dernier quart est le fait des autres groupes de tâches de la Confédération. Les dépenses de formation progressent de 235 mio.fr.

La prévoyance sociale, le groupe de tâches de loin le plus important s'arrogera 18,3 mrd fr., soit un tiers du budget environ. En 2009, il enregistrera avec 4,2 % également une augmentation supérieure à la moyenne. Le poste « finances » vient en deuxième position avec 10,8 mrd de dépenses. Ce poste englobe les dépenses liées à la gestion de la fortune et de la dette, aux emprunts de la Confédération ainsi que les parts de tiers aux recettes de la Confédération (en particulier les parts des cantons). Le troisième groupe de tâches, par ordre de grandeur, est celui des transports (7,8 mrd fr.). Les trois suivants sont la formation et la recherche (5,4 mrd), la défense nationale (4,6 mrd) et l'agriculture (3,7 mrd).

La prévoyance sociale absorbe un tiers du budget environ. En 1990, elle représentait seulement 22 % des dépenses. Depuis, les dépenses sociales de la Confédération ont augmenté de 167 %. Les dépenses totales de la Confédération ont progressé de 85 %, alors que la croissance économique a plafonné à 66 %.

Structure des dépenses par groupes de tâches (2009)



Source : DFF, Budget 2009

Dans les principaux groupes de tâches, le budget 2009 prévoit l'évolution suivante en matière de dépenses :

- 740 mio. de dépenses supplémentaires du fait de la hausse des coûts de l'AVS et de l'AI**

— **Prévoyance sociale (+4,2 %)**

L'AVS et l'AI sont de loin les postes les plus importants de la Confédération en ce qui concerne les dépenses sociales. En vertu de la Nouvelle péréquation financière, la Confédération finance 19,55 % des coûts de l'AVS et 37,7 % de ceux de l'AI. Les dépenses en faveur de l'AVS et de l'AI représentent les trois quarts des dépenses sociales de la Confédération. La hausse de 535 mio.fr. des coûts de l'AVS s'explique pour moitié par l'évolution démographique (nouvelles rentes) et par l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix. L'augmentation des dépenses de 140 mio.fr. pour l'AI est aussi avant tout la conséquence de l'adaptation des rentes. La forte progression des montants versés à l'assurance chômage est due au relèvement du taux de contribution, lequel avait temporairement été abaissé dans le cadre du programme d'allègement 2004. En conséquence, les dépenses connaissent une hausse de 26,7 %. Le nouveau système de financement des soins ainsi que l'augmentation des coûts pour la couverture des besoins vitaux nécessitent 131 mio.fr. de dépenses supplémentaires du côté des prestations complémentaires. Dans le domaine des migrations, les dépenses diminueront de 200 mio.fr. environ après un pic en 2008 (révision de la loi sur l'asile). Les dépenses supplémentaires au titre de la prévoyance sociale totalisent 740 mio.fr.
- Progression des parts de tiers aux recettes de la Confédération**

— **Finances et impôts (+2,5 %)**

L'augmentation des dépenses de 266 mio.fr. repose presque totalement sur l'hypothèse d'une progression des recettes de l'impôt fédéral direct et de la hausse subséquente des montants redistribués à des tiers (essentiellement les cantons). Compte tenu du retournement conjoncturel, on ignore comment ces dépenses évolueront. La péréquation financière, quant à elle, s'accroît de 79 mio.fr. Le facteur principal en est l'augmentation de la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources.
- Croissance moyenne des dépenses du fait de la hausse des ressources provenant du fonds d'infrastructure**

— **Transports (+3,0 %)**

Le groupe de tâches des transports enregistre une croissance de 230 mio.fr. Cette dernière correspond à la progression de l'ensemble des dépenses (+3 %). La priorité est donnée aux transports publics (+4,8 % ou 234 mio.fr.). Le montant des recettes générées par la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), la TVA et l'impôt sur les huiles minérales affectées au fonds FTP croît de près de 10 % pour atteindre 1,6 mrd fr. (+137 mio.). Les projets ferroviaires liés au trafic d'agglomération sont dotés de 61 mio. supplémentaires. Concrètement, les dépenses sont effectuées par le fonds d'infrastructure. Dans le domaine des routes, les dépenses restent constantes (2,6 mrd). Les dépenses supplémentaires en faveur des routes nationales proviennent également du fonds d'infrastructure (950 mio.).
- Plus de moyens pour la formation professionnelle et les hautes écoles**

— **Formation et recherche (+4,5 %)**

Le groupe de tâches formation et recherche affiche une croissance de 4,5 %, supérieure à la moyenne. Par rapport à 2008, les dépenses devraient progresser de 235 mio.fr. Cette évolution résulte presque exclusivement du message FRI adopté par le Parlement, lequel prévoit une augmentation des dépenses de formation de 6,2 % par an en moyenne pour la période de 2008 à 2011. Les ressources mises à la disposition des domaines de la formation professionnelle, des hautes écoles et de la recherche fondamentale augmentent de plus de 5 %. Le domaine le plus important en termes de dépenses est la recherche fondamentale : 60 % des 2 mrd fr. qui lui sont alloués sont destinés aux EPF.
- Dépenses constantes pour la défense nationale : 4,6 mrd**

— **Défense nationale (+0,8 %)**

Les dépenses en faveur de la défense nationale restent pratiquement constantes (+0,8 %). Si les dépenses d'armement diminuent de 204 mio., on note une hausse des dépenses

