

Finances publiques 2012, le tournant

dossierpolitique

21 novembre 2011 Numéro 19

Politique budgétaire. Le budget de la Confédération sera vraisemblablement équilibré l'année prochaine également. D'après les prévisions, il présentera un excédent structurel de quelque 450 mio.fr. Les calculs se fondent sur des hypothèses plutôt optimistes en ce qui concerne l'évolution économique et celle des recettes. Dans la mesure où les dépenses enregistrent une croissance relativement modérée et que le frein à l'endettement réagit à la détérioration de la situation économique, le budget resterait conforme à la Constitution même si l'évolution économique était moins bonne. D'une manière générale, la politique budgétaire est arrivée à un tournant. Les excédents parfois élevés du passé prennent fin. En principe, les tensions budgétaires qui se dessinent ne se feront réellement sentir que plus tard. En raison des incertitudes entourant l'évolution économique et de la nécessité de créer une marge de manœuvre en faveur de réformes encourageant la croissance, la retenue en matière de dépenses reste indispensable.

Position d'economiesuisse

- ▶ Le frein à l'endettement a posé les fondements d'une évolution durable des finances publiques. Ses exigences restent entières pour l'avenir.
- ▶ Le budget 2012 est conforme aux attentes. Il ne doit pas y avoir d'extension des dépenses.
- ▶ Le pilotage général de la politique budgétaire, comme la précision de sa conduite annuelle, deviendront plus difficiles. Des décisions politiques qui ne s'inscrivent pas dans la politique budgétaire globale nuisent au budget en général et doivent être rejetées.
- ▶ Créer une marge de manœuvre budgétaire afin de relever de nouveaux défis nécessite des réformes structurelles. Certaines d'entre elles pourront être entamées en 2012 dans plusieurs domaines de tâches centraux.

Budget 2012 : quasi sans surprises et vraisemblablement équilibré

► Un budget 2012 conforme aux attentes

Le premier budget de la nouvelle législature – qui s'étend de décembre 2011 à l'automne 2015 – est peu spectaculaire, que ce soit sur le plan du contenu ou du volume financier. Il est en tous points conforme aux attentes.

L'on sait, depuis janvier 2011, que l'année 2012 sera relativement calme sur le plan budgétaire. De nouvelles projections ont montré en effet que la crise de 2009 n'a pas induit de baisse structurelle des recettes fiscales, pas plus que les déficits attendus ne se sont concrétisés. Le compte 2010 s'est soldé par un résultat positif (avec un excédent de 3,6 mrd fr. au lieu d'un déficit de 2 mrd fr.) et 2011 devrait aussi se terminer sur un excédent (de 1,4 mrd fr. selon les estimations actuelles). En raison de cette nouvelle donne, plusieurs éléments d'un programme de consolidation annoncé pour 2012 et 2013 ont été supprimés. Cela concernait toute une série de petites réformes structurelles censées réduire les dépenses de quelque 300 mio.fr., qui devaient par ailleurs constituer les premières mesures du réexamen des tâches, un projet en discussion depuis des années.

► Excédent structurel – comptes équilibrés

Pour 2012, le budget prévoit un résultat parfaitement équilibré. Du point de vue structurel, il présentera un excédent de quelque 450 mio.fr. Or, en vertu du frein à l'endettement, des dépenses supplémentaires sont possible dans une telle situation économique (sous-utilisation des facteurs de production). Le Conseil fédéral estime en effet que l'économie suisse ne tournera toujours pas à plein régime l'année prochaine, crise économique et financière oblige. Il entend utiliser cette marge de manœuvre non pas pour augmenter les dépenses, mais pour compenser des dépenses extraordinaires réalisées en 2011. En l'occurrence, ces dépenses d'un montant de 2 mrd fr. ont servi à assainir la caisse de pension des CFF (1,148 mrd fr.) et à alimenter le fonds des infrastructures (850 mio.fr.). Conformément à la règle complémentaire au frein à l'endettement, les dépenses extraordinaires doivent être compensées via le budget ordinaire en l'espace de six ans.

Le budget prévoit des recettes et des dépenses d'un montant de 64,1 mrd fr. Le solde de financement présente un excédent symbolique de 17 mio.fr.

