



## Documentation de base

Date 14 septembre 2010

### Budget 2011 / plan financier 2012-2014

Le budget 2011 adopté le 18 août par le Conseil fédéral présente un déficit de 0,6 milliard au niveau du compte de financement ordinaire. A cela s'ajoutent des dépenses extraordinaires de 2 milliards dues à l'assainissement de la Caisse de pensions des CFF et à un versement supplémentaire unique au fonds d'infrastructure. Les exigences du frein à l'endettement sont donc dépassées de quelque 200 millions. Cet excédent structurel est destiné à l'amortissement des dépenses extraordinaires prévues, conformément à la règle complétant le frein à l'endettement. L'objectif de conformité au frein à l'endettement n'est pas encore atteint dans le plan financier 2012-2014. Malgré les allègements découlant du programme de consolidation (entre 1,6 et 1,7 milliard par an), les corrections requises sont de l'ordre de 0,4 à 0,7 milliard.

mio CHF	Budget 2010	Budget 2011	Ecart en %
<b>Compte de financement</b>			
Recettes ordinaires	58'208	61'943	6.4
Dépenses ordinaires	60'237	62'536	3.8
Solde de financement ordinaire	-2'029	-593	
Recettes extraordinaires	–	–	
Dépenses extraordinaires	431	1'998	
Solde de financement	-2'460	-2'591	
<b>Indicateurs</b>			
Quote-part des dépenses en %	11.5	11.1	
Quote-part d'impôts en %	10.3	10.1	
Taux d'endettement en %	23.0	20.4	

Le déficit de près de 0,6 milliard inscrit au **budget 2011** est nettement inférieur aux prévisions d'il y a un an. Adopté en août 2009 alors que la crise économique mondiale atteignait son paroxysme, le plan financier 2011-2013 prévoyait en effet un déficit de 4,1 milliards pour 2011. Cette amélioration s'explique par trois facteurs. Tout d'abord, l'embellie conjoncturelle a eu des effets positifs sur les recettes. Ensuite, la réduction de la dette au cours de l'exercice 2009 et le bas niveau des taux d'intérêt ont permis d'alléger le service de la dette de plus de 0,7 milliard. Enfin, des mesures de consolidation ont été mises en œuvre dans le budget pour un montant d'environ 1,1 milliard.

Le **budget extraordinaire** enregistre pour sa part une détérioration par rapport au plan financier précédent. Un versement supplémentaire unique au fonds d'infrastructure est ainsi prévu à hauteur de 850 millions. Avec la contribution de 1,148 milliard au titre de l'assainissement de la Caisse de pensions des CFF, qui figurait déjà dans l'ancien plan financier, les dépenses extraordinaires inscrites au budget 2011 atteignent 2 milliards, engendrant au total un déficit de 2,6 milliards. En vertu de la règle complétant le frein à l'endettement, inscrite dans la loi sur les finances de la Confédération, les déficits du budget extraordinaire doivent être compensés par des excédents structurels du budget ordinaire. Les dépenses extraordinaires en 2011 mentionnées ci-dessus seront donc compensées d'ici à 2018 par des économies annuelles supplémentaires de 250 millions en moyenne. Cette compensation commencera dès le budget 2011.

Après quatre trimestres de ralentissement de l'activité, l'**économie** a retrouvé le chemin de la croissance dans le courant de 2009. La reprise se révèle nettement plus dynamique que prévu, en raison d'un redressement des exportations et de la robustesse de la consommation privée. Le cadrage macro-économique du budget est basé sur les prévisions conjoncturelles publiées le 8 juin 2010 par le Groupe d'experts de la Confédération. Compte tenu des indicateurs très positifs, celui-ci prévoit pour 2010 une progression du produit intérieur brut (PIB) réel de 1,8 % (+ 2,9 % en valeur nominale). En 2011, la croissance attendue du PIB devrait fléchir à 1,6 % (+ 2,7 % en valeur nominale) en raison d'un environnement international moins favorable.