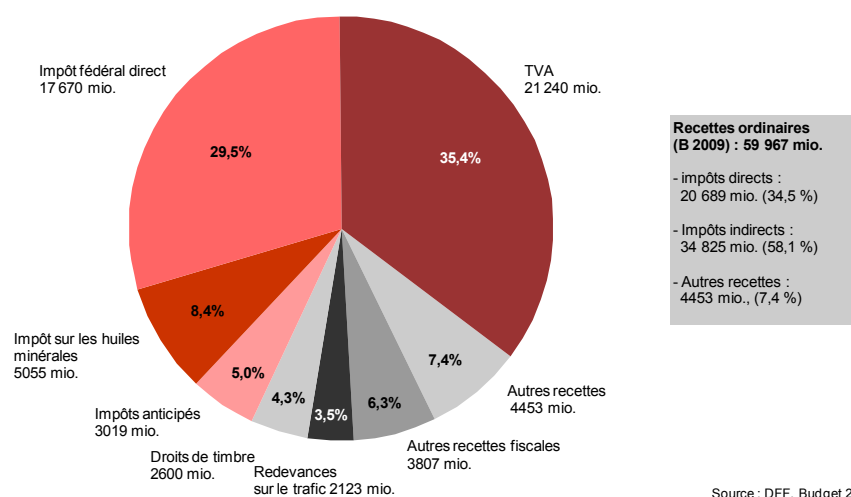
d'exploitation (+172 mio.) et de celles liées à l'acquisition de combustible et de carburant (+79 mio.).

- Agriculture (+3,0 %)**
Nouvel alourdissement des dépenses Stables en 2008, les coûts de l'agriculture augmentent de quelque 100 mio.fr. Le passage au nouveau système de politique agricole 2011 se traduit par une hausse de 200 mio.fr. des paiements directs supplémentaires. Le coût des mesures de soutien du marché reculent de 105 mio. Au final, les dépenses supplémentaires se montent à 107 mio.fr.
- Relations avec l'étranger – collaboration internationale (+5,5 %)**
Aide au développement et relations politiques L'augmentation nette de 5,5 % (136 mio.) est le fait de l'aide au développement (+60 mio.) et des relations politiques (+48 mio.). La contribution en faveur de l'élargissement de l'UE passe à 27 mio.fr.

Recettes
Les effets de la bonne conjoncture sur l'impôt fédéral direct D'après le budget 2009, les recettes ordinaires atteindront 60 mrd fr., soit près de 2 mrd de plus que le montant budgété pour 2008 (+3,4 %). Cette évolution est principalement le fait de l'impôt fédéral direct : l'administration s'attend à une hausse des recettes du fait de la bonne conjoncture de 2007 et de la hausse des revenus avant tout du côté des personnes physiques (+1,3 mrd pour un total de 9,7 mrd). Du côté des personnes morales, les recettes devraient rester au niveau élevé de 2008 (8,15 mrd). En cas de ralentissement conjoncturel, cette source de revenu est celle dont le produit pourrait reculer le plus rapidement. Du côté de la TVA, il est également probable que les recettes n'atteignent pas le montant annoncé, car ces recettes suivent généralement une évolution similaire à celle de l'économie. Le budget mise sur une progression des recettes de 3,8 %. Selon les prévisions, les recettes générées par l'impôt sur les huiles minérales (5 mrd), l'impôt anticipé (3 mrd) et les droits de timbre (2,6 mrd) restent presque inchangées. En revanche, les recettes des taxes routières devraient gagner 6 % environ (2,1 mrd) en raison du relèvement de la redevance poids lourds liée aux prestations (LSVA).

La taxe sur la valeur ajoutée 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).

Structure des recettes (2009)



Endettement
La Confédération cesse d'amortir sa dette Après avoir atteint le niveau record de 130,3 mrd en 2005, la dette fédérale diminue. Fin 2007, elle se montait à 121 mrd fr. Une nouvelle baisse, à 114,4 mrd fr. était initialement prévue pour 2009. Elle devait être financée par une diminution des réserves de trésorerie de la Confédération. Ces ressources sont maintenant nécessaires pour mettre en

œuvre les mesures décidées par le Conseil fédéral en vue de consolider le système financier. On s'attend désormais à ce que le montant de la dette reste constant en 2008, et également en 2009, malgré des dépenses extraordinaires supérieures à 11 mrd – 5,2 mrd de transactions planifiées et 6 mrd pour UBS. En effet, le budget ordinaire 2008 devrait se solder par un excédent confortable et la Confédération réduira ses réserves de trésorerie. Dès lors que l'évolution conjoncturelle se situe dans la moyenne, la dette devrait pouvoir être ramenée à 114 mrd fr. d'ici à 2012.

Mesures de stabilisation adoptées par la Confédération

Le 12 novembre, le Conseil fédéral a annoncé l'adoption de mesures visant à soutenir la situation des commandes et de l'emploi. A cet effet, il débloque 890 mio.fr. Ce montant se décompose en deux parties : les dépenses anticipées à hauteur de 340 mio.fr. – levée du blocage des crédits (205 mio.), augmentation des moyens disponibles pour la protection contre les crues (66 mio.) – et la libération des réserves de crise en faveur des entreprises (550 mio.). Ces dernières devaient de toute manière être restituées bientôt aux entreprises en raison de la réforme des entreprises II. En outre, le Conseil fédéral a chargé l'Administration de préparer d'autres dépenses ayant un impact conjoncturel pour un montant de quelque 700 mio. Ces dépenses seront effectuées si la situation économique continue de se détériorer d'ici à la fin mars 2009. Le Conseil fédéral considère que la situation conjoncturelle actuelle ne justifie pas une entorse au frein à l'endettement. Pourtant, le montant supplémentaire (qui n'est pas encore confirmé) épuiserait la marge de manœuvre de politique financière (cf. deuxième encadré).