► Les facteurs particuliers affectent surtout les recettes

Facteurs particuliers influençant les recettes et les dépenses

Divers facteurs particuliers influencent le budget. Le transfert du portefeuille de la Confédération à la Société financière de développement économique SIFEM a eu un effet unique sur les recettes et les dépenses. L'effet de 480 mio.fr. correspond à un prêt que la Confédération accorde à la SIFEM. Parallèlement, la vente du portefeuille d'investissement à cette organisation s'est traduite par une recette unique du même montant. Le Parlement a déjà autorisé cette opération neutre sur le plan budgétaire. Du côté des recettes, le relèvement temporaire de la TVA en faveur de l'AI constitue un facteur particulier. Cette mesure, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, déploiera pleinement ses effets sur les recettes en 2012 seulement. En ce qui concerne l'impôt anticipé, une nouvelle méthode d'estimation entraîne une hausse des recettes (479 mio.fr.). À certains postes, les recettes ont diminué notamment en raison de la baisse des bénéfices distribués par la Banque nationale suisse. La Confédération table sur 333 mio.fr. (833 mio. par le passé). Enfin, une entrée extraordinaire de 634 mio.fr. est budgétée pour la vente aux enchères des licences de téléphonie mobile. Les principaux éléments du budget sont résumés dans le tableau 1.

Tableau 1

► La quote-part des dépenses de la Confédération a récemment réaugmenté et la marge de manœuvre laissée par le frein à l'endettement diminue constamment. Les résultats positifs enregistrés par le passé s'expliquent en grande partie par la croissance élevée des recettes.

Budget 2012

Montants en milliards de francs

	2008	2009	2010	2011	2012
Compte de financement					
Recettes ordinaires	63,9	60,9	62,8	62,4	64,1
Dépenses ordinaires	56,6	58,2	59,3	63,1	64,1
Solde de financement ordinaire	7,3	2,7	3,6	-0,6	0,0
Recettes extraordinaires	0,3	7,0	-	-	0,6
Dépenses extraordinaires	11,1	-	0,4	2,0	-
Solde de financement	-3,6	9,7	3,1	-2,6	0,7
Exigences du frein à l'endettement					
Déficit maximum autorisé	1,1	-1,1	-0,8	-0,8	-0,4
Dépenses maximales autorisées	73,9	62,0	63,7	65,1	64,1
Indicateurs, en % du PIB					
Quote-part des dépenses	10,4	10,9	10,8	11,1	11,2
Quote-part d'impôt	10,8	10,4	10,6	10,1	10,5
Taux d'endettement	22,3	20,7	20,1	20,4	19,5
Valeurs de référence macroéconomiques					
Croissance réelle du PIB, en %	2,1	-1,9	2,7	1,6	1,5
Renchérissement	2,4	-0,5	0,7	0,8	0,7

Source : Administration fédérale des finances (2011), budget 2012

► Prévisions optimistes pour les recettes

Dynamisme persistant des recettes

Par rapport au budget 2011, les recettes devraient croître de 2,7 %. Les recettes supplémentaires budgétées atteignent 1,7 mrd fr. En ce qui concerne les recettes fiscales, leur augmentation tient avant tout à la progression de l'impôt fédéral direct (+1,2 mrd) et à celle de la TVA (+1,1 mrd). Si la croissance économique est décisive pour la TVA, les recettes supplémentaires au titre de l'impôt fédéral direct sont principalement dues à une augmentation des bénéfices des entreprises. Les réformes fiscales ont eu une incidence sur les recettes fiscales provenant des personnes physiques : la réforme de l'imposition de la famille et la compensation annuelle de la progression à froid les font diminuer de près d'un mrd fr. La TVA et l'impôt fédéral direct, qui constituent de loin les principales sources de recettes de la Confédération, continuent de gagner en importance (cf. graphique 1).