Toutefois, les **risques** se sont accrus dernièrement. Le déséquilibre des finances publiques de nombreux Etats et les problèmes non résolus du système bancaire constituent des facteurs de risque. Si la situation conjoncturelle se dégradait fortement à l'étranger, un retournement de tendance pourrait affecter également l'activité en Suisse, étant donné la dépendance de notre économie vis-à-vis de l'économie mondiale. Un autre risque majeur réside dans une appréciation brusque et forte du franc. A l'inverse, il n'est pas exclu que l'environnement international se révèle plus dynamique que prévu, eu égard à l'ampleur des besoins de rattrapage prévalant après une récession. Dans ce cas, la Suisse bénéficierait elle aussi d'un vif rebond de la croissance.

### Résultat de la budgétisation

En ce qui concerne le budget ordinaire, un **déficit du compte de financement** de 0,6 milliard est prévu. Le budget 2011 dépasse donc légèrement les exigences du frein à l'endettement grâce à un excédent structurel. Le déficit conjoncturel autorisé par le frein à l'endettement se mesure à l'écart de production; autrement dit, il est

inversement proportionnel à l'écart entre le PIB effectif en termes réels et le PIB potentiel. Malgré une évolution du PIB (1,6 %) à peu près analogue à la tendance de la croissance, il faut s'attendre à une sous-exploitation de l'ensemble de l'économie, étant donné que le PIB était situé nettement en dessous de son potentiel en 2009. De plus, la croissance n'a pour l'instant pas encore comblé l'écart de production. La règle complétant le frein à l'endettement permettant un déficit conjoncturel s'élevant à 0,8 milliard, le budget 2011 va au-delà de cette exigence minimale, puisque le déficit effectif est de 0,6 milliard. En vertu de cette règle, l'excédent structurel de 0,2 milliard sera intégralement crédité au compte d'amortissement. Les prochaines années, les besoins en amortissement diminueront de la somme correspondante.

La **dette** progresse de quelque 3 milliards en 2011. Les ressources nécessaires pour financer le déficit ainsi que les versements à la caisse de pensions des CFF, au fonds d'infrastructure et au fonds pour les grands projets ferroviaires sont à l'origine de cette hausse. Malgré cela, la dette restera inférieure de 15 milliards au niveau maximal de 130 milliards qu'elle avait atteint en 2005. Le taux d'endettement (dette brute exprimée en % du PIB) descend à 20,4 %, donc au niveau le plus bas depuis 1994.

Ce résultat encourageant pour le budget tient en bonne partie au fait que les premières **mesures de consolidation** seront prises en 2011 déjà. Ces mesures sont nécessaires parce que l'évolution des recettes ne suit pas la dynamique de l'économie, l'impôt sur le bénéfice stagnant en raison des reports de pertes. En outre, les dernières réformes fiscales entraîneront sans doute des pertes pour la TVA et pour l'impôt fédéral direct. La modicité du renchérissement génère en plus un déséquilibre structurel, car ses effets se font immédiatement sentir du côté des recettes, alors qu'ils ne sont pas pris en compte automatiquement pour de nombreux postes de dépenses.

Le Conseil fédéral a décidé de renoncer à mettre en œuvre intégralement les mesures découlant du réexamen des tâches en 2011. Grâce à ce report, il est possible de dissocier le budget 2011 de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012-2013 (PCO 2012-2013). Cette distinction permet au Parlement de concentrer son attention sur les différentes mesures d'économie prévues dans le PCO 2012-2013. En même temps, cet échelonnement permet de tenir compte des incertitudes conjoncturelles qui restent. Le budget 2011 prévoit déjà la mise en œuvre de la compensation des investissements qui ont été anticipés, l'adaptation des dépenses au tassement du renchérissement ainsi que des mesures visant le domaine propre de l'administration (personnel, informatique, conseil). Dans trois cas exceptionnels, des mesures d'économie du PCO 2012-2013 sont intégrées dans le budget sous la forme de coupes ciblées. Le bas niveau des taux d'intérêt ainsi que la diminution de la dette en 2009 engendrent une réduction du service de la dette de 730 millions. Du côté des recettes, des mesures pour un montant de près de 100 millions sont prises. Ainsi, l'allègement du budget s'élève au total à 1,8 milliard.

**Evolution des recettes**

mio CHF	Budget	Budget	Ecart	
	2010	2011	en mio	en %
<b>Recettes ordinaires</b>	<b>58'208</b>	<b>61'943</b>	<b>3'735</b>	<b>6.4</b>
<b>Recettes fiscales</b>	<b>53'822</b>	<b>57'268</b>	<b>3'446</b>	<b>6.4</b>
Impôt fédéral direct	16'485	17'547	1'062	6.4
Impôt anticipé	3'010	3'707	697	23.2
Droits de timbre	2'650	2'750	100	3.8
Taxe sur la valeur ajoutée	20'260	21'450	1'190	5.9
Autres impôts à la consommation	7'390	7'448	58	0.8
Recettes fiscales diverses	4'027	4'366	339	8.4
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>4'386</b>	<b>4'675</b>	<b>289</b>	<b>6.6</b>

Par rapport au budget 2010, les **recettes croissent** de 6,4 %. Elles font donc preuve d'un dynamisme bien plus important que le PIB nominal, qui progresse de 2,7 %. Les prévisions concernant le budget 2010 étaient toutefois fondées sur l'hypothèse d'un recul important des recettes et d'une récession nettement plus forte et plus longue que celle qui vient de se produire. Compte tenu de l'extrapolation effectuée fin juin, les recettes de l'année 2010 devraient dépasser de loin les prévisions, avec un taux de croissance attendu de 2,4 % pour les recettes effectives en 2011.

Diverses **ruptures structurelles** marquent le budget 2011, notamment en ce qui concerne la TVA et l'impôt anticipé. Dans le domaine de la TVA, il s'agit avant tout de la hausse des taux en faveur de l'AI, qui engendre des surplus structurels de recettes d'environ 860 millions la première année. En ce qui concerne l'impôt anticipé, l'adaptation de la période de référence engendre une correction à la hausse des recettes attendues pour un montant de quelque 700 millions. Après correction des changements structurels, l'augmentation des recettes totales par rapport à la dernière estimation est de 1,5 %.

La plus forte croissance concerne la **TVA**, qui progresse de 5,9 % par rapport à la valeur indiquée dans le budget de l'année précédente et aux chiffres de l'extrapolation. Cette augmentation est due essentiellement au relèvement proportionnel de 0,4 point de pourcentage des taux fiscaux en faveur de l'AI. Les répercussions financières de la réforme de la TVA, entrée en vigueur en 2010, ne se feront ressentir qu'en 2011 pour des raisons liées au mode de perception et constituent un élément de distorsion supplémentaire. Abstraction faite de ces facteurs spéciaux, la TVA augmente dans la même proportion que le PIB, c'est-à-dire de 2,7 %. Par rapport à la dernière estimation pour 2010, **l'impôt fédéral direct** enregistre une hausse de 0,5 %. Sa progression reste faible parce que la reprise s'est encore peu répercutée sur les personnes morales en raison de retards liés aux processus de taxation et des reports de pertes. **L'impôt anticipé** est difficile à estimer à cause de son caractère volatil. Depuis 2004, les recettes de cet impôt sont donc budgétisées à l'aide d'une moyenne à long terme de 3 milliards. Comme ces dernières années, cette valeur a encore été surpassée et est actuellement estimée à plus de 4 milliards. C'est pourquoi, la période de référence sur laquelle se fonde le calcul du revenu moyen déterminant a fait l'objet d'une adaptation. La valeur moyenne pour la période couverte par le budget et le plan financier est désormais fixée à 3,7 milliards. Elle engendre donc

une hausse importante des recettes. Une augmentation est attendue pour le produit des **droits de timbre**, étant donné que, en raison de la situation économique actuelle toujours marquée par la crise financière, certaines entreprises devraient connaître d'importants besoins en fonds propres comme en fonds de tiers. La progression marquée des **recettes fiscales diverses** résulte d'une surestimation des pertes pour l'année 2010, notamment en ce qui concerne la redevance sur les poids lourds et les droits de douane.