Plan financier 2010-2012 : marge de manœuvre mince

La croissance des dépenses s'accélère

Du fait de la crise financière internationale et de ses conséquences sur l'économie réelle, les hypothèses sur lesquelles se fonde le plan financier 2010-2012 sont partiellement dépassées. Ces hypothèses seront probablement corrigées à la baisse lors de la mise à jour annuelle en 2009. D'après les premiers calculs de l'Administration fédérale des finances, les recettes de la Confédération pourraient diminuer d'un montant allant jusqu'à 3 mrd fr. (2012). Les explications relatives aux dépenses sont plus éloquentes que les indications du plan financier relatives aux recettes. D'une manière générale, les tendances observées ces dernières années se poursuivent².

Le plan financier table sur une croissance des recettes de 3,3 % par an en moyenne. Les dépenses devraient s'alourdir de 3,5 % par an, un taux excédant l'objectif d'une hausse limitée à 3,0 % visé dans le cadre de l'examen des tâches du Conseil fédéral. Aucune dépense extraordinaire n'est prévue pour la période du plan financier. Les 420 mio. de recettes extraordinaires prévus en 2010 et 2011 résultent de l'introduction de la taxe CO₂ et seront restitués aux particuliers et à l'économie. Le plan financier table sur une croissance économique nominale de 3 %, tandis que l'inflation devrait atteindre 1,5 % en moyenne.

Excédents ordinaires jusqu'en 2012

Des excédents ordinaires s'inscrivant entre 214 mio. et 699 mio. sont planifiés pour la période de 2010 à 2012. La mise en œuvre des objectifs de réduction selon l'examen des tâches permettrait de réduire davantage les dépenses. Ainsi, la croissance annuelle des dépenses pourrait reculer à 3,1 %, ce qui correspondait à peu près au taux de croissance économique attendu au moment de l'établissement du plan financier.

Les dépenses pourraient gonfler de plus de 3 mrd fr.

Au-delà des dépenses déjà planifiées, plusieurs réformes sont actuellement en discussion, lesquelles pourraient se traduire par des dépenses supplémentaires récurrentes pouvant aller jusqu'à 3,5 mrd d'ici à 2012 (sans compter les mesures récemment décidées par le Conseil fédéral en vue de stabiliser l'économie). Ces dernières comprennent des mesures en faveur de l'agriculture en vue d'atténuer les conséquences d'un accord de libre-

² Cf. dossierpolitique du 21 avril 2008 : Plan financier de la législature 2007-2011

échange avec l'UE (1,5 mrd), les prestations complémentaires destinées aux familles (0,5 mrd), divers projets dans le domaine des transports (nouvel arrêté sur le réseau de routes nationales, ZEB, réforme des chemins de fer II) ainsi que le relèvement de l'aide au développement à 0,5% du produit national brut (jusqu'à 750 mio. de plus). L'assainissement de la caisse de pension des CFF pourrait nécessiter des dépenses uniques de 0,7 à 3,2 mrd fr.

Aperçu du plan financier 2010-2012

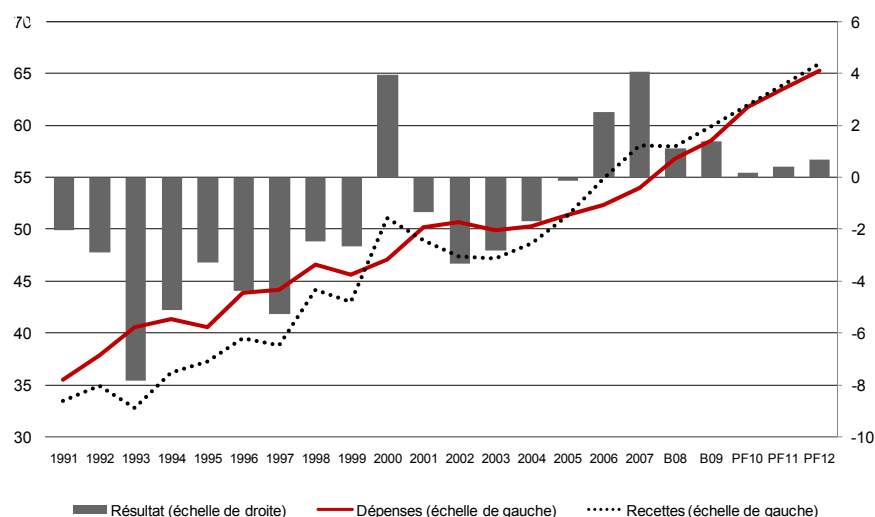
en mio.fr.						
B : budget	B	B	PF	PF	PF	Ø Δ en %
PF : plan financier	2008	2009	2010	2011	2012	2008-12
Compte financier						
Recettes ordinaires	57 976	59 967	61 990	63 996	66 000	3,3
Dépenses ordinaires	56 854	58 557	61 776	63 557	65 301	3,5
Résultat	1 122	1 410	214	439	699	
Recettes extraordinaires	230	230	420	420	-	
Dépenses extraordinaires	5 247	-	-	-	-	
Résultat	-3 895	1 640	634	859	699	
Allègements prévus non encore pris en compte						
Objectif de réduction selon l'examen des tâches			-600	-1 200	-1 200	
Résultat après réduction des dépenses selon l'examen des tâches	1 122	1 410	503	1 467	1 791	
Croissance des dépenses après leur réduction selon l'examen des tâches						3,1
Indicateurs macroéconomiques						
Croissance nominale du PIB (en %)	3,4	3,6	3,0	3,0	3,0	3,2
Inflation (en %)	1,5	2,3	1,5	1,5	1,5	

Depuis 1990, les recettes et les dépenses de la Confédération ont passablement augmenté. D'ici à 2012 elles auront probablement doublé par rapport à 1990. Les dépenses sont restées longtemps supérieures aux recettes. Le seul exercice à faire exception était celui de 2000. Les excédents comptabilisés depuis 2006 ont pu être obtenus grâce aux deux programmes d'allègement, à la discipline budgétaire et à la bonne conjoncture.