► Les dépenses consacrées aux transports, à la formation et à l'aide au développement connaissent une croissance supérieure à la moyenne

Facteurs dopant les dépenses

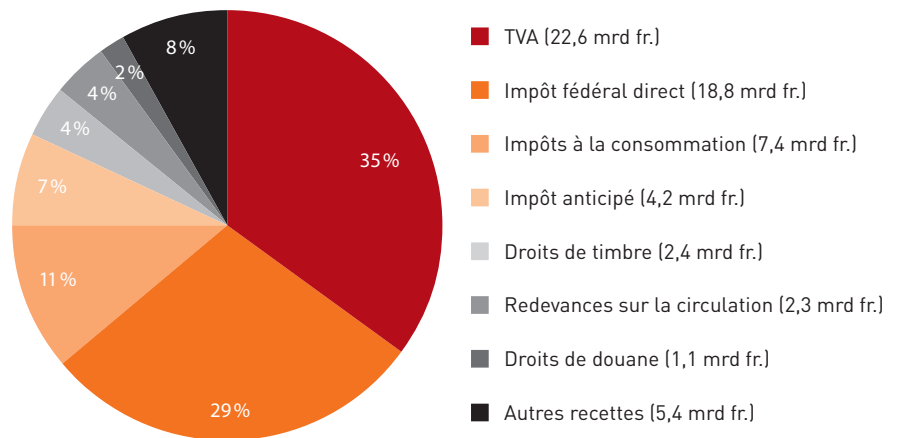
Si l'on excepte l'effet de l'opération liée à la SIFEM, les dépenses pour 2012 s'alourdissent de quelque 1 mrd fr. ou 1,6 % par rapport au budget 2011. Comme les années précédentes, les groupes de tâches prévoyance sociale, formation et relations avec l'étranger enregistrent une hausse marquée de leurs dépenses. Le domaine des transports rejoint maintenant les groupes de tâches ayant une croissance supérieure à la moyenne. Le deuxième groupe de tâches par sa taille, finances et impôts, qui occupe une place à part et ne peut guère être influencé à court terme, connaît une croissance de 2 %. Deux domaines affichent néanmoins une croissance inférieure à la moyenne, à savoir la défense nationale et l'agriculture. Le graphique 2 montre la structure des dépenses fédérales.

Graphique 1

► Près des deux tiers des recettes de la Confédération sont issues de la TVA et de l'impôt fédéral direct. Contrairement à la plupart des autres impôts fédéraux, le produit de ces deux impôts suit l'évolution économique, ce qui leur confère une importance accrue.

La TVA reste la principale source de recettes

Ventilation des recettes, en % (2012)



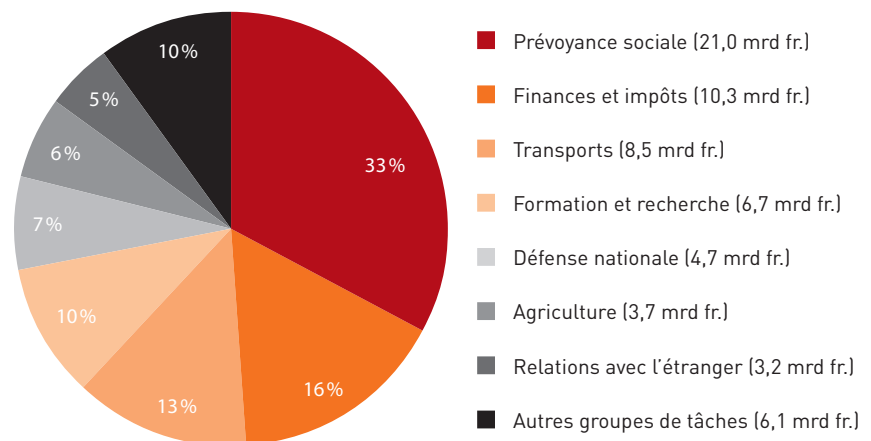
Source : Administration fédérale des finances (2011), rapport sur le budget 2012

Graphique 2

► Le budget de la Confédération est constitué aux trois quarts par des transferts. Les domaines « prévoyance sociale » et « finance et impôts » représentent près de la moitié du budget. Leurs dépenses sont presque toutes définies légalement. Il en ressort que la marge de manœuvre politique en lien avec le budget est relativement faible à court terme.

