

# Planification budgétaire et prévisions du PIB sont étroitement liées

L'Administration fédérale des finances se fonde sur les prévisions du PIB pour calculer le budget de la Confédération. La fiabilité de ce dernier dépend donc de la précision des prévisions. *Adrian Martínez*

**Abrégé** L'Administration fédérale des finances (AFF) se fonde sur les comptes nationaux et sur les prévisions du PIB lors de la planification budgétaire. Ces données ont donc un impact direct sur le budget de la Confédération. La conjoncture peut avoir une très forte influence sur l'estimation des recettes. Les prévisions faites en ce domaine jouent également un rôle indirect dans la détermination des dépenses puisque, par exemple, la part des cantons aux recettes de la Confédération dépend de la situation économique. Les prévisions en matière de taux d'intérêt ont par ailleurs une incidence directe sur le niveau des dépenses. Un scénario économique plausible et cohérent est donc essentiel à l'élaboration du budget.

sont complétées pour les années du plan financier. Outre la croissance anticipée de l'économie réelle, elles comprennent les prévisions relatives au marché du travail, telles que l'évolution des salaires et du taux de chômage ou des hypothèses sur l'environnement monétaire (taux d'intérêt, inflation et taux de change). L'AFF veille ainsi à ce que le budget des différents offices de l'administration fédérale soit établi de manière uniforme et cohérente.

**L**e budget de la Confédération est un instrument de planification central du Conseil fédéral. Assorti d'un plan intégré des tâches et des finances, il indique les biens et les services publics fournis par la Confédération, les mesures que celle-ci met en œuvre pour atteindre ses objectifs de distribution et de stabilisation, ainsi que les ressources dont elle dispose à cette fin. L'environnement économique joue un rôle déterminant dans le processus d'établissement du budget.

Pour que le budget soit aussi précis que possible, l'Administration fédérale des finances (AFF) doit avoir une vision détaillée de l'état actuel et futur de l'économie. Les comptes nationaux et les prévisions conjoncturelles établies par le Groupe d'experts de la Confédération constituent d'importants outils de travail. Sur la base de ces chiffres, l'AFF analyse la situation des finances fédérales et adapte sa politique budgétaire en conséquence.

Au début du processus visant à élaborer le budget et le plan financier, on fixe les valeurs de référence macroéconomiques pour l'exercice budgétaire et pour le plan financier des trois années suivantes. Les valeurs retenues pour le budget se fondent sur les estimations du Groupe d'experts pour les prévisions conjoncturelles et

## Recettes : le PIB joue un rôle central

Le scénario de référence macroéconomique résultant des prévisions revêt une importance déterminante pour l'estimation des recettes. L'expérience prouve en effet que les écarts des recettes par rapport au budget sont d'autant plus faibles que les prévisions économiques sont précises (voir *illustration 1*).

Étant donné que l'évolution des recettes échappe le plus souvent à l'influence du Conseil fédéral et de l'administration, les estimations reposent sur des modèles qui la décrivent en fonction de facteurs exogènes. Ainsi, les prévisions relatives à la croissance nominale du produit intérieur brut (PIB) sont directement incluses dans l'estimation des recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée : il existe, en effet, une corrélation étroite entre l'évolution du PIB et celle des recettes de la TVA. La consommation privée est le principal déterminant de l'assiette de la TVA et du PIB. Les estimations économétriques montrent que l'élasticité à court terme des créances de TVA par rapport au PIB est très proche de 1. En d'autres termes, les données historiques montrent qu'une croissance du PIB de 1 % entraîne une expansion équivalente des créances de TVA.



De même, dans le cas de l'impôt fédéral direct, qui constitue la principale source de recettes fiscales de la Confédération avec la TVA, il serait impensable d'établir un budget sans tenir compte des prévisions relatives aux variables macroéconomiques. Outre la croissance économique (impôt sur le bénéfice des entreprises), l'estimation tient plus particulièrement compte de l'inflation (progression à froid) et de l'évolution attendue du revenu des ménages (impôt sur le revenu).

Les prévisions du PIB ne sont pas seulement utilisées dans les estimations des différents impôts, mais également dans l'analyse portant sur la plausibilité des estimations de recettes agrégées. À l'instar des revenus découlant de la TVA, les recettes ordinaires globales de la Confédération sont étroitement liées à la valeur ajoutée nominale (voir *illustration 2*).

Cette corrélation est encore plus marquée lorsque les recettes correspondantes sont cor-

La consommation privée se reflète dans les recettes issues de la TVA.

rigées des chocs structurels, à l'instar des augmentations ou des diminutions que les réformes fiscales peuvent entraîner. Ce processus de budgétisation permet de comparer l'évolution attendue des recettes avec le PIB et de veiller à ce que l'élasticité des recettes du budget et de la période couverte par le plan financier corresponde à celle des recettes fédérales observée à long terme.