Les excédents ordinaires prévus jusqu'en 2012 sont modestes. Des dépenses supplémentaires et un recul des recettes dû au tassement conjoncturel entraîneraient de nouveaux déficits. Le frein à l'endettement serait pour la première fois mis pleinement à contribution.

Evolution du budget (1992-2012)

En mrd fr. ; budget ordinaire, sans réduction des dépenses selon l'examen des tâches



B : budget ; PF : plan financier
Source : Budget 2009 et plan financier 2010-2012

Pendant la période de 2008 à 2012, les dépenses de la Confédération augmenteront de 3,5 % par an. En chiffres absolus, les hausses les plus fortes seront enregistrées pour la prévoyance sociale (3,8 mrd), la formation et la recherche (1,2 mrd) et les transports (0,8 mrd). Le domaine finances et impôts (0,8 mrd) échappe en grande partie au contrôle de la Confédération.

Evolution des dépenses par groupes de tâches

(chiffres sans les allègements liés aux objectifs de réduction selon l'examen des tâches)

	En mio.fr.					
B : budget	B	B	PF	PF	PF	Ø Δ en %
PF : plan financier	2008	2009	2010	2011	2012	2009-2012(*)
Total	56 854	58 557	61 776	63 557	65 301	3,5 (3,1)
<i>(dépenses ordinaires)</i>						
<i>Δ en % par rapport à l'année précédente</i>						
		3,0	5,5	2,9	2,7	
Prévoyance sociale	17 605	18 344	19 917	21 006	21 450	5,1 (4,4)
Finances et impôts	10 515	10 781	10 771	11 045	11 337	1,9 (-)
Transports	7 603	7 833	8 130	8 259	8 412	2,6 (2,0)
Formation et recherche	5 181	5 416	5 828	6 165	6 375	5,3 (4,5)
Défense nationale	4 550	4 585	5 006	4 816	4 889	1,8 (1,5)
Agriculture et alimentation	3 566	3 673	3 701	3 698	3 744	1,2 (0,1)
Relations avec l'étranger – coopération internationale	2 486	2 622	2 757	2 832	2 871	3,7 (3,3)
Ordre et sécurité publique	894	960	980	989	1 002	2,9 (1,5)
Environnement et aménagement du territoire	623	668	916	942	1 367	21,7 (1,5)
Autres groupes de tâches	3 831	3 675	3 770	3 805	3 854	

(*) Croissance des dépenses annuelle moyenne, entre parenthèse variation compte tenu de l'objectif de réduction selon l'examen des tâches

Aperçu des dépenses ordinaires

– Prévoyance sociale

La hausse des coûts se poursuit : + 5,1 %

Le groupe de tâches le plus grand de la Confédération continuera de croître à un rythme supérieur à la moyenne jusqu'en 2012. Sa part au budget continuera de progresser. Le plan prévoit une hausse des dépenses de 5,1% par an, ce taux élevé tenant compte du financement additionnel de l'AI prévu à partir de 2010. L'examen des tâches du Conseil fédéral a fixé comme objectif un taux de croissance de 4,4 % pour la prévoyance sociale. En ce qui concerne l'AVS, les chiffres comprennent une nouvelle adaptation des rentes en 2011, après celle de 2009. Il en résulte une augmentation des dépenses de 500 mio.fr. environ. L'évolution démographique à elle seule entraîne un alourdissement des dépenses de la Confédération en faveur de l'AVS de 2,5 % environ. Les dépenses totales de l'AVS se monteront à 11 mrd fr. en 2012. Un peu plus des deux tiers sont financés directement par la Confédération, le reste provient du pour-cent de TVA et de l'impôt sur les maisons de jeu. En ce qui concerne l'AI, ce sont principalement le relèvement futur de la TVA et la contribution spéciale de la Confédération, de 226 mio.fr., visant à désendetter l'AI qui expliquent l'évolution. Le relèvement de la TVA en faveur de l'AI constitue un pur compte de passage pour la Confédération. Les recettes correspondantes s'élèveront à 1,2 mrd environ en 2012. La contribution effective de la Confédération augmente de 2,0 % par an en moyenne, une progression modérée due à la stabilisation du nombre des rentes consécutive aux deux dernières révisions de l'AI. Les prestations de la Confédération en faveur de l'AI avoisineront 3,9 mrd en 2012 (hors supplément de TVA et contribution spéciale). Du côté de l'assurance maladie, l'augmentation des dépenses, à nouveau élevée, de 5,0 % par an reflète la hausse importante de la demande et des coûts dans le système de santé, à laquelle la Confédération participe directement sous la forme de contributions proportionnelles à la réduction des primes d'assurance maladie.

La Confédération finance une partie des coûts des assurances sociales. Les taux sont fixés dans la loi. Ainsi, une hausse des dépenses sociales se répercute directement sur le budget de la Confédération. La croissance supérieure à la moyenne de ce domaine a pour effet d'évincer peu à peu du budget des groupes de tâches ne bénéficiant pas de dépenses affectées.

Les dépenses en faveur de l'AVS et de l'AI représentent près des trois quarts des dépenses sociales de la Confédération. Les projections de l'Office fédéral des assurances sociales prédisent une nouvelle hausse des dépenses de 9,7 mrd fr. d'ici à 2015.