### Evolution des dépenses

mio CHF	Budget	Budget	Ecart	
	2010	2011	en mio	en %
<b>Total des groupes de tâches (Dépenses ordinaires)</b>	<b>60'237</b>	<b>62'536</b>	<b>2'298</b>	<b>3.8</b>
Prévoyance sociale	19'065	20'413	1'348	7.1
Finances et impôts	9'620	10'145	526	5.5
Trafic	8'065	8'085	20	0.2
Formation et recherche	6'136	6'327	191	3.1
Défense nationale	4'918	4'942	24	0.5
Agriculture et alimentation	3'701	3'623	-78	-2.1
Relations avec l'étranger - coopération internationale	2'748	2'970	222	8.1
Autres groupes de tâches	5'984	6'030	46	0.8

Par rapport à celles du budget précédent, les **dépenses de la Confédération** croissent de 2,3 milliards (+ 3,8 %). Pour une bonne moitié, cette croissance est due à l'évolution des comptes de passage, c'est-à-dire des impôts et taxes ou des parts des recettes de ceux-ci, dont la Confédération ne dispose pas pour l'exécution de ses tâches principales. Les dépenses progressent parce que les parts des cantons et des assurances sociales aux recettes augmentent de manière marquée du seul fait de la nette hausse des recettes. Le relèvement de la TVA en faveur de l'AI correspond à un nouveau compte de passage. La part de ces comptes progresse par conséquent de 18,8 % au total. Abstraction faite des comptes de passage, les dépenses affichent une hausse de 2,1 %.

La structure des dépenses par **groupes de tâches** reflète les priorités politiques du budget de la Confédération. Avec des parts de 32,6 % et de 16,2 %, les deux groupes de tâches «Prévoyance sociale» et «Finances et impôts» continuent de générer près de la moitié des dépenses en raison de leur caractère fortement affecté. En outre, ils font partie des trois groupes de tâches (avec les «Relations avec l'étranger») qui connaissent une progression supérieure à la moyenne.

La forte hausse des «**Relations avec l'étranger**» (+ 8,1 %) concerne principalement le domaine de l'aide au développement et émane du mandat du Parlement, qui demande au Conseil fédéral de lui soumettre un crédit d'engagement supplémentaire visant à relever par étapes le taux de l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut d'ici à 2015. Le présent budget permet à l'APD d'atteindre un taux de 0,45 % en 2011. La nette progression de la «**Prévoyance sociale**» (+ 7,1 %) résulte essentiellement de la budgétisation, pour la première fois, du

financement additionnel de l'AI et de la contribution spéciale de la Confédération au financement des intérêts de l'AI (1,1 mrd au total). Ces deux mesures de financement sont valables de 2011 à 2017. Le groupe «**Finances et impôts**» augmente de 5,5 %. Cette augmentation provient pour 60 % de la hausse des parts des cantons aux recettes de la Confédération et, pour 30 %, de la péréquation financière.

En revanche, le domaine «**Agriculture et alimentation**» présente un recul des dépenses (- 2,1 %), qui découle des mesures de consolidation mises en œuvre dans le cadre du budget. Elles touchent avant tout l'amélioration des bases de production, les mesures sociales et le soutien du marché. Quant aux paiements directs, ils ne diminuent que légèrement.