Un franc sur trois est consacré à la prévoyance sociale

Part des groupes de tâches à l'ensemble des dépenses, en % (2012)



Source : Administration fédérale des finances (2011), rapport sur le budget 2012

Vue d'ensemble des dépenses ordinaires

En 2012, les principaux groupes de tâches de la Confédération évolueront de la manière suivante :

► Prévoyance sociale (+2,9 %) :

Les dépenses de prévoyance sociale augmentent de près de 600 mio.fr. Leur hausse (de 2,9 %), est nettement plus marquée que celle du budget dans son ensemble (1,6 %). Cette évolution s'explique principalement par les contributions, fixées dans la loi, de la Confédération à l'AVS et à l'AI. L'accroissement des dépenses de l'AVS, de 257 mio.fr., tient essentiellement à l'évolution démographique (augmentation du nombre de rentiers). En ce qui concerne l'AI, la progression des dépenses de 127 mio.fr. s'explique par le relèvement temporaire de la TVA (2011-2017). Les dépenses ont également enregistré

une croissance plus forte dans les domaines des migrations (+94 mio.) et de la réduction des primes (+83 mio.).

▶ **Finances et impôts (+2,0 %) :**

Le deuxième groupe de tâches de la Confédération comprend les parts de tiers aux recettes de la Confédération (parts des cantons à l'impôt fédéral direct, redevance poids lourds et impôt anticipé), les coûts engendrés par l'administration de la fortune et de la dette ainsi que les contributions de la Confédération à la péréquation financière. Les dépenses de ce groupe de tâches croissent de 200 mio.fr., mais de manière non uniforme. Si l'augmentation des parts des cantons et des dépenses de la nouvelle péréquation financière entraînent un alourdissement des dépenses de 338 mio.fr., les coûts pour l'administration de la fortune et de la dette reculent de 139 mio.fr.

▶ **Transports (+4,7 %) :**

La croissance supérieure à la moyenne des dépenses s'explique par une nette expansion des recettes dans les trois sous-domaines que sont le trafic routier, les transports publics et l'aviation. En ce qui concerne le trafic routier, le développement des routes nationales et la hausse des coûts pour leur entretien induisent 129 mio. de dépenses supplémentaires. En ce qui concerne les transports publics, les contributions aux infrastructures des CFF et des chemins de fer privés ont progressé de 130 mio.fr. Les versements en faveur du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) et les indemnités pour le trafic régional de voyageurs ont également enregistré une hausse. Dans l'ensemble, les dépenses au titre des transports se sont alourdies de 382 mio.fr.

▶ **Formation et recherche (+5,6 %) :**

Les dépenses au titre de la formation et de la recherche croissent de 350 mio.fr. environ par rapport à l'année précédente. Cette évolution est imputable aux deux sous-domaines presque à part égale. La formation professionnelle est le poste ayant enregistré la progression la plus forte (+14 % ou 108 mio.fr.). Cela traduit la volonté du Parlement de porter la part des coûts de formation professionnelle financés par les pouvoirs publics au taux légal de 25 %. La recherche fondamentale et la recherche appliquée reçoivent respectivement 90 mio. et 95 mio.fr. supplémentaires. En comparaison, la hausse des contributions en faveur des hautes écoles de 60 mio. fr. (+3,2 %) est relativement modérée.

▶ **Défense nationale (-5,9 %) :**

Le recul des dépenses de près de 290 mio.fr. par rapport à l'année précédente est lié à des facteurs particuliers. En effet, en 2011, les dépenses de ce groupe de tâches ont augmenté plus fortement que la moyenne en raison de soldes de crédits issus des années précédentes. Cela ne se reproduira pas l'année prochaine, de sorte que les dépenses diminueront. La hausse des ressources décidée par le Parlement lors de la session d'automne se réalisera au plus tôt en 2014.

▶ **Agriculture (+0,9 %) :**

L'enveloppe financière pour l'agriculture est à peu de chose près constante depuis des années. Les versements directs, qui représentent les trois quarts des dépenses environ, connaissent une croissance faible de 11 mio.fr. Les ressources consacrées à l'amélioration des bases de production et aux mesures sociales augmentent de 45 mio.fr.