Evolution des dépenses : prévoyance sociale

B : budget PF : plan financier	En mio.fr.					Ø Δ en % 08-12
	B 2008	B 2009	PF 2010	PF 2011	PF 2012	
Prévoyance sociale	17 605	18 344	19 917	21 006	21 450	5,1
Part des dépenses ordinaires	31.0	31.3	32.2	33.1	32.8	
Assurance vieillesse (AVS)	9 327	9 862	10 114	10 659	10 915	4,0
Assurance invalidité (AI)	3 685	3 825	4 975	5 362	5 421	10,1
Assurance maladie	1 837	1 888	1 982	2 080	2 183	4,4
Prestations complémentaires	1 059	1 190	1 213	1 237	1 258	4,4
Assurance militaire	252	249	254	260	264	1,1
Assurance chômage/service de l'emploi	313	396	403	434	443	9,1
Construction de logements à caractère social/encouragement de la construction de logements	129	129	162	156	150	3,9
Migration (asile et réfugiés)	951	752	758	765	773	-5,0
Aide et assistance sociales	52	53	55	52	43	-4,3

— Finances et impôts

Evolution actuelle : + 1,9 %

La Confédération ne peut pas beaucoup influencer l'évolution de ce groupe de tâches. Il englobe les parts des cantons aux recettes fédérales, les versements de la Confédération au titre des intérêts passifs et ses contributions à la péréquation financière (compensation des ressources, des charges et des cas de rigueur). L'évolution des différentes dépenses varie. Les intérêts passifs reculent alors que les parts des cantons aux recettes fédérales et les contributions de la Confédération à la péréquation financière augmentent. Dans l'ensemble, ce groupe de tâches enregistrera une croissance de 1,9 % par an de 2008 à 2012.

— Transports

Croissance légèrement inférieure à la moyenne : + 2,6 %

Même si les dépenses totales augmentent à un rythme légèrement inférieur à la moyenne (2,6 %), certains domaines affichent une hausse marquée. Le domaine des transports routiers, en particulier, se caractérise par une forte expansion de 4,8 %. La construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales absorberont plus de 500 mio. supplémentaires par an jusqu'en 2012 via le fonds d'infrastructure. Les dépenses en faveur des transports publics resteront presque inchangées après la forte hausse annoncée pour 2009. Pour l'ensemble de la période de 2008 à 2012, les dépenses progresseront de 1,3 % par an en moyenne. Différents projets en discussion à l'heure actuelle (futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB), réforme des chemins de fer II, par exemple) se traduiraient par des dépenses supplémentaires considérables.

— Formation et recherche

Ressources supplémentaires considérables : + 5,3 % par an

Les dépenses de formation et de recherche progressent de 5,3 % par an. Cette évolution financière est presque exclusivement attribuable aux décisions du Parlement relatives au message FRI 2008-2011. Les dépenses consacrées à la formation professionnelle sont celles qui connaissent la plus forte hausse, soit 7,6 % par an. Elles sont suivies de celles pour la recherche fondamentale (+6 %), la recherche appliquée (+4,5 %) et les hautes écoles (+3,6 %). Les dépenses totales de ce groupe de tâches atteindront 6,4 mrd fr. en 2012.

— Défense nationale

Augmentation réelle stable : + 1,8 %

Les dépenses de défense nationale restent presque constantes en termes réels (+0,8 %). Le report de reliquats de crédit des années précédentes fera bondir les dépenses en 2010 (+419 mio. ou 9,3 %).

Moyens supplémentaires dans les limites de l'inflation : +1,2 %	<p>— Agriculture</p> <p>Les dépenses en faveur de l'agriculture ne dépassent pas le renchérissement (+1,2 % ; objectif de réduction selon l'examen des tâches : 0,1 %). D'ici à 2012, les paiements directs continueront de s'alourdir (près des trois quarts des dépenses en faveur de l'agriculture), alors que la part des mesures de soutien au marché diminuera. Comme le nombre d'exploitations agricoles recule chaque année sous l'effet des changements structurels (-2 %), les dépenses moyennes par exploitation augmentent.</p>
Croissance supérieure à la moyenne : +3,7 %	<p>— Relations avec l'étranger et coopération internationale</p> <p>Le plan financier prévoit une progression des dépenses de près de 400 mio. ou 3,7 % par an d'ici à 2012 pour l'ensemble du groupe de tâches. Le poste de l'aide au développement, qui représente les deux tiers des dépenses environ, constitue le plus grand poste. Il enregistre une croissance de 3,5 %. La Commission de politique extérieure a décidé de relever sensiblement les moyens à sa disposition (cf. Dépenses supplémentaires possibles).</p>
Protection de l'environnement sans la taxe CO ₂ : + 3,2 %	<p>— Protection et aménagement de l'environnement</p> <p>Les dépenses de protection de l'environnement sont multipliées par deux, passant de 0,6 mrd fr. à 1,4 mrd fr. La cause principale est l'introduction de la taxe CO₂. Cette taxe est restituée à la population et à l'économie après un certain délai. Ce poste pèsera 661 mio.fr. en 2012. Dans l'ensemble, ce groupe de tâches enregistre une hausse moyenne de 3,2 % (protection antibruit et prévention des risques naturels).</p>

D'après le plan financier, les recettes connaîtront une croissance de 3,3 % par an. Les deux tiers des recettes environ sont générées par la TVA et l'impôt fédéral direct. Près de 90 % de la croissance budgétée jusqu'en 2012 se fonde sur ces deux sources de revenu.