### Le frein à l'endettement accroît l'importance des prévisions

Suite à l'introduction du frein à l'endettement en 2003, les prévisions du PIB ont gagné en importance dans le processus budgétaire. Cet instrument requiert que les recettes et les dépenses de la Confédération s'équilibrent sur un cycle conjoncturel : il exige des excédents en période de haute conjoncture et autorise des déficits conjoncturels limités dans les temps difficiles.



KESTONE



1 Filtre Hodrick-Prescott modifié. Voir Bruchez Pierre-Alain, A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Working Paper, Administration fédérale des finances, ÔT/2003/3, 2003.

Par conséquent, la situation économique actuelle doit être prise en compte dans le processus budgétaire et mise en relation avec son potentiel à long terme, lequel n'est pas identifiable.

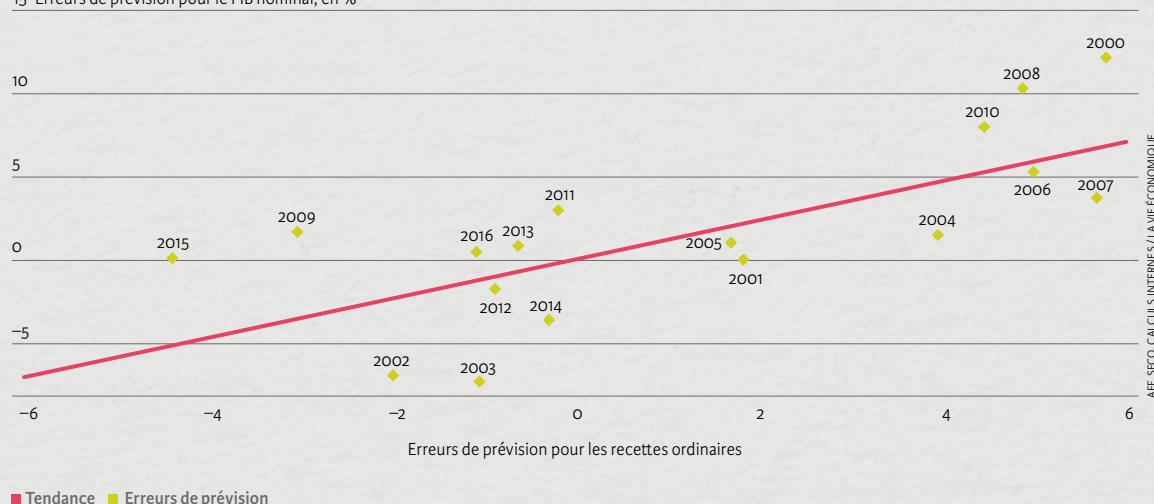
Le PIB corrigé du renchérissement est un indicateur de l'évolution de l'économie réelle. Un filtre statistique<sup>1</sup> – la valeur tendancielle du PIB – est utilisé pour déterminer l'évolution régulière des paramètres non observables. La budgétisation se fonde sur le PIB des années précédentes, sur les estimations les plus récentes pour

l'année en cours et sur les prévisions pour l'année budgétaire. Les estimations pour l'année en cours sont préparées par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) dans le cadre des estimations trimestrielles. Les prévisions du PIB sont élaborées par le Groupe d'experts de la Confédération, comme indiqué ci-dessus.

L'élément clé de l'établissement du budget est la fixation d'un plafond de dépenses correspondant aux recettes de la Confédération corrigées des variations structurelles ou conjoncturelles.

### III. 1. Erreurs de prévision des recettes ordinaires et du PIB nominal, de 2000 à 2016

15 Erreurs de prévision pour le PIB nominal, en %



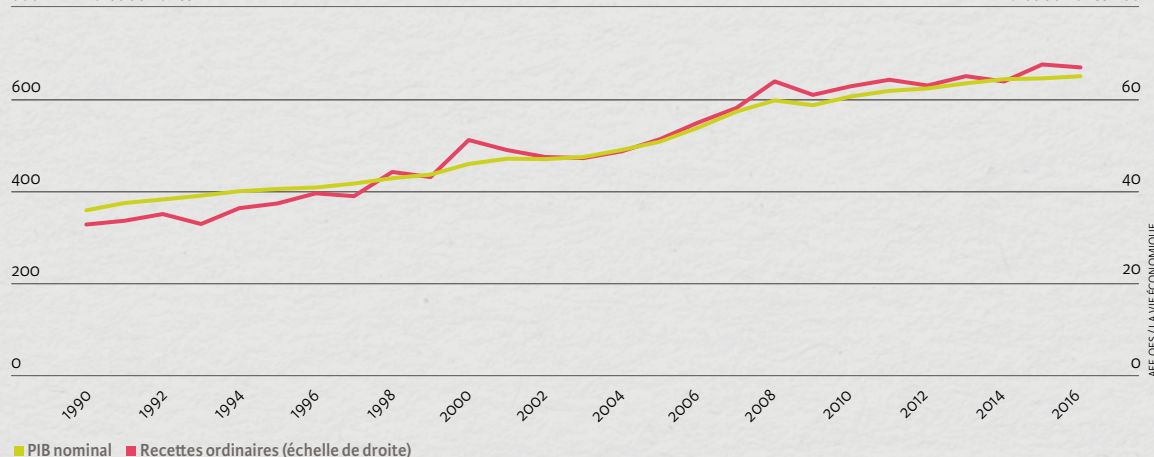
L'illustration montre à quel point l'exactitude des estimations de recettes dépend des prévisions économiques. L'ordonnée représente les erreurs de prévision des recettes ordinaires de la Confédération. L'abscisse illustre la différence entre le PIB nominal attendu au moment de la budgétisation et le PIB nominal effectivement atteint selon l'estimation provisoire du Seco. Les points correspondent aux valeurs annuelles entre 2000 et 2016.

Rapports internes au graphique :  $y = 1,1854x$ ,  $R^2 = 0,5035$ .

### III. 2 Évolution des recettes ordinaires de la Confédération par rapport au PIB, 1990–2016

800 En milliards de francs

En milliards de francs 80



Cet ajustement s'effectue au moyen du facteur conjoncturel qui correspond au quotient de la valeur tendancielle du PIB réel par la valeur probable du PIB réel pour l'exercice budgétaire considéré. Pour simplifier, on peut affirmer que les dépenses ne peuvent diverger des recettes qu'à concurrence de l'écart de production escompté.

## Dépenses : la conjoncture joue également un rôle important

Les prévisions macroéconomiques ont naturellement moins d'influence sur les dépenses budgétaires que sur les recettes. Les dépenses ne sont généralement pas des variables exogènes, mais le résultat de l'action publique. Le Conseil fédéral et le Parlement fixent les dépenses de manière impérative, par exemple sous la forme de textes législatifs ou d'une planification pluriannuelle.

Néanmoins, il existe des domaines de dépenses dans lesquels les prévisions conjoncturelles jouent un rôle non négligeable : le développement économique influence par exemple indirectement les dépenses qui dépendent des recettes. Celles-ci englobent notamment la part des cantons et des assurances sociales aux recettes fédérales, le remboursement des taxes d'incitation et les contributions aux deux fonds de financement des transports, soit le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ainsi que le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (Forta). Globalement, ces dépenses représentent environ un cinquième du budget.

Les prévisions influencent directement la budgétisation des charges d'intérêts de la Confédération, lesquelles sont déterminées par le niveau de la dette et par l'évolution des taux. En règle générale, l'AFF reprend les prévisions de

taux d'intérêt à court et à long termes du Groupe d'experts dans le budget de la Confédération.

Les hypothèses en matière d'inflation ont récemment pris une importance particulière dans le processus budgétaire. À partir du budget 2019 en effet, le Conseil fédéral ne compensera le renchérissement que s'il est effectif. Le Parlement a approuvé une motion correspondante au printemps 2017<sup>2</sup>. Cette décision repose sur le fait que le niveau des prix, mesuré par l'indice suisse des prix à la consommation, n'a guère augmenté depuis 2009. Parallèlement, les dépenses faiblement liées, pilotées par voie d'arrêtés financiers pluriannuels, ont fait l'objet d'une compensation du renchérissement d'environ 1 %. Cela s'est traduit par une expansion non souhaitée des dépenses réelles, qui a dû être compensée par des programmes d'économies ad hoc.

En conclusion, le PIB constitue une valeur de référence importante de la politique financière dont le champ d'application s'étend au-delà de l'établissement du budget de l'État. Il constitue la base des principaux indicateurs budgétaires utilisés pour évaluer la pérennité des finances publiques (quote-part fiscale, quote-part de l'État, taux d'endettement, etc.). Sous l'aspect de la politique budgétaire, il est donc important que les comptes nationaux reflètent le plus fidèlement possible les réalités économiques de la Suisse.

<sup>2</sup> Motion 16.3705 du conseiller aux États Josef Dittli (PLR/UR).



**Adrian Martínez**

Économiste, Département fédéral des finances (DFF), Berne