► **Relations avec l'étranger (+7,0 %) :**

La forte croissance de ce groupe de tâches, de 7,0 %, est principalement liée à la décision prise au premier semestre 2011 de porter l'aide au développement à 0,5 % du produit national brut. Comme l'année précédente, cela se traduit par une hausse des dépenses de quelque 170 mio.fr. L'aide en faveur des pays de l'est et la contribution à l'élargissement de l'UE affichent également une croissance élevée (+7,7 %), la raison étant que de nombreux projets y relatifs se trouvent dans la phase d'exécution.

► Les incertitudes liées à l'évolution économique ne compromettent pas le budget 2012 : il sera conforme à la Constitution

Influence sur l'évolution économique

Sachant que le budget de la Confédération est fortement influencé par diverses grandeurs macroéconomiques, l'Administration fédérale des finances élabore plusieurs scénarios alternatifs. L'analyse de sensibilité pour 2012 ne montre guère de différences au niveau du résultat. Dans le scénario le plus pessimiste, on suppose que le franc continue de s'apprécier, que les exportations croissent lentement et que le prix du pétrole augmente fortement. Ce scénario table sur un produit intérieur brut inférieur de 1,5 point au scénario de base, ce qui entraîne une diminution des recettes de 1,1 mrd fr. environ. Au vu de la détérioration de la situation économique, le frein à l'endettement autoriserait une marge de manœuvre supplémentaire de quelque 700 mio.fr. et les parts de tiers aux recettes de la Confédération seraient moins élevées. Au final, ce scénario respecte également les exigences du frein à l'endettement. À l'inverse, dans l'éventualité d'une évolution conjoncturelle plus positive que prévue et d'une dépréciation du franc suisse, les recettes supplémentaires pourraient atteindre 1,3 mrd fr. Dans ce cas, le frein à l'endettement exigerait un excédent de 0,4 mrd fr. et les parts de tiers augmenteraient sensiblement. Les scénarios montrent que les fluctuations conjoncturelles à court terme n'ont qu'un impact modéré sur le budget de la Confédération. Les exigences du frein à l'endettement seront scrupuleusement respectées quel que soit le scénario. Le résultat montre que le frein à l'endettement tient compte de la conjoncture et agit comme stabilisateur automatique.

Politique budgétaire : retour en arrière et perspectives

► Politique budgétaire : la fin d'une législature florissante

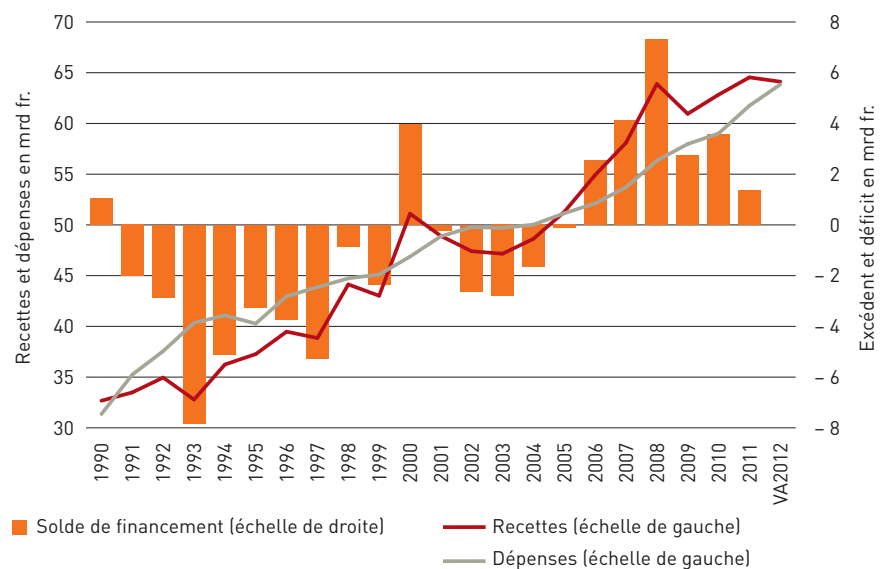
La 48^e législature (2007-2011) n'a pas fait de vagues sur le plan budgétaire. C'est très positif : le budget est maîtrisé, le frein à l'endettement introduit au cours de la précédente législature (2003-2007) déploie ses effets. La législature a certes commencé avec une année record (2008), mais la détérioration de la situation économique qui a suivi n'a pas mis en difficulté les finances fédérales. La reprise a été rapide et, contre toute attente, vigoureuse (cf. graphique 3). Le succès de la politique budgétaire de la Confédération a principalement deux causes : l'expansion économique et le frein à l'endettement. La vigueur de l'économie au début et en fin de période et fléchissement intermédiaire léger ont permis une croissance des recettes et des dépenses considérable, ainsi que la réduction, depuis 2005, de plus de 20 mrd fr. d'une dette publique record. Parallèlement, le frein à l'endettement a garanti la discipline budgétaire. Au final, le budget a été excédentaire chaque année – une performance qui n'avait plus été réalisée depuis la 36^e législature (1959-1963).