Evolution des recettes

	En mio.fr.					
	B	B	PF	PF	PF	Ø Δ en %
B : budget						
PF : plan financier	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Total des recettes ordinaires	57 976	59 967	61 990	63 996	66 000	3,3
<i>Δ en % par rapport à l'an d'avant</i>		3,4	3,4	3,2	3,1	
TVA	20 470	21 240	22 790	23 720	24 430	4,5
Impôt fédéral direct	16 359	17 670	17 813	18 768	19 513	4,5
Impôt sur les huiles minérales	4 955	5 055	5 105	5 105	5 055	0,5
Impôt anticipé	3 026	3 019	3 020	3 021	3 022	0,0
Droits de timbre	2 925	2 600	2 650	2 775	2 900	-0,2
Redevances sur le trafic	1 996	2 123	2 105	2 113	2 121	1,5
Autres recettes fiscales	3 724	3 807	4 004	3 969	4 366	4,1
Autres recettes	4 521	4 453	4 503	4 525	4 593	0,4

Aperçu des recettes ordinaires

Les indications du plan financier relatives à l'évolution des recettes sont des plus incertaines. Fondé sur les prévisions conjoncturelles établies à la mi-2008, il prévoit l'évolution suivante :

Un milliard supplémentaire pour l'AI	<p>— Taxe sur la valeur ajoutée</p> <p>Les recettes générées par la principale source de revenu de la Confédération se caractériseront par une évolution dynamique, 4,5 % par an, qui s'explique par le relèvement de la TVA en faveur de l'AI (0,4 point supplémentaire) à partir de 2010. Les recettes supplémentaires se monteront à 1,2 mrd rien qu'en 2012. Un franc sur cinq générés par la TVA est affecté aux domaines prescrits par la loi (assurance maladie, AVS, AI, grands projets ferroviaires).</p>
--------------------------------------	---

— Impôt fédéral direct

Incertitudes majeures L'augmentation des recettes de l'impôt fédéral direct prévue, de 4,5 % par an, se fonde à hauteur de 87 % sur la croissance des revenus des ménages. L'initiative parlementaire en vue d'une compensation immédiate des conséquences de la progression à froid, actuellement examinée par le Parlement ne déploierait pas ses effets avant 2010. Elle aurait pour effet de réduire les recettes de 600 à 700 mio.fr. environ. Cependant, une stagnation à un niveau élevé est prévue du côté de l'impôt sur les bénéfices (+1,2%). Ces chiffres devront probablement être corrigés pour le budget 2010 et le prochain plan financier.

Dépenses supplémentaires se chiffrant en milliards sont en discussion

Dépenses supplémentaires possibles

Indépendamment de l'incertitude conjoncturelle, des dépenses supplémentaires possibles pourraient également affecter l'équilibre financier de la Confédération. Plusieurs projets en discussion aujourd'hui pourraient impliquer des dépenses supplémentaires récurrentes de 3 ou 4 mrd fr. Pour la prochaine législature, qui débutera en 2012, plusieurs projets, représentant jusqu'à 9 mrd de dépenses supplémentaires, sont en discussion.

Dépenses supplémentaires possibles selon le plan financier 2010-2012

PF : plan financier				
Dépenses supplémentaires en mio.fr.	PF 2010	PF 2011	PF 2012	après 2012
Dépenses supplémentaires récurrentes résultant de réformes axées sur les dépenses				
Aide au développement	155	252	367	719
Prestations complémentaires pour les familles			500	500
11 ^e révision de l'AVS		≤160	≤160	≤160
Réforme des chemins de fer 2			≤500	≤500
ZEB 2				n.q.
Arrêté sur le réseau de routes nationales		≤350	≤350	≤350
Libre-échange agricole avec l'UE			≤1 500	≤1 500
Autres groupes de tâches	10	105	105	105
Total	165	≤867	≤3 482	≤3 834

Dépenses supplémentaires uniques

Caisse de pension des CFF	662
---------------------------	-----

Des dépenses supplémentaires sont possibles dans presque tous les groupes de tâches

La Commission de politique extérieure du Conseil des États a décidé, au mois d'août 2008, de relever progressivement l'aide au développement de 0,4 % à 0,5 % du revenu national brut d'ici à 2015. Cela entraînerait une augmentation des dépenses pouvant atteindre 840 mio.fr. pour la période de 2009 à 2012. Il en résulterait des dépenses supplémentaires de 700 mio.fr. par an jusqu'en 2015.

Dans le domaine de la *prévoyance sociale*, une initiative parlementaire proposant d'introduire des prestations complémentaires en faveur des familles dans le besoin est en suspens. En cas d'acceptation, la Confédération serait tenue de couvrir 500 mio.fr. sur les 800 mio.fr. de coûts attendus. La réforme déploierait ses effets au plus tôt à partir de 2011. Dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, des mesures sont prévues pour atténuer la réduction actuarielle des rentes des personnes ayant un revenu bas. Cela pourrait grever le budget de 160 mio.fr. par an pendant cinq.

Plusieurs projets coûteux sont en discussion dans le domaine des transports. Pour l'instant, il est surtout difficile d'évaluer les dépenses supplémentaires engendrées par le

futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB). Le message du Conseil fédéral prévoyait une extension de l'infrastructure ferroviaire (ZEB 1), jusqu'en 2014, pour un montant de 5,2 mrd. Cette extension doit être intégralement financée via le fonds FTP. Le Conseil des États a relevé le montant de 200 mio. et plusieurs cantons ont demandé de nouvelles extensions. Le Conseil fédéral est chargé de présenter un deuxième message ZEB. Ce dernier pourrait porter les dépenses à 12 mrd. Par ailleurs, une procédure de consultation relative à la modification de l'*arrêté sur le réseau de routes nationales* a démarré en juillet 2008. Ledit réseau pourrait être étendu de 400 kilomètres. Il en résulterait 350 mio.fr. de coûts supplémentaires pour la Confédération. Les ressources du fonds d'infrastructure, qui a bénéficié d'un premier versement de 2,6 mrd fr. en 2008, seront probablement épuisées plus vite que prévu. Il faut savoir que les cantons demandent déjà des extensions supplémentaires du réseau de routes nationales (NEB 2). Il est difficile de prévoir les conséquences financières pour la Confédération.