### Compte de résultats

mio CHF	Budget	Budget	Ecart	
	2010	2011	en mio	en %
<b>Résultat ordinaire</b>	<b>-1'714</b>	<b>-523</b>	<b>1'191</b>	
<b>Revenus</b>	<b>58'201</b>	<b>61'789</b>	<b>3'588</b>	<b>6.2</b>
Revenus fiscaux	53'822	57'268	3'446	6.4
Autres revenus	4'379	4'521	142	3.2
<b>Charges</b>	<b>59'915</b>	<b>62'312</b>	<b>2'397</b>	<b>4.0</b>
Charges propres	12'496	12'827	331	2.6
Charges de transfert	44'282	46'474	2'192	4.9
Charges financières	3'137	3'012	-126	-4.0

Le solde du compte de résultats (ordinaire) dépasse de près de 700 millions le solde du compte de financement. Les **revenus** sont inférieurs de quelque 150 millions aux recettes, étant donné que seule la différence entre les recettes d'investissement, qui proviennent de la vente de biens d'investissement, et la valeur comptable inférieure, est enregistrée comme revenu. Les **charges** présentent un écart de 220 millions avec les dépenses. D'une part, les amortissements et les réévaluations ainsi que les variations de stocks sont inférieurs aux dépenses correspondantes qui figurent dans le compte des investissements. D'autre part, des écarts résultent des charges d'intérêts et des autres dépenses financières (régularisation) ainsi que de la dissolution d'une provision dans le domaine des assurances sociales.

Du côté des **charges propres** – soit la diminution de valeur découlant des activités propres à la Confédération – les charges de personnel (+ 3,9 %) et d'amortissement (+ 6,4 %) enregistrent une hausse supérieure à la moyenne. La croissance des charges de personnel s'explique essentiellement par des mesures salariales, par la création de postes requis par des obligations légales et par l'augmentation des tâches ainsi que par la modification des modalités comptables. La forte hausse des amortissements dans le domaine des routes nationales résulte du transfert dans les immobilisations à amortir lors de la clôture des comptes 2009 d'un grand nombre de projets d'aménagement et d'entretien en cours. L'accroissement important des **charges de transfert** (+ 4,9 %) est dû à la forte augmentation des parts de tiers aux revenus de la Confédération, elle-même induite par le relèvement de la TVA en faveur de l'AI d'une part, et par l'augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct d'autre part. Les contributions de la Confédération aux assurances sociales

(notamment contributions à l'AVS, réduction des primes et assurance-chômage) connaissent également une hausse supérieure à la moyenne. Les **charges financières** sont en recul (- 4,0 %) grâce au bas niveau des taux d'intérêt et à la diminution de la part de la dette de la Confédération impliquant le paiement d'intérêts.

### Plan financier 2010-2012

mio CHF	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Plan financier 2014	Ø Diff. % 10-14
<b>Compte de financement</b>				
Recettes ordinaires	63'543	65'529	67'416	3.7
Dépenses ordinaires	64'102	66'077	67'726	3.0
Solde de financement ordinaire	-559	-549	-309	
Recettes extraordinaires	-	-	-	
Dépenses extraordinaires	-	-	-	
Solde de financement	-559	-549	-309	

En même temps que le budget 2011, le **plan financier 2012-2014** a été soumis au Parlement par le Conseil fédéral. Par rapport au plan financier précédent, les perspectives économiques se sont nettement améliorées. La récession a été moins forte et plus courte que prévu, et les prévisions conjoncturelles laissent présager que l'économie suisse ne gardera pas de séquelles de la crise. Le plan financier table au début sur une reprise continue, qui permettra de compenser les pertes subies.

Le plan financier 2012-2014 prévoit des **déficits** du compte de financement ordinaire compris entre 0,3 et 0,6 milliard. Une part de ces déficits est compatible avec le frein à l'endettement. Les déficits structurels restants se situent entre 0,1 et 0,4 milliard. Ils sont donc nettement inférieurs à ceux qui figuraient dans le dernier plan financier, grâce à l'amélioration des perspectives économiques et, surtout, au PCO 2012-2013, qui est intégré dans le plan financier et dont la plupart des mesures sont reconduites pour 2014. Le PCO permet d'alléger le budget de 1,6 à 1,7 milliard par an.

Cependant, l'**assainissement budgétaire requis** porte sur un montant un peu plus élevé que les déficits structurels, étant donné que la compensation des dépenses extraordinaires budgétisées pour 2011, prescrite par la loi, exige la réalisation d'excédents structurels. Au total, des corrections de l'ordre de 0,4 à 0,7 milliard sont nécessaires pour respecter les exigences du frein à l'endettement.

Entre 2010 et 2014, les **recettes ordinaires** augmentent de 3,7 % par an, soit une augmentation un peu plus marquée que celle du PIB nominal pour la même période (+ 3,3 %). Cette situation est due au fait que les recettes de 2010 évoluent plus favorablement que ne le prévoyait le budget. Divers facteurs spéciaux, qui interviendront pour l'essentiel en 2011 et en 2012, ne sont pas visibles. Il s'agit de la mise en œuvre de la réforme de l'imposition de la famille, de la compensation des conséquences de la progression à froid en 2011 (incidences financières à partir de 2012) et de la majoration de la TVA en faveur de l'AI en 2011 également. Au total, ces facteurs spéciaux se neutralisent.

Les **dépenses ordinaires** croissent de 3,0 % par an. Les chiffres prennent également en considération les comptes de passage, qui incluent désormais la part de l'AI à la TVA. Abstraction faite des comptes de passage, l'accroissement n'atteint que 2,4 %, un pourcentage nettement inférieur à la croissance économique durant la période considérée. Cela reflète les effets du PCO 2012-2013 et des mesures de consolidation déjà mises en œuvre dans le budget 2011. La classification des dépenses par groupes de tâches donne la même image que le budget: ce sont les domaines «Relations avec l'étranger» (6,4 %), «Prévoyance sociale» (4,6 %), «Finances et impôts» (4,3 %) ainsi que «Formation et recherche» (3,0 %) qui affichent la plus forte croissance.

En ce qui concerne le **réexamen des tâches**, la période considérée s'étend de 2008 à 2014. Durant cette période, la croissance de l'ensemble des dépenses, soit 3,0 %, est très légèrement inférieure au taux de 3,1 % initialement prévu dans le cadre du réexamen des tâches 2008-2015. De plus, les priorités fixées par le Conseil fédéral sont très largement respectées dans les principaux groupes de tâches.

## Perspectives

Même si le plan financier 2012-2014 affiche une nette amélioration par rapport aux perspectives financières d'il y a un an, des mesures budgétaires restent nécessaires. Toutefois, le Conseil fédéral renonce pour l'instant à proposer de nouvelles mesures d'allégement budgétaire compte tenu des incertitudes concernant l'évolution de la situation économique et des risques liés à la reprise. La **consolidation budgétaire** doit se faire par étapes, une approche qui a également fait ses preuves dans le cas des mesures de stabilisation conjoncturelle. On évite ainsi d'adopter des mesures pouvant s'avérer inutiles par la suite, tout en gardant la possibilité de procéder si nécessaire à l'assainissement restant lors de l'établissement des prochains budget et plan financier.

La crise ayant été surmontée, la politique budgétaire doit à nouveau s'orienter vers les **défis à long terme** et concentrer ses efforts sur les groupes de tâches qui menacent d'étouffer d'autres domaines en raison de leur degré élevé d'affectation et de leur forte croissance. Le réexamen des tâches jouera un rôle essentiel à cet égard. D'où l'importance d'appliquer rigoureusement ses principes, en veillant à ce que les dépenses des différents groupes de tâches croissent de manière contrôlée et sur la base d'une planification à long terme. Les responsables politiques sont ainsi appelés à prendre leurs décisions en fonction des objectifs budgétaires visés et à engager les réformes structurelles approfondies qui s'imposent.

**Renseignements:** Michael Schuler, co-chef de section, Administration fédérale des finances, tél. 031 323 55 59

Documentation disponible à droite de la version électronique du présent communiqué de presse, publiée sous [www.dff.admin.ch/actualites](http://www.dff.admin.ch/actualites): rapport financier relatif au budget 2011 (incluant le rapport sur le plan financier 2012-2014)