

Compte d'État 2005: encore 121 millions de déficit

Le compte financier 2005 de la Confédération se solde par un découvert de 121 millions. Ce résultat est faible si l'on tient compte du plan de réduction du déficit, destiné à accompagner le frein à l'endettement, et du budget adopté. En effet, le déficit structurel autorisé l'année dernière était encore de deux milliards. Le budget prévoyait pour 2005 un déficit de 1,8 milliard. L'amélioration s'explique par un surcroît de recettes de plus de 0,5 milliard et surtout par un recul des dépenses de plus de 1,1 milliard. Ces chiffres ne comprennent pas les recettes extraordinaires de 8,4 milliards provenant de la vente d'or de la Banque nationale (7,0 milliards) et de celle d'actions Swisscom (1,4 milliard). Ce résultat témoigne de la poursuite de l'assainissement destiné à rétablir l'équilibre structurel des finances fédérales. Des pertes de recettes et des surplus de dépenses n'apparaissant pas dans la planification financière actuelle sont, toutefois, à craindre. Il serait donc malvenu de relâcher les efforts d'assainissement engagés.



Avec un déficit inattendu de 121 millions seulement en 2005, les finances fédérales s'acheminent vers l'équilibre structurel des comptes, soit l'un des principaux objectifs de la législature.

Photo: Keystone

En bref

Comme l'année précédente, le *compte financier 2005* affiche un résultat plus favorable que prévu au budget. Avec un déficit de 121 millions, les finances fédérales s'acheminent vers l'équilibre structurel des comptes, soit l'un des principaux objectifs de la législature. Le but n'est, cependant, pas encore atteint, et les pertes de recettes ainsi que les surplus de dépenses à l'horizon menacent les résultats obtenus. Dans ce contexte, les efforts visant à l'assainissement des finances fédérales ne doivent pas se relâcher. Il s'agira de créer la

marge de manœuvre nécessaire afin que la politique budgétaire puisse de nouveau servir la croissance.

Tant les dépenses que les recettes ont contribué à cette amélioration par rapport au budget prévu. Grâce au frein à l'endettement, la croissance des *dépenses* a été moins forte que celle des recettes, si bien que le déficit a continué de se résorber. Les dépenses ont été inférieures de 1,1 milliard par rapport au budget, ce qui correspond à quelque 2% du total des crédits votés. Un écart de cet ordre de grandeur n'a rien d'inhabituel en comparaison pluriannuelle.

L'écart des *recettes* par rapport au budget, soit 0,5 milliard ou 1%, est de nouveau minime et confirme que la Confédération n'enjole pas ses budgets, mais se base sur des hypothèses conjoncturelles réalistes. S'agissant des recettes fiscales, le surplus provient avant tout du produit de l'impôt anticipé, très volatil, lequel a été supérieur d'un milliard au chiffre inscrit au budget et à la moyenne à long terme. La redevance sur les maisons de jeu et celles sur le trafic affichent également des surplus de recettes. Pour ce qui est des recettes non fiscales, leur surplus découle notamment



Andreas Pfammatter
Chef de la section Planification financière, budget, compte d'État, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

d'une hausse du produit des taxes et des revenus de la fortune, ainsi que des remboursements supplémentaires de prêts.

Avec un excédent de charges de 2,6 milliards, le *compte de résultats* présente de nouveau un résultat moins favorable que le compte financier. L'écart est essentiellement dû aux amortissements extraordinaires destinés à assainir d'anciennes charges liées aux caisses de pension de la Confédération et de ses anciennes régies. Celles-ci n'étant pas apparues en une seule année, les Chambres fédérales ont décidé de les amortir sur plusieurs exercices. À la fin de 2005, il reste encore 7,7 milliards à amortir. La *dette brute* de la Confédération a augmenté de 3,7 milliards pour atteindre 130,3 milliards. Outre l'avance consentie au fonds pour les grands projets ferroviaires (0,9 milliard), les prêts supplémentaires à l'assurance-chômage (1,8 milliard) expliquent en bonne partie cette progression.

Le plafond de dépenses, autorisé par le *frein à l'endettement* et la réduction échelonnée du déficit structurel, a été respecté l'année dernière. En conséquence, un montant correspondant à l'écart, à savoir 1,8 milliard, par rapport au plafond des dépenses autorisé a été crédité au compte de compensation. Celui-ci est tenu séparément du compte financier et ne contient que des données statistiques découlant des erreurs de prévision concernant l'environnement économique, les recettes et les dépenses. L'inscription au crédit du compte, qui s'élève à 3,8 milliards à la fin de 2005, permettra de compenser d'éventuelles charges futures. Selon les dispositions de la nouvelle loi sur les finances de la Confédération, cet avoir devra être remis à zéro à la fin de 2006.

Avec 11,2%, la *quote-part de l'État* est en recul. Ce résultat est dû aux progrès accomplis dans les efforts destinés à maîtriser les dépenses, mais également au fait qu'avec 2,5%, la croissance de l'économie a été supérieure à celle des sommes déboursées par la Confédération. L'augmentation de la *quote-part d'impôt* à 10,4% l'année dernière s'explique par la bonne conjoncture et l'excédent de recettes inattendu de l'impôt anticipé. Le *taux d'endettement* de 28,5% se situe au niveau des dernières années. Selon les critères de Maastricht, le déficit s'élèverait à 1,3 milliard à l'échelon fédéral car il faudrait alors également prendre en considération le solde du fonds pour les grands projets ferroviaires et le domaine des EPF. Si l'on prend comme indicateur la variation des déficits effectifs, la politique budgétaire de la Confédération a été restrictive en 2004, ce qui peut être considéré comme acceptable eu égard à une situation économique réellement favorable. Rappelons à ce propos que l'élimination d'un déficit structurel est

impossible sans une politique budgétaire temporairement restrictive.

Dépenses inférieures à la croissance économique

Par rapport à l'année précédente, les dépenses ont augmenté de 1118 millions ou de 2,2%, un taux inférieur à la croissance de l'économie en termes nominaux (2,5%). Cette hausse est due dans une large mesure au relèvement de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Les deux tiers des recettes de la RPLP sont transférés au fonds pour les grands projets ferroviaires et un tiers aux cantons, ce qui se traduit par une augmentation des dépenses. Abstraction faite de ces transferts, la croissance des dépenses n'est que de 1,2%, soit l'équivalent exact du renchérissement.

L'évolution des dépenses par groupe de tâches présente les caractéristiques suivantes:

- *Finances et impôts (+799 millions, soit +8,5%)*: les dépenses de ce domaine comprennent les parts de tiers aux recettes de la Confédération et les intérêts passifs. Les parts de tiers ont progressé de 476 millions ou 7,9%, un résultat supérieur à la moyenne. Une augmentation est à signaler aussi bien pour les parts à la RPLP et à l'impôt anticipé qu'à l'impôt fédéral direct et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée à l'AVS. Quant à l'augmentation des dépenses au titre des intérêts passifs, elle s'explique principalement par la baisse des agios, qui représentent une diminution des intérêts passifs dans l'exercice comptable où un emprunt a été majoré;
- *Trafic (+369 millions, soit +5,0%)*: l'essentiel de la croissance – supérieure à la moyenne – est allé aux transports publics, en l'occurrence au fonds pour les grands projets ferroviaires suite au relèvement de la RPLP, à la première étape de Rail 2000 ainsi qu'aux entreprises d'autobus et de chemins de fer concessionnaires (ETC). La diminution dans le domaine des routes concerne presque exclusivement la construction des routes nationales, où les travaux prévus sur certains tronçons ont été retardés;
- *Prévoyance sociale (+330 millions, soit +2,4%)*: la croissance des dépenses de ce groupe de tâches – supérieure à la moyenne – s'est poursuivie en 2005. On relève, toutefois, des divergences dans l'évolution de ses diverses composantes. Alors que l'AVS, l'AI et l'assurance-maladie ont demandé davantage de ressources, les moyens destinés à l'aide aux réfugiés et à la construction de logements sociaux ont diminué. Cette dernière baisse s'explique par la suppression

Tableau 1

Principaux chiffres globaux, 2004/2005

En millions de francs	Compte 2004	Budget ^a 2005	Compte ^b 2005
Compte financier			
Dépenses	50 285	52 547	51 403
Variation en % par rapport à l'année précédente	+0.6	+2.2	+2.2
Recettes	48 629	50 749	51 282
Variation en % par rapport à l'année précédente	3.1	+5.9	+1.1
Solde	-1656	-1798	-121
Compte de résultats			
Excédent de charges/de revenus	-5749	-3934	-2647
Bilan			
Dette totale	126 685	-	130 339
Découvert	92 909	-	94 209 ^c
	Compte 2003	Compte 2004	Compte 2005
Chiffres clés			
Quote-part de l'État (en % du PIB)	11.5	11.3	11.2
Quote-part d'impôt (en % du PIB)	10.0	10.1	10.4
Solde financier (en % du PIB)	-0.6	-0.4	0
Ratio d'endettement (en % du PIB)	28.5	28.5	28.5
Intérêts passifs (en % des dépenses)	6.6	6.3	7.0
Comparaison budget^a/compte			
Dépenses	-1140	-1125	-1144
En % du budget	-2.2	-2.2	-2.2
Recettes	-3695	+685	+533
En % du budget	-7.3	1.4	1.1
Crédits supplémentaires	746	631	317
En % du budget	1.5	1.3	0.6
Soldes de crédits	1886	1821	1461

a Sans les crédits supplémentaires et les dépassements de crédit; comparaison avec le budget de l'année précédente.

b À l'exception du produit de la vente d'or (7038 millions de francs) et des actions de Swisscom (1350 millions de francs).

c Y compris les ventes d'actions Swisscom (1350 millions de francs).

Source: AFF/La Vie économique

de l'aide destinée à encourager la construction de logements, inscrite dans le programme d'allégement budgétaire (PAB) 03. Les fonds alloués à l'assurance-chômage ont également diminué;

- *Relations avec l'étranger (+27 millions, soit +1,1%)*: cette évolution est la résultante d'évolutions contraires. Si les dépenses liées aux relations politiques et à l'aide au développement ont augmenté, celles qui correspondent aux relations économiques ont enregistré un recul;
- *Formation et recherche fondamentale (+23 millions, soit +0,6%)*: ce taux de croissance est biaisé par deux facteurs extraordinaires. En effet, si l'on fait abstraction de l'effet anticipé du PAB 04 sur le Fonds national, qui n'entraîne pas de réduction du volume des aides, et de l'avance extraordinaire accordée au Cern, ce domaine prioritaire affiche une croissance de 2,6%. La plus forte croissance en pourcentage apparaît

dans le domaine des hautes écoles spécialisées et de la formation professionnelle. Toutefois, les crédits destinés aux écoles polytechniques fédérales et aux universités cantonales ont également connu une hausse;

- *Défense nationale (-64 millions, soit -1,4%)*: pour ce groupe de tâches, les efforts d'économie se sont poursuivis l'année dernière. Le recul des dépenses est la conséquence de l'évolution de la défense militaire nationale. Il reflète d'une part les réductions de personnel liées à la mise en œuvre d'Armée XXI, d'autre part la diminution des achats de matériel d'armement, sous l'effet principalement des économies à réaliser dans le cadre du PAB 03 et accessoirement de redistributions internes;
- *Agriculture (-131 millions, soit -3,4%)*: près des deux tiers des dépenses dans l'agriculture consistent en paiements directs. Celles en faveur de la garantie des prix et de l'écoulement ont connu un nouveau recul de 79 millions; en revanche les moyens destinés à la recherche et à la vulgarisation ainsi qu'à l'amélioration des bases de la production sont restés relativement stables;
- *Autres groupes de tâches (-233 millions, soit -4,9%)*: les autres groupes de tâches génèrent 8,8% des dépenses totales de la Confédération. Ce domaine comprend notamment la culture et les loisirs, la justice et la police, la santé, l'environnement et l'aménagement du territoire ainsi que l'administration générale. Seul le domaine de la culture et des loisirs s'est pratiquement maintenu au niveau de l'année précédente, les autres groupes de tâches affichant des dépenses inférieures à celles de 2004.

Des recettes conformes aux prévisions

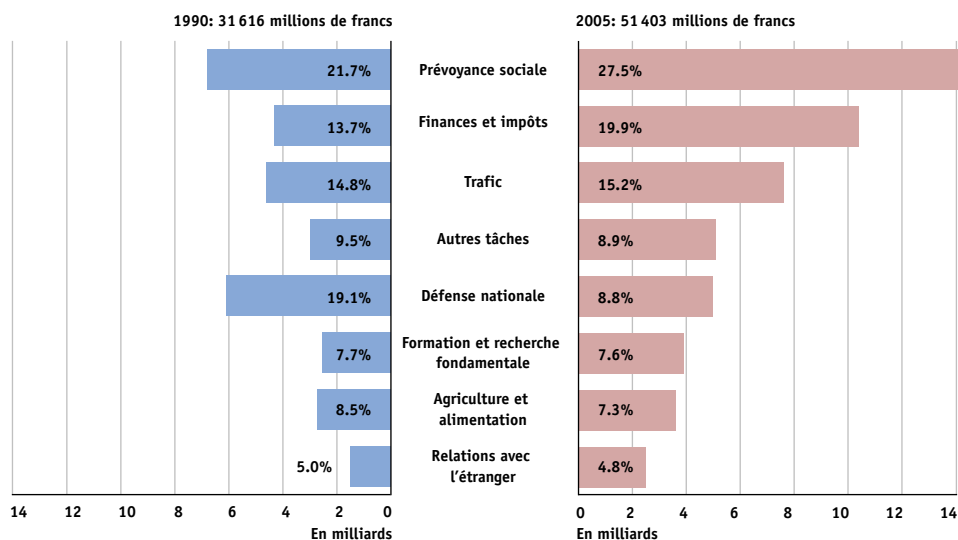
Avec 51,3 milliards, les *recettes totales* sont supérieures de 0,5 milliard à celles inscrites au budget. Les écarts sont dans l'ensemble modestes. Les *recettes fiscales* générées par l'impôt anticipé, l'impôt sur les maisons de jeu et par les redevances sur le trafic ont été supérieures aux prévisions budgétaires. À l'inverse, certaines recettes ont été moins élevées: en premier lieu, le droit de timbre, notamment le droit de négociation frappant les transactions sur titres et le droit d'émission, ainsi que l'impôt fédéral direct et l'impôt sur le tabac. Le recul est plus faible pour les droits d'entrée. Quant à l'impôt sur les huiles minérales et à la TVA, les écarts sont modestes et ils ne peuvent pas s'expliquer isolément, étant donné que toutes les recettes comportent une part d'aléatoire.

En comparant les recettes supplémentaires par rapport au budget, il importe de tenir

Graphique 1

Groupes de tâches les plus onéreux, 1990 et 2005

En % des dépenses totales



Source: AFF/La Vie économique

compte notamment du fait que le produit supplémentaire de la RPLP et de la redevance sur les maisons de jeu est versé dans son intégralité à des tiers, en l'occurrence au fonds pour les grands projets ferroviaires et à l'AVS, et que les remboursements des prêts accordés ne représentent pas une ressource stable pour un financement durable des dépenses. Ce sont, de plus, des recettes affectées qui, tout en augmentant la quote-part d'impôt et la quote-part de l'État, n'ont aucune incidence sur le solde du compte financier. Dans le domaine moins important des *recettes non fiscales*, les prévisions budgétaires ont aussi été dépassées. Outre l'augmentation des dividendes versés par Swisscom, les recettes supplémentaires s'expliquent en premier lieu par un accroissement du produit des taxes et des remboursements de frais, de même que par l'accélération du remboursement des prêts accordés au titre de l'encouragement à la construction de logements.

Les recettes de l'*impôt fédéral direct*, moins élevées que prévu, sont dues à la faiblesse des rentrées des périodes fiscales antérieures pour les personnes morales ainsi qu'à celle de l'année d'échéance principale 2004 pour les personnes physiques. Les recettes budgétisées pour la TVA, principale source de recettes fiscales de la Confédération, ont été légèrement dépassées. Le produit de l'*impôt anticipé*, qui s'élève à quatre milliards, est supérieur d'un milliard au chiffre inscrit au budget et à la moyenne des dix dernières années. Les surplus de recettes sont liés à l'augmentation des dividendes distribués, des rachats d'actions par

des entreprises, des rendements de fonds de placement ainsi qu'à la faiblesse des demandes d'acomptes pour les remboursements. En raison des taux de remboursement élevés enregistrés par le passé, ces recettes devraient, toutefois, retourner en majeure partie aux contribuables, après un certain temps. Par ailleurs, le rendement des *droits de timbre*, inférieur au budget, s'explique par les opérations boursières et les droits d'émission qui sont restés en retrait par rapport aux attentes. En ce qui concerne la RPLP, les surplus de recettes liés au relèvement, le 1^{er} janvier 2005, des taux en vigueur ont été sous-estimés. Quant aux recettes supplémentaires générées par l'*impôt sur les maisons de jeu*, elles proviennent de la hausse des chiffres d'affaires. Toutefois, faute de données empiriques, elles n'avaient pu faire l'objet d'estimations fiables. Enfin, en dépit de la forte majoration de taux qui l'a frappé en automne 2004, l'*impôt sur le tabac* n'affiche pas d'augmentation notable.

Recettes exceptionnelles

Des *recettes extraordinaires* au sens du frein à l'endettement ont été comptabilisées dans le compte d'État 2005 pour 8388 millions. La part de la Confédération au produit de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (BNS) s'est chiffrée à 7038 millions, tandis que la vente d'actions Swisscom a rapporté 1350 millions. Dans le cas du produit de la vente d'or de la BNS, dont la Confédération ne disposera probablement que pour une période limitée, une provision

équivalente a été constituée dans le bilan. En revanche, le produit de la vente d'actions Swisscom sera affecté au remboursement de la dette de la Confédération.

Selon le message sur le frein à l'endettement, il n'est pas justifié d'augmenter les dépenses lors d'un surcroît substantiel et unique de recettes. Ce serait en effet peu objectif et incompatible avec une politique budgétaire prévisible et durable. Les deux cas en question remplissent le critère d'exceptionnalité. En outre, le produit de la vente d'or de la BNS, dont la Confédération dispose provisoirement, aboutira en 2007 ou en 2008 à une dépense extraordinaire équivalente.

Les réserves d'or de la BNS

Du fait de la suppression de la parité-or du franc, la BNS disposait de davantage de réserves d'or qu'elle n'en avait besoin pour mener sa politique monétaire. Un avoir équivalant à 1300 tonnes d'or, soit à quelque 21 milliards de francs, était ainsi disponible pour être employé à d'autres fins d'utilité publique. Le 2 février 2005, le Conseil fédéral a décidé de distribuer l'avoir en or de la BNS, selon le droit en vigueur (art. 99, al. 4, Cst.; art. 30 et 31 LBN), entre la Confédération et les cantons. Un montant de 21 milliards a ainsi été versé à la Confédération ($\frac{1}{3}$) et aux cantons ($\frac{2}{3}$). Durant la session d'hiver 2005, les deux Chambres se sont entendues pour que les 7 milliards de francs revenant à la Confédération soient crédités au Fonds de compensation de l'AVS, pour autant que l'initiative Cosa soit retirée ou rejetée par le peuple le 24 septembre 2006. La loi fédérale sur l'utilisation de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires de la Banque nationale est un contre-projet indirect à l'initiative Cosa. La part de la Confédération au produit de la vente d'or

continue ainsi provisoirement d'apparaître dans les comptes de la Confédération.

La vente d'actions Swisscom

L'année dernière, la Confédération a vendu des actions Swisscom pour un montant de 1350 millions. À la fin de février 2005, des actions ont été cédées suite à la conversion d'un emprunt convertible, ce qui représente près de 412 millions de recettes. En outre, la Confédération a participé en 2005 à un rachat d'actions à hauteur de 939 millions. Ce rachat fait partie de la stratégie du Conseil fédéral qui consiste à réduire progressivement sa participation à Swisscom, en tenant compte des conditions du marché. Des mesures d'accompagnement sont, par ailleurs, prévues pour garantir les prestations relevant du service universel et préserver l'indépendance de Swisscom.

Perspectives

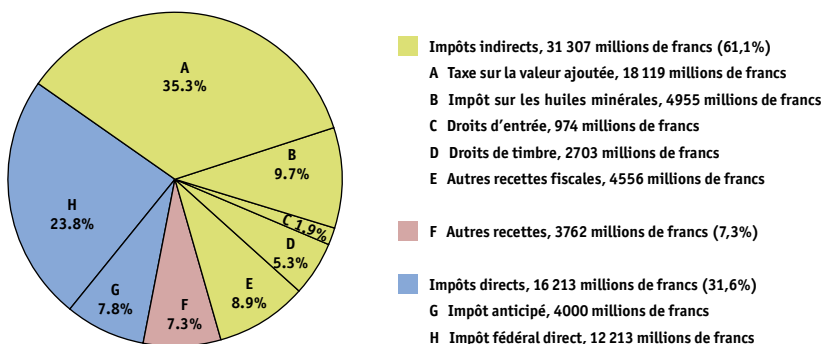
L'amélioration des finances fédérales s'est poursuivie lors de l'année écoulée. Le déficit a en effet pu être réduit d'environ 1,5 milliard par rapport à 2004. À l'exception des parts à la RPLP, les dépenses augmentent au rythme de l'inflation, ce qu'il faut souligner étant donné la dynamique inhérente à certains groupes de tâches.

L'élimination du déficit structurel d'ici à 2007 représente l'un des objectifs prioritaires du Conseil fédéral pour la législature en cours. Le retour à l'équilibre structurel des finances fédérales n'est, toutefois, pas encore assuré, étant donné que divers projets susceptibles de générer, ces prochaines années, des dépenses supplémentaires ou des pertes de recettes n'apparaissent pas dans l'actuel plan financier. Étant donné la charge croissante des tâches incombant à l'État, des programmes d'allègement budgétaire traditionnels à court terme ne suffiront pas à assainir durablement les finances fédérales. Il serait nécessaire de procéder à des réformes structurelles et d'abandonner certaines tâches. Il faut, toutefois, tenir compte du fait que de tels projets nécessitent une longue préparation et un débat politique approfondi. Souvent, les effets des allègements budgétaires nés de telles mesures ne se répercutent sur les finances fédérales qu'à moyen ou long terme.

Graphique 2

Composition des recettes fédérales, 2005

Total des recettes: 51 282 millions de francs



Source: AFF/La Vie économique