La conclusion d'un *accord de libre-échange* agricole avec l'UE ou dans le cadre de l'OMC pourrait également se traduire par une hausse substantielle des dépenses fédérales. Ce serait le cas si des mesures d'accompagnement exhaustives étaient prévues; leur coût pourrait atteindre 3 à 6 mrd fr. L'accord de libre-échange avec l'UE entraînerait une baisse des recettes douanières de 500 mio. environ. Les pertes de recettes découlant de la mise en œuvre du cycle de l'OMC sont estimées à 330 mio., voire 450 mio.

Des dépenses supplémentaires uniques sont possibles en lien avec la *caisse de pension des CFF*. Cette caisse présente un découvert depuis des années. Le Conseil fédéral a proposé quatre propositions en vue de son assainissement. Il privilégie la troisième formule qui prévoit l'injection de 662 mio. pour le refinancement de la caisse de pension. Le concept en vue de l'assainissement des CFF eux-mêmes prévoit une contribution de la part de la Confédération s'inscrivant entre 1,9 et 3,2 mrd. Les partis bourgeois et économiques s'opposent au versement de fonds et soutiennent la quatrième formule.

Effets d'une détérioration de la situation économique

Si la situation économique se détériore, respecter le frein à l'endettement deviendra un défi dès 2010, car la marge de manœuvre pour des dépenses supplémentaires est mince.

Les deux tableaux ci-dessous présentent les principaux chiffres des finances fédérales selon le budget et le plan financier (premier tableau) et selon un scénario de l'Administration fédérale des finances (AFF) relatives à une détérioration de la situation économique (deuxième tableau). D'après l'AFF, en cas de croissance zéro, les recettes de la Confédération pour 2009 pourraient atteindre un montant inférieur d'un milliard au montant budgété. Elles pourraient même reculer de 3 mrd par an d'ici à 2012. Le frein à l'endettement exige que les dépenses d'un exercice ne dépassent pas les recettes prévues pour le même exercice corrigées d'un facteur conjoncturel (« facteur c »). Pendant les périodes de croissance économique, le facteur c est inférieur à 1, et lorsque le taux de croissance économique est inférieur à la moyenne à long terme, ce facteur est supérieur à 1. Pour élaborer le scénario négatif pour 2009, l'AFF a repris le facteur c de 2003 (1,018). Cette année-là, l'économie suisse s'était contractée de 0,2 %³.

Chiffres selon le budget 2009 et le plan financier 2010-2012 (en mio.fr.)

B : budget	B	B	PF	PF	PF
PF : plan financier	2008	2009	2010	2011	2012
(1) Recettes ordinaires	57 976	59 967	61 990	63 996	66 000
(2) Facteur conjoncturel	0,987	0,995	1,000	1,000	1,000
(3) Plafond de dépenses (1x2)	57 223	59 667	61 990	63 996	66 000
(4) Excédent exigé / déficit admis (1-3)	754	300	0	0	0
(5) Dépenses extraordinaires	5 247	0	0	0	0
(6) Dépenses maximales (3+5)	62 470	59 667	61 990	63 996	66 000
(7) Dépenses totales prévues	62 101	58 557	61 776	63 557	65 301
(8) Différence (6-7)	369	1 110	214	439	699

Chiffres selon le scénario négatif (en mio.fr.)

B : budget	B	B	PF	PF	PF
PF : plan financier	2008	2009	2010	2011	2012
(1) Recettes ordinaires	57 976	58 967	60 290	61 596	63 000
(2) Facteur conjoncturel	0,987	1,018	1,010	1,005	1,000
(3) Plafond de dépenses (1x2)	57 223	60 028	60 893	61 904	63 000
(4) Excédent exigé / déficit admis (1-3)	754	-1'061	-603	-308	0
(5) Dépenses extraordinaires	5'247	0	0	0	0
(6) Dépenses maximales (3+5)	62 470	60 028	60 893	61 904	63 000
(7) Dépenses totales prévues	62 101	58 557	61 776	63 557	65 301
(8) Différence (6-7)	369	1 471	-883	-1 653	-2 301

Les exemples montrent que le frein à l'endettement est un dispositif anticyclique. En intégrant le facteur conjoncturel, il offre une marge de manœuvre financière supplémentaire. Pour 2009, celle-ci pourrait être substantielle. Si la conjoncture ralentit fortement. La situation changera à partir de 2010. Des déficits resteraient possibles, mais la marge serait probablement insuffisante si les recettes diminuent et que les dépenses continuent d'augmenter. Un déficit supérieur à 600 mio.fr. serait admis pour 2010 ; or, si les dépenses restent constantes, le déficit pourrait atteindre 1,5 mrd. Un tel déficit ne respecterait pas le frein à l'endettement. Des corrections à hauteur de centaines de millions de francs seraient alors nécessaires pour respecter le frein à l'endettement. Une adaptation du facteur conjoncturel n'y changerait pas grand-chose. Au contraire, si l'exercice 2010 était à nouveau neutre sur le plan conjoncturel (facteur c de 1 au lieu de 1,018, par exemple), aucun déficit ne serait admis et il faudrait réduire les dépenses planifiées de 1,5 mrd.

³ Au sujet du fonctionnement du frein à l'endettement cf. : « Une politique financière durable pour la croissance et la prospérité », *economiesuisse*, juillet 2008, p. 21 ss. (chapitre 3)
http://www.economiesuisse.ch/web/fr/PDF%20Download%20Files/Position_PolFin_Finances-durables_20080704.pdf

Position d'economiesuisse

Que dit la conjoncture ?

L'évolution conjoncturelle remet en question une assise financière fédérale que l'on espérait être favorable jusqu'en 2012. Il est certain que la croissance économique sera moins élevée que prévu. Cela implique une adaptation des indicateurs centraux de la politique financière.