Graphique 3

► D'après les estimations, les comptes de la Confédération pour 2011 seront excédentaires pour la sixième année consécutive. En 2012, le budget devrait être seulement équilibré. La politique budgétaire est arrivée à un tournant.

Évolution du budget fédéral (1990-2012)

Recettes, dépenses et résultat financier, en mrd fr.



Source : Administration fédérale des finances (2011)

► Les réformes structurelles brillent avant tout par leur absence

Il y a pourtant un revers à cette médaille : des réformes structurelles importantes n'ont pas été mises en chantier au cours des quatre dernières années (agriculture), ou n'ont pas été réalisées avec la rigueur nécessaire (formation, armée) ou encore ont été abandonnées à la dernière minute après des années de délibérations (AVS, santé). Les réformes qui ont été réalisées dans le domaine de l'assurance invalidité et de l'assurance chômage ont permis de mettre en place des solutions ayant, en partie au moins, généré des recettes supplémentaires et entraîné une augmentation des prestations. Dans le domaine de la santé, le projet relatif au managed care a permis d'atteindre un objectif intermédiaire ; cependant, il ne va pas assez loin pour réduire véritablement les coûts de la santé – la Confédération est directement affectée par la hausse via sa contribution à la réduction des primes. En ce qui concerne l'AI, le Parlement examine actuellement le deuxième volet de son assainissement (révision 6b), qui, au-delà de mesures axées sur les prestations, devrait également introduire une règle de financement durable fondée sur le frein à l'endettement.

► Quatre domaines d'action pour la politique budgétaire

En lien avec les défis à relever pendant la prochaine législature, quatre domaines d'action prioritaires se dessinent. Ils concernent le pilotage général de la politique budgétaire ainsi que la précision de sa conduite annuelle.

► L'équilibre budgétaire

Ces prochaines années, les recettes ne poursuivront vraisemblablement pas leur croissance au rythme de la phase de haute conjoncture 2005-2008, ni à celle de la reprise économique de 2010 et 2011. Le ralentissement de la conjoncture mondiale et le franc fort, un problème spécifique à la Suisse, pèseront sur la croissance économique. Parallèlement, plusieurs décisions parlementaires impliqueront des dépenses supplémentaires non négligeables (en particulier l'aide au développement et l'armée). Le respect du frein à l'endettement pourrait se révéler difficile, pour la première fois depuis son entrée en vigueur complète. Néanmoins, le frein à l'endettement en soi est hors de cause : peu d'autres instruments étatiques possèdent une légitimité démocratique comparable. Son taux d'acceptation au sein de la population reste élevé, comme le montrent des sondages réguliers. Ancrées dans la Constitution, les exigences du frein à l'endettement sont contraignantes. Aucune modification du dispositif ne s'impose. Son succès et la reconnaissance

dont il bénéficie à l'étranger montrent son adéquation. Il importe de refuser fermement toute tentative de l'assouplir, notamment au vu des expériences réalisées en Europe.

► **La qualité du budget**

Le frein à l'endettement garantit l'équilibre budgétaire à moyen terme. Cependant, il ne corrige pas des évolutions inopportunes au sein du budget. La principale évolution inopportune observée est la croissance supérieure à la moyenne, depuis des années, des dépenses sociales définies légalement (y compris les dépenses de la Confédération pour la réduction des primes maladie). La forte croissance de ces dépenses évince de plus en plus les dépenses qui ne sont pas inscrites dans la loi. De plus, le Parlement ne peut corriger en profondeur la situation à court terme. La qualité du budget pâtit de l'augmentation marquée des dépenses définies légalement. Les hausses de dépenses isolées lui nuisent aussi. Ces dernières peuvent entraîner des programmes d'allègement et de consolidation, qui, bien que nécessaires pour restaurer l'équilibre budgétaire à court et à moyen termes, sont souvent perçus comme peu satisfaisants sur le plan du contenu. Dans ce sens, les décisions politiques matérielles, justifiées sur le fond mais prises sans tenir compte de la politique budgétaire dans son ensemble, sont problématiques. On citera comme exemples récents l'accroissement considérable de l'aide au développement et l'arrêté fédéral relatif à une augmentation des moyens mis à la disposition de l'armée. Il est probable qu'un énième programme d'allègement devra être adopté pour financer les deux décisions.

► **Marge de manœuvre**

La marge de manœuvre au sein du budget de la Confédération est étriquée, et ce depuis des années. Elle est pourtant nécessaire, afin de faire de la place pour de nouvelles tâches. Les réformes structurelles telles que celles visées par le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre du réexamen des tâches créent cette marge de manœuvre. Même si ce projet en discussion depuis des années ne forme plus un ensemble cohérent (un ensemble de mesures fixées par rapport à des objectifs prioritaires), son orientation est toujours juste. Si l'on veut prendre de nouvelles mesures afin de promouvoir la croissance et la prospérité, il est indispensable de revoir les priorités au sein du budget : cela signifie revoir à la baisse ou supprimer des tâches existantes. Plusieurs réformes pourraient prendre forme en 2012. Dans le domaine des transports, le projet relatif au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) sera soumis au Parlement (il s'agit de renforcer le principe de causalité au niveau du financement afin de couvrir ces prochaines années et décennies les coûts d'investissement et d'entretien élevés). Dans le domaine social, le sort de la révision 6b, importante pour l'indépendance financière de l'AI, sera scellé. Enfin, des enveloppes financières pour la formation et l'agriculture seront renouvelées et les travaux pour la mise en œuvre d'un arrêté de planification du Parlement relatif au financement de l'armée et à l'acquisition d'avions de combat seront concrétisés.

► **Financement durable des assurances sociales**

Comme le montre l'assainissement de l'AI, une opération de taille, une évolution financière durable est particulièrement importante pour nos principales assurances sociales. En l'occurrence, il ne s'agit pas seulement d'éviter un endettement difficile à résorber, mais également de prévenir une augmentation incontrôlée des dépenses dans un domaine défini légalement qui a, de ce fait, une incidence directe sur le budget de la Confédération (cf. ci-dessus). C'est pourquoi l'économie réclame des règles fiscales pour l'AVS et l'AI similaires au frein à l'endettement, garantissant la pérennité du financement et

obligeant les milieux politiques à corriger rapidement une évolution si nécessaire. Il est également indispensable d'atténuer les coûts dans le domaine de la santé.

Conclusion

► 2012 sera une année de transition. Ce sera la fin d'une période marquée par des excédents élevés et réguliers.

En guise de résumé, on peut dire que 2012 sera une année de transition. Ce sera la fin d'une période marquée par des excédents élevés et réguliers, mais les défis de politique budgétaire prévisibles ne se répercutent pas encore véritablement sur les chiffres. Au printemps 2012, le Conseil fédéral présentera en détail les évolutions budgétaires pour l'ensemble de la législature dans le cadre du plan financier de la législature 2013-2015. Les nuages qui se profilent à l'horizon seront plus ou moins sombres. Cela dépendra de la manière dont la politique gère les défis. Cependant, il n'y a guère de doutes sur le fait que la politique budgétaire de la Confédération se trouve à un tournant. En raison des incertitudes entourant l'évolution économique et de la nécessité de créer une marge de manœuvre en faveur de réformes encourageant la croissance, il importe de faire preuve de retenue du côté des dépenses.

Pour toutes questions :

frank.marty@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch
vincent.simon@economiesuisse.ch