



Rapport sur l'évolution des soldes de crédits

Date: 22.05.2019

Table des matières

1.	Contexte	1
2.	Objectif du présent rapport.....	1
3.	Soldes de crédits.....	2
4.	Soldes de crédits, sans les agios et les dépenses dépendant directement du montant des recettes.....	2
5.	Soldes de crédits relevant du domaine propre ou du domaine des transferts.....	3
6.	Soldes de crédits relevant du domaine propre	4
7.	Conclusion	5
	Annexe: évolution des soldes de crédits de 2007 à 2018.....	6

1. Contexte

Le frein à l'endettement a été instauré en 2003. Depuis 2006, le compte d'État présente tous les ans un excédent structurel qui est utilisé en vue de réduire la dette. Ainsi, la Confédération a pu ramener sa dette de 130 milliards en 2005 à 99 milliards en 2018 et dépasser l'objectif minimal du frein à l'endettement, à savoir stabiliser la dette nominale. L'endettement de la Confédération ayant diminué, le Conseil fédéral a institué en 2017 un groupe d'experts chargé d'examiner l'opportunité de modifier le frein à l'endettement. Ce groupe a recommandé de ne procéder à aucun changement et d'attendre de voir comment les soldes de crédits allaient évoluer sous l'effet du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG).

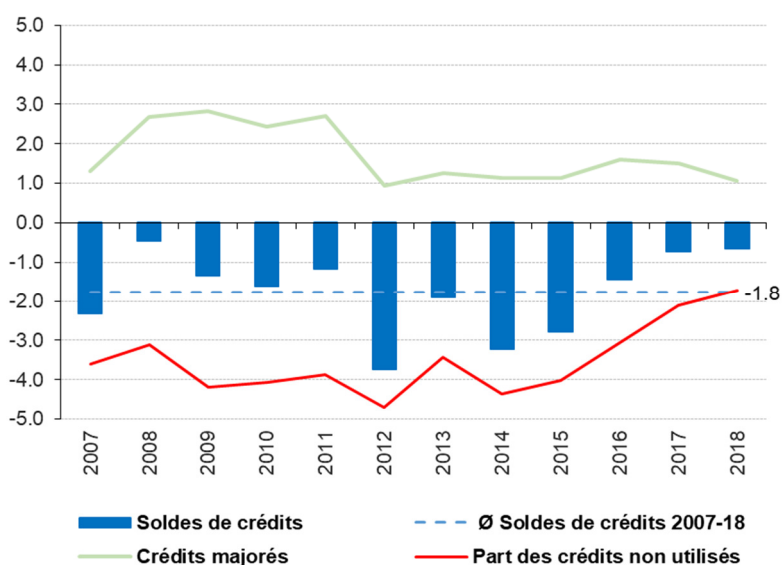
2. Objectif du présent rapport

Le présent rapport vise à renseigner sur l'évolution et la constitution des soldes de crédits. Il a également pour objectif de montrer si ceux-ci ont baissé ainsi que le groupe d'experts le prévoyait. À cette fin, on a analysé leur évolution durant la période allant de 2007 à 2018.

3. Soldes de crédits

L'illustration 1 présente la manière dont les soldes de crédits ont évolué depuis 2007 (colonnes bleues). Ceux-ci sont soit des crédits non utilisés (ligne rouge), soit la conséquence de crédits majorés en cours d'exercice (ligne verte). Les crédits non utilisés apparaissent en fin d'année lorsque que les crédits budgétaires n'ont pas été utilisés dans leur intégralité durant l'exercice concerné. Les crédits majorés sont les crédits budgétaires faisant l'objet d'une augmentation en cours d'exercice suite à des mutations supplémentaires de crédits (par ex. crédit supplémentaire en cours d'exercice ou report de crédit de l'année précédente sur l'exercice en cours). L'illustration montre également que les soldes de crédits ont été très faibles ces deux dernières années en comparaison de la moyenne de 1,8 % calculée pour la période allant de 2007 à 2018 (ligne en pointillé). Cela est dû au fait que la part des crédits non utilisés a nettement diminué.

Illustration 1: évolution des soldes de crédits de 2007 à 2018 (en % des dépenses ordinaires budgétisées)

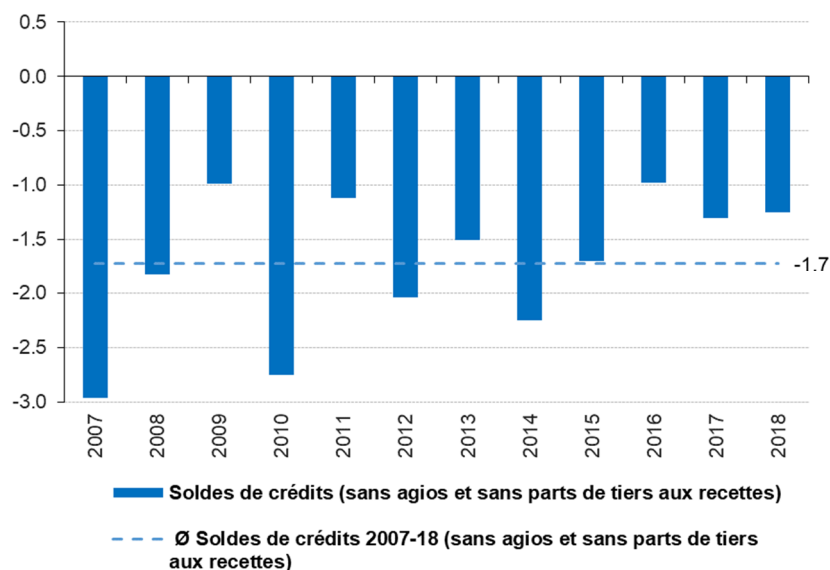


La part des crédits non utilisés a fléchi en 2017 et 2018 principalement du fait que les agios réalisés sur les emprunts fédéraux ont été comptabilisés par exercice. Jusqu'en 2016, ils étaient saisis avec les recettes l'année d'émission. Depuis 2017, ils sont répartis sur l'ensemble de la durée résiduelle des emprunts si bien que plus aucun solde de crédits notable ne se forme. Les parts des recettes revenant à des tiers expliquent également la diminution de ces soldes. Dépendant directement du montant des recettes, les dépenses liées au versement de ces parts proviennent de la répartition des recettes fédérales entre les cantons et les assurances sociales et de la redistribution du produit des taxes d'incitation. En 2017 et 2018, les recettes tirées de l'impôt anticipé et de l'impôt fédéral direct ont dépassé les prévisions budgétaires. En conséquence, les dépenses liées au versement des différentes parts cantonales ont augmenté, réduisant ainsi les soldes de crédits.

4. Soldes de crédits, sans les agios et les dépenses dépendant directement du montant des recettes

L'illustration 2 montre la manière dont les soldes de crédits ont évolué depuis 2007 (en % des dépenses budgétisées; colonnes bleues). Abstraction faite des agios et des parts de recettes revenant à des tiers, ces soldes s'établissent en moyenne à 1,1 milliard (près de 1,7 % des dépenses budgétisées) pour la période allant de 2007 à 2018. Ils ont diminué au cours des trois derniers exercices, passant à 800 millions environ (1,2 % des dépenses prévues).

Illustration 2: évolution des soldes de crédits de 2007 à 2018, sans les agios et les parts des recettes revenant à des tiers (en % des dépenses ordinaires budgétisées)



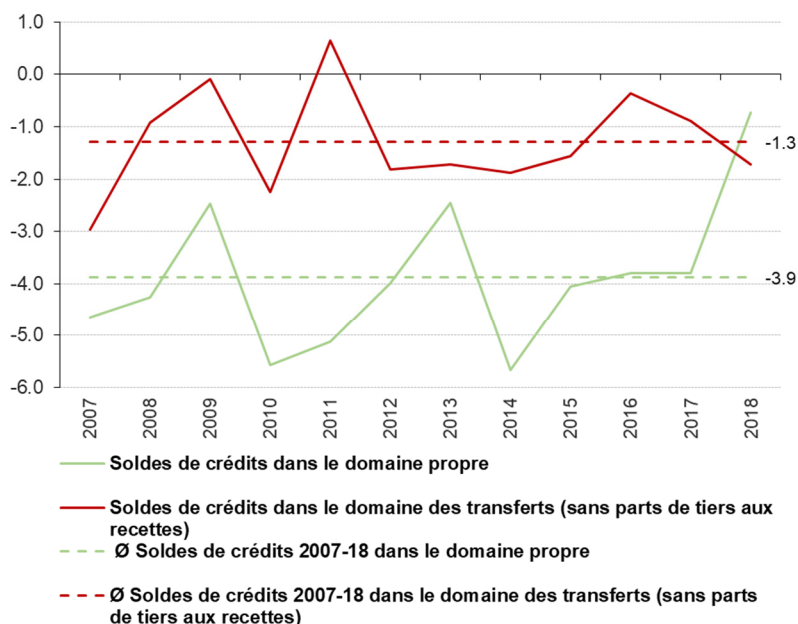
Afin que la comparaison soit pertinente, les soldes de crédits des exercices précédents ont été corrigés des agios et des dépenses dont le montant dépend directement de celui des recettes. Concernant ces postes de dépenses, les écarts par rapport aux prévisions budgétaires s'atténuent à long terme, car la différence entre les sous-estimations et les surestimations de recettes se réduit au fil du temps¹.

5. Soldes de crédits relevant du domaine propre ou du domaine des transferts

Les soldes de crédits se répartissent entre le domaine propre et le domaine des transferts (cf. illustration 3). Les dépenses propres se composent des dépenses et des investissements dont les unités administratives ont besoin pour exécuter leurs tâches. Outre les parts des recettes revenant à des tiers, les dépenses de transfert comprennent les dédommagements à des collectivités publiques ainsi que les contributions à des propres institutions, à des tiers et aux assurances sociales.

¹ Voir annexe au communiqué de presse du 13.2.2019 « La Confédération s'est-elle trompée dans ses calculs? » sur <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/55630.pdf>

Illustration 3: évolution des soldes de crédits dans le domaine propre et le domaine des transferts (sans les parts des recettes revenant à des tiers) de 2007 à 2018 (en % des montants budgétisés par domaine)



De 2007 à 2018, les soldes de crédits enregistrés dans le domaine propre ont atteint en moyenne 3,9 % des montants budgétisés, dépassant ainsi largement ceux générés dans le domaine des transferts (1,3 % des montants budgétisés). En outre, les écarts ont été un peu plus sensibles dans le domaine propre que dans celui des transferts².

Les différences quant à la précision des estimations s'expliquent sans doute en grande partie par le fait que l'utilisation des crédits budgétaires est liée à un plus haut degré d'incertitude dans le domaine propre (par ex. retards de projets) que dans celui des transferts. C'est pourquoi les prévisions budgétaires concernant le domaine propre tiennent compte en général d'une marge de sécurité plus élevée.

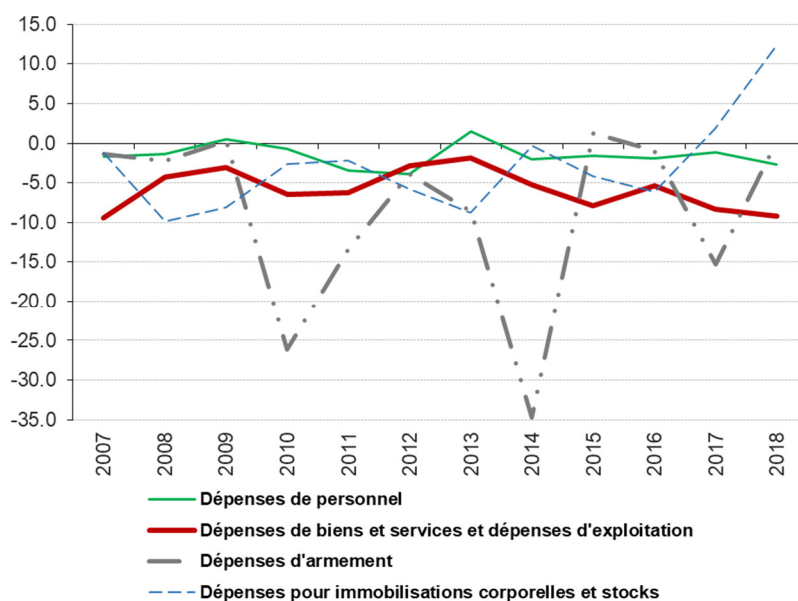
Étant donné leur importance, les soldes de crédits relevant du domaine propre font ci-après l'objet d'une analyse détaillée.

6. Soldes de crédits relevant du domaine propre

Sur la base des hypothèses énoncées, les soldes de crédits relevant du domaine propre devaient diminuer en raison de l'instauration généralisée, au 1^{er} janvier 2017, d'enveloppes budgétaires. Abstraction faite du facteur spécial décrit dans la note de bas de page 2, aucune évolution de ce genre n'a pu toutefois être constatée en 2017 et en 2018. En raison de la brièveté de la période examinée (seulement 2 exercices), il est difficile d'estimer si l'instauration des enveloppes budgétaires fondées sur le NMG permettra de réduire les soldes de crédits.

² En 2018, les crédits budgétaires alloués au domaine propre ont affiché un solde étonnamment faible, car un montant de 362 millions provenant du financement spécial pour la circulation routière a été porté sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Sans cette transaction unique, le solde de crédit enregistré en 2018 dans le domaine propre aurait été équivalent à celui de 2017.

Illustration 4: écart entre les montants budgétisés de 2007 à 2018 au titre des diverses dépenses propres et les montants réels (en % des montants budgétisés par domaine)



L'illustration 4 montre la répartition des dépenses entre les principaux postes du domaine propre. Les crédits inscrits au budget au titre des *dépenses de personnel, d'exploitation ainsi que de biens et services* affichent des soldes relativement constants. De 2007 à 2018, les soldes annuels moyens ont représenté 1,5 % (81 millions) des montants budgétisés pour les dépenses de personnel et 5,8 % (227 millions) des montants prévus pour les dépenses d'exploitation et les dépenses de biens et services.

Depuis 2015, il a été possible d'éviter que des soldes de crédits importants se forment dans le domaine de l'*armement*. Ceux-ci étaient encore élevés auparavant, en particulier en 2010 (retard de divers projets dans le domaine du matériel d'armement: 354 millions) et en 2014 (apport au fonds d'acquisition du Gripen: 425 millions). La variation des dépenses d'armement est le principal élément expliquant celle du total des dépenses propres.

Ces deux dernières années, les *immobilisations corporelles et les stocks* ont quant à eux donné lieu à des dépassements de crédits, lesquels s'expliquent toutefois par des transactions uniques. En 2017, celles-ci ont résulté d'investissements dans l'armement et en 2018, d'un cas particulier (cf. note de bas de page 2).

7. Conclusion

Abstraction faite des soldes liés aux agios et aux parts des recettes revenant à des tiers, les soldes de crédits se sont élevés ces trois dernières années à quelque 800 millions, soit 1,2 % des dépenses inscrites au budget, et sont ainsi restés stables. Les soldes qui concernent les dépenses de transfert pourront être réduits encore un peu du fait de la simplification de la procédure d'octroi de crédits supplémentaires. En raison de la brièveté de la période examinée (seulement 2 exercices), il est difficile de prévoir si l'instauration des enveloppes budgétaires fondées sur le NMG permettra de réduire durablement les soldes de crédits relevant du domaine propre. En outre, les soldes par rapport aux montants budgétisés resteront dus à des facteurs particuliers plus ou moins importants qu'il est difficile de prévoir.

Annexe: évolution des soldes de crédits de 2007 à 2018

	Dépenses ordinaires		Dépenses propres						Dépenses de transfert							
	Soldes de crédits		Soldes de crédits sans agios et sans parts de tiers aux recettes		Soldes de crédits		Soldes de crédits dans le domaine du personnel		Soldes de crédits dans le domaine des biens et services et de l'exploitation		Soldes de crédits dans le domaine de l'armement		Soldes de crédits dans le domaine des immobilisations corporelles et des stocks		Soldes de crédits sans parts de tiers aux recettes	
	en millions	en %	en millions	en %	en millions	en %	en millions	en %	en millions	en %	en millions	en %	en millions	en %	en millions	en %
2007	1'276	2.3%	1'636	3.0%	456	4.6%	77	1.7%	295	9.4%	16	1.4%	10	1.1%	979	3.0%
2008	256	0.5%	1'039	1.8%	506	4.3%	61	1.3%	148	4.3%	28	2.3%	249	9.9%	315	0.9%
2009	792	1.3%	583	1.0%	302	2.5%	-26	-0.5%	117	3.1%	-3	-0.3%	206	8.2%	31	0.1%
2010	972	1.6%	1'655	2.7%	715	5.6%	33	0.7%	250	6.5%	354	26.1%	69	2.6%	838	2.2%
2011	736	1.2%	707	1.1%	661	5.1%	175	3.4%	245	6.2%	178	13.3%	52	2.1%	-248	-0.6%
2012	2'395	3.7%	1'307	2.0%	512	4.0%	208	3.9%	114	2.9%	40	3.9%	144	5.8%	715	1.8%
2013	1'229	1.9%	975	1.5%	327	2.5%	-80	-1.5%	76	1.9%	92	8.6%	233	8.8%	694	1.7%
2014	2'124	3.2%	1'488	2.3%	766	5.7%	112	2.0%	213	5.2%	425	34.7%	8	0.3%	774	1.9%
2015	1'873	2.8%	1'140	1.7%	548	4.1%	90	1.6%	341	7.9%	-11	-1.3%	115	4.2%	654	1.6%
2016	968	1.4%	659	1.0%	513	3.8%	106	1.9%	225	5.3%	9	0.9%	167	6.2%	154	0.4%
2017	492	0.7%	893	1.3%	514	3.8%	65	1.1%	341	8.3%	133	15.3%	-53	-1.9%	394	0.9%
2018	453	0.6%	885	1.2%	105	0.7%	153	2.6%	386	9.3%	-1	-0.2%	-455	-12.4%	788	1.7%
Ø07-18	1'130	1.8%	1'081	1.7%	494	3.9%	81	1.5%	229	5.8%	105	8.7%	62	2.9%	507	1.3%
Ø16-18	638	0.9%	812	1.2%	377	2.8%	108	1.9%	317	7.6%	47	5.3%	-114	-2.7%	445	1.0%