Des dépenses supplémentaires considérables sont possibles

L'Administration fédérale des finances table sur une diminution des recettes de 1 mrd fr. en 2009 en cas de croissance nulle. Si la crise perdure, les pertes de recettes pourraient atteindre 3 mrd fr. en 2012. Sachant que les excédents seraient maigres à partir de 2010 même en cas de scénario optimiste, les finances fédérales tomberaient rapidement dans les chiffres rouges dans l'éventualité d'un scénario négatif. Certes, le frein à l'endettement autorise des déficits en cas d'évolution économique négative, on peut se demander si cette marge de manœuvre sera suffisante pour financer les dépenses prévues jusqu'en 2012. Les difficultés financières sont programmées.

Des excédents grâce aux programmes d'allègement et à une croissance économique vigoureuse

Les bons résultats financiers des deux dernières années et ceux probables du présent exercice sont le résultat des programmes d'allègement 2003 et 2004 et d'une certaine discipline en matière de dépenses. Ils s'expliquent aussi en bonne partie par la forte croissance économique et les recettes fiscales abondantes. Ainsi, l'exercice 2007, qui s'est soldé par un excédent, se caractérise par une augmentation des recettes de plus de 3 mrd fr., près de deux fois plus que le montant budgété. Ce sera pareil, voire meilleur, pour 2008. Cependant, les dépenses totales affichent encore chaque année une hausse réelle nette, évolution essentiellement due à certains groupes de tâches individuels comme la prévoyance sociale et la formation. Il faudra être en mesure de financer ces dépenses supplémentaires annuelles. La forte dynamique des dépenses qui les caractérise rend leur financement de plus en plus ardu.

L'examen des tâches, une chance pour une évolution durable des finances

Le projet d'examen des tâches a pour objectif de garantir une évolution équilibrée du budget sur le long terme. Le budget devrait être ramené à un niveau qui serait supportable même dans des conditions de recettes moins avantageuses. Il importe de créer une marge de manœuvre pour des tâches nouvelles ou des projets importants pour la place économique. Le Conseil fédéral a défini un objectif en termes de dépenses de 3 % par an, sur lequel se sont fondés les budgets et plans financiers de ces dernières années. Le plan financier 2010-2012 table aussi sur une augmentation des dépenses de 3 %. Pour atteindre cet objectif, des mesures supplémentaires s'imposeront qui ne sont pas encore spécifiées. Un plan d'action actuellement à l'étude devrait en poser les bases. Compte tenu des changements (conjoncturels) survenus, il n'est pas certain que ce plan d'action soit mis en œuvre. Cependant, sa nécessité demeure. Il est regrettable que ce projet stratégique n'ait pas vraiment avancé pendant les années de bonne conjoncture. Cela conduit à s'interroger sur certaines décisions du Conseil fédéral et sa volonté de le mettre en œuvre.

Marge de manœuvre étroite pour des projets supplémentaires

Comme le financement des dépenses déjà prévues dans le plan financier n'est pas assuré, on se demande comment le budget pourrait financer de nouveaux projets. La marge de manœuvre anticyclique autorisée par le frein à l'endettement ne permettra visiblement pas de financer ne serait-ce qu'une partie des demandes complémentaires parfois très ambitieuses, qui représentent 3,5 mrd de dépenses à l'heure actuelle. Il va de soi que le frein à l'endettement doit également être respecté lorsque les ressources se raréfient. Ce mécanisme financier a été accepté par le peuple à une très forte majorité. Il est hors de question de passer outre le frein à l'endettement, encore moins à un moment où il pourrait déployer pleinement ses effets pour la première fois.

Le frein à l'endettement ne doit pas être contourné

Le budget extraordinaire n'est pas approprié pour financer des dépenses récurrentes ni de grands projets. Conformément à la loi (et comme le veut la logique), le budget extraordinaire ne doit être sollicité que dans des cas exceptionnels. A partir du moment où elles sont inévitables, elles doivent être soumises à un processus d'amortissement dans le budget ordinaire, afin d'éviter une augmentation de la dette, comme le prévoit le projet du Conseil fédéral relatif à la règle complétant le frein à l'endettement. Invoquer le caractère extraordinaire d'une dépense dans le but d'éviter de puiser dans le budget ordinaire est contraire au principe du frein à l'endettement. La règle complémentaire peut corriger ce type de procédé.

Un endettement supplémentaire
serait trop lourd

Les conditions ne sont donc pas réunies pour procéder à des trains de mesures conjoncturelles. Non seulement l'efficacité de ces mesures est contestée (ou réfutée par l'expérience), mais les bases financières ne sont pas réunies avec 120 mrd fr. de dettes et un budget tout juste équilibré dans des conditions conjoncturelles moyennes. Il semble judicieux d'exploiter les possibilités du frein à l'endettement dans une période conjoncturelle difficile et de renoncer momentanément à des corrections à long terme qui se traduiraient par des coûts supplémentaires. Les mesures de stabilisation décidées par le Conseil fédéral, d'un montant maximal de 1 mrd fr. environ, permettent de donner des impulsions à l'économie à court terme. Par le passé, les programmes conjoncturels ont échoué principalement parce qu'ils déployaient leurs effets trop tard, quand ils en avaient.

Toutefois, le programme de stabilisation annoncé semble épuiser la marge de manœuvre financière. Des mesures supplémentaires entraîneraient presque obligatoirement une augmentation de la dette. La Confédération ne doit pas contracter de nouvelles dettes, même si certains milieux jugent cette solution attrayante. Le montant total de la dette serait trop important : les intérêts passifs s'élèvent aujourd'hui à 4 mrd de francs. Au vu de la détérioration de la situation économique, on peut légitimement reprocher à la Confédération de n'avoir pas su s'aménager une marge de manœuvre financière (réexamen des tâches) pendant les années de croissance.

Pour tous renseignements :
frank.marty@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch