



Documentation de base

Date 16 février 2011

Compte d'Etat 2010 / directives concernant le budget 2012 et le plan financier de la législature 2013-2015

1. Evolution inattendue de la conjoncture

Le compte 2010 est clairement placé sous le signe de la reprise, qui s'est révélée plus précoce et plus robuste que prévu. Lors de l'établissement du budget en juin 2009, les prévisions conjoncturelles tablaient encore sur une profonde récession pour l'année en cours et sur une timide reprise en 2010¹. Rétrospectivement, on peut dire que la récession était déjà terminée en 2009. Elle a été suivie par une forte reprise². Cette évolution s'est traduite en 2010 par une augmentation des **recettes** de 4,6 milliards (+7,9 %) par rapport au montant budgétisé. La forte reprise économique se reflète également dans l'évolution des recettes, les recettes ordinaires s'inscrivant en hausse de 3,1 % (+1,9 mrd) par rapport à 2009. La croissance des recettes correspond donc approximativement à la croissance économique nominale de 3 % (prévisions du SECO du 14 décembre 2010). Les recettes de 2010 n'ont toutefois pas atteint le niveau de 2008 (63,9 mrd).

Quant aux **dépenses**, elles ont été inférieures d'environ 1 milliard au montant budgétisé (-1,6 %). Cela est dû à deux évolutions divergentes. D'une part, les crédits budgétaires requis par la voie des suppléments au budget ont été augmentés (+0,5 mrd) et les recettes supplémentaires ont induit une hausse des parts des cantons et de l'AVS aux recettes (+0,5 mrd); d'autre part, les reports de projets ou les corrections des estimations ont entraîné, par rapport aux dépenses approuvées par le Parlement, des réductions souvent de faible montant, mais dont le total représente une

¹ Croissance du PIB en termes réels, prévisions budgétaires de juin 2009: 2009 (-2,7 %); 2010 (-0,4 %)

² Croissance du PIB en termes réels, prévisions du SECO du 14.12.2010: 2009 (-1,9 %); 2010 (2,7 %)

somme considérable. La diminution des dépenses est donc le résultat de la discipline du Conseil fédéral et de l'administration. Par comparaison avec 2009, le taux de croissance des dépenses, à savoir 1,8 %, est nettement inférieur au taux de croissance économique (3,0 %).

Tableau 1: Aperçu du compte de financement

Mrd CHF	Compte	Budget	Compte	Ecart p. r. au	
	2009	2010	2010	B en mrd	C en %
Recettes ordinaires	60,9	58,2	62,8	+4,6	+3,1
Dépenses ordinaires	58,2	60,2	59,3	-1,0	+1,8
Solde de financement ordinaire	2,7	-2,0	3,6	+5,6	
Recettes extraordinaires	7,0	-	-	-	
Dépenses extraordinaires	-	0,4	0,4	-	
Solde de financement	9,7	-2,5	3,1	+5,6	

2. Augmentation généralisée des recettes

La reprise conjoncturelle a eu des incidences positives sur les recettes. L'augmentation par rapport au montant budgétisé a été la plus forte au niveau de l'impôt fédéral direct (+1,4 mrd) et de l'impôt anticipé (+1,7 mrd). A cause du décalage dû à la taxation, ces deux postes reflètent en grande partie la situation économique de 2009. En ce qui concerne l'**impôt fédéral direct**, l'évolution enregistrée en 2009 a été nettement plus favorable que prévu, aussi bien pour les revenus des personnes physiques que pour les bénéfices des personnes morales. La baisse des recettes attendue pour 2010 ne s'est donc pas produite; au contraire, le résultat record de 2009 a même été légèrement dépassé.

En ce qui concerne l'**impôt anticipé**, les rentrées ont aussi été nettement supérieures aux valeurs budgétées, tandis que les demandes de remboursement restaient à un niveau relativement faible. Au total, les recettes se sont établies à 4,7 milliards, contre un montant budgétisé de 3 milliards en moyenne pluriannuelle. Le niveau de l'année précédente a été dépassé de 7,8 % (0,3 mrd).

Tableau 2: Recettes ordinaires de la Confédération

Mrd CHF	Compte	Budget	Compte	Ecart p. r. au	
	2009	2010	2010	B en mrd	C en %
Recettes ordinaires	60,9	58,2	62,8	+4,6	+3,1
dont:					
Impôt fédéral direct	17,9	16,5	17,9	+1,4	+0,0
Impôt anticipé	4,4	3,0	4,7	+1,7	+7,8
Droits de timbre	2,8	2,7	2,9	+0,2	+1,8
Taxe sur la valeur ajoutée	19,8	20,3	20,7	+0,4	+4,2
Autres impôts à la consommation	7,3	7,4	7,6	+0,2	+4,4
Recettes non fiscales	5,1	4,4	4,7	+0,3	-7,8

La **taxe sur la valeur ajoutée** a dépassé de 0,4 milliard (+2,0 %) le montant inscrit au budget. Sa progression par rapport à 2009 (4,2 %, soit 0,8 mrd) est nettement plus forte que la croissance économique nominale (3,0 %). Ce résultat positif s'explique notamment par la progression très soutenue des importations. Les **droits de timbre** ont augmenté de 0,2 milliard (+7,7 %) par rapport au budget, notamment en raison d'une sous-estimation des recettes provenant du droit de timbre d'émission: de nombreuses entreprises ont en effet profité des conditions de refinancement favorables pour lever les fonds nécessaires sur le marché des capitaux. Quant aux **autres impôts à la consommation** (impôt sur les huiles minérales, impôt sur le tabac, impôt sur la bière), ils ont augmenté au total de 4,4 % (0,3 mrd) par rapport à l'année précédente. En raison de la diminution du «tourisme à la pompe», les recettes de l'impôt sur les huiles minérales sont toutefois en léger recul par rapport à 2009.

Les **recettes non fiscales** ont elles aussi dépassé les prévisions budgétaires, même si elles ont fléchi par rapport à l'année précédente. Les revenus des placements sur le marché monétaire et le marché des capitaux ont en effet diminué à cause de la baisse des taux d'intérêt. En outre, les revenus des intérêts de l'emprunt à conversion obligatoire de l'UBS, qui étaient comptabilisés en partie sous les recettes ordinaires en 2009, ont disparu en 2010.

3. Croissance modérée des dépenses

Les dépenses ont augmenté de 1,8 % en 2010, tandis que le PIB nominal progressait de 3,0 %. La quote-part des dépenses est ainsi tombée de 10,9 à 10,8 %.

Tableau 3: Evolution des groupes de tâches

Mrd CHF	Ecart p. r. à 2009 en %	Part aux dépenses 2010 en %
Dépenses ordinaires	+1,8	100,0
dont:		
Formation et recherche	+6,1	10,2
Prévoyance sociale	+2,2	31,1
Trafic	+1,6	13,9
Relations avec l'étranger	+0,8	4,4
Agriculture et alimentation	-0,7	6,2
Finances et impôts	-1,4	17,0
Défense nationale	-2,7	7,4

Parmi les différents groupes de tâches, le domaine **formation et recherche** enregistre la plus forte croissance des dépenses. Se montant à 6,1 %, celle-ci se situe nettement au-dessus de la moyenne, ce qui correspond aux priorités définies par le Parlement et le Conseil fédéral. Le plus grand groupe de tâches de la Confédération, la **prévoyance sociale**, occupe la deuxième place en matière de dépenses. La progression dans ce domaine est due notamment au nombre croissant de rentes AVS et à l'augmentation constante des coûts de la santé. En revanche, la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AI et aux prestations complémentaires a diminué. Dans le groupe de tâches **trafic**, la croissance des dépenses a été légèrement infé-

rieure à la moyenne en 2010. Les dépenses affectées au réseau de routes nationales ont fortement augmenté, alors que celles consacrées aux transports publics étaient en légère baisse. Les **relations avec l'étranger** n'ont enregistré qu'une faible augmentation des dépenses par rapport à l'année précédente, des reports de projets liés au versement des contributions à l'élargissement de l'Union européenne ayant entraîné des soldes de crédits. Les dépenses du groupe de tâches **agriculture et alimentation** ont légèrement diminué par rapport à 2009. La hausse des paiements directs a été notamment compensée par la baisse des aides accordées à la production végétale et à l'économie laitière et animale. Dans le groupe de tâches **finances et impôts**, ce sont surtout les dépenses d'intérêts qui sont inférieures à celles de 2009, tandis que les parts des cantons aux recettes et les dépenses liées à la péréquation financière ont augmenté. Enfin, à la suite de reports de projets, le groupe de tâches **défense nationale** présente d'importants soldes de crédits destinés au matériel d'armement, d'où une diminution des dépenses par rapport à l'année précédente.

4. Compte de résultats

Le compte de résultats présente les augmentations et les diminutions de valeur de l'exercice. Il se solde par un excédent de 4,1 milliards, soit 1 milliard de plus que le compte de financement. Les gains de valeur sur les participations importantes et les dépenses extraordinaires neutralisées dans le compte de résultats constituent les principales causes de cette différence (cf. ch. 5). Par rapport à l'exercice précédent, le résultat ordinaire affiche une détérioration de 2,3 milliards, découlant pour deux tiers de la croissance des charges (+1,7 mrd) et pour un tiers de la baisse des revenus (-0,6 mrd).

Tableau 4: Aperçu du compte de résultats

Mrd CHF	Compte 2009	Compte 2010	Différence en %
Revenus ordinaires	64,1	63,5	-1,0
Charges ordinaires	57,7	59,4	+2,9
Charges propres	11,9	12,0	+0,9
dont:			
Charges de personnel	4,8	4,8	+0,2
Charges de biens et services	4,1	4,1	-1,2
Amortissements	1,9	2,1	+12,7
Charges de transfert	42,4	44,0	+3,7
dont:			
Part de tiers aux revenus de la Confédération	7,1	7,7	+8,3
Contributions à des tiers	13,3	13,6	+2,5
Contributions aux assurances sociales	14,3	14,5	+1,5
Charges financières	3,3	3,3	-1,2
Résultat ordinaire	6,4	4,1	

En ce qui concerne les **charges propres**, le niveau des *charges de personnel* est pratiquement inchangé par rapport à 2009 (+0,2 %). La rétribution du personnel et les cotisations de l'employeur augmentent en raison des mesures salariales (com-

compensation du renchérissement, +0,6 %) et de la croissance des effectifs (+255 postes à plein temps), mais le DDPS a dissous une provision destinée à couvrir les coûts du plan social, entraînant ainsi une diminution des charges. La dissolution de cette provision est directement liée à la suspension de la compression des effectifs au sein du DDPS (Base logistique de l'armée). Les *charges de biens et services* n'ont guère augmenté par rapport à 2009. Ont notamment diminué fortement les besoins requis au titre de la prévention des pandémies et de l'informatique dans le domaine de la défense. Par contre, les *amortissements sur les immobilisations corporelles et incorporelles* ont enregistré une hausse, en particulier en ce qui concerne les immeubles et les routes nationales.

L'augmentation des **charges de transfert** est due d'une part à la hausse d'origine conjoncturelle des parts des cantons aux recettes. D'autre part, la taxe sur le CO₂ a été redistribuée pour la première fois. Par ailleurs, les contributions à des tiers font l'objet d'une croissance importante, notamment dans le cadre de la péréquation financière et des contributions obligatoires aux organisations internationales. L'augmentation des contributions aux assurances sociales concerne surtout l'AVS et la réduction individuelle des primes. Les **charges financières** diminuent légèrement en raison de la réduction de la dette réalisée en 2009 et du faible revenu des taux d'intérêt.

5. Budget extraordinaire: redistribution anticipée des revenus de la taxe sur le CO₂

En vertu d'une décision prise par l'Assemblée fédérale lors de la session d'automne 2009, les revenus de la taxe sur le CO₂ des années 2009 et 2010 ont été redistribués de manière anticipée et non avec un décalage de deux ans. Cette mesure faisait partie du troisième train de mesures destinées à renforcer le système financier suisse et a permis de renforcer le pouvoir d'achat. Les paiements à double qui en résultent entraînent des dépenses extraordinaires de 427 millions. Le plafond des dépenses du frein à l'endettement a été relevé en conséquence. Dans le compte de résultats, les charges sont compensées par les revenus provenant du prélèvement effectué sur le fonds affecté.

6. Stabilisation de la dette brute

A fin 2010, la dette brute de la Confédération s'élève à 110,6 milliards, soit 0,4 milliard de moins qu'à fin 2009. Après l'importante réduction de la dette réalisée en 2009, la dette brute est restée relativement stable en 2010. Les flux de fonds résultant de l'excédent de recettes figurant au compte de financement ont permis de réduire de quelque 2 milliards la dette de la Confédération portant intérêt. Le fait que la dette brute ne diminue guère est essentiellement dû à la forte augmentation des engagements courants (1,4 mrd), notamment des créances découlant des parts de tiers en raison de la croissance des recettes et des demandes de remboursement au titre de l'impôt anticipé.

Directives concernant le budget 2012 et le plan financier 2013-2015 de la législature

Après avoir pris connaissance du résultat du compte 2010, le Conseil fédéral a adopté aujourd'hui ses directives concernant le processus de budgétisation et de planification pour les années 2012-2015. Il s'est fondé pour cela sur une évaluation de la situation budgétaire. Dans ce contexte, les chiffres du plan financier 2012-2014 ont été actualisés et la stratégie budgétaire pour la nouvelle législature a été définie.

Le Conseil fédéral s'est donné deux objectifs: le respect du frein à l'endettement et la stabilisation de la quote-part des dépenses. Par le biais du frein à l'endettement, la Constitution fixe le principal objectif de la politique budgétaire de la Confédération. Cette règle est contraignante pour le budget. Le Conseil fédéral s'efforce de présenter un plan financier de la législature qui soit également conforme au frein à l'endettement. La stabilisation de la quote-part des dépenses implique que la Confédération limite la croissance des dépenses au niveau de la croissance économique nominale.

Compte tenu du résultat étonnamment bon de l'exercice 2010, les **prévisions relatives aux recettes** ont été **actualisées**, car les recettes supplémentaires de 2010 ont aussi des conséquences sur le budget 2012 et les années suivantes. Cet effet de base joue en particulier un rôle important pour la taxe sur la valeur ajoutée, qui dépend de la conjoncture, et pour l'impôt fédéral direct. En outre, les méthodes de prévision concernant l'impôt anticipé et les recettes non fiscales ont été modifiées en raison de l'augmentation des rentrées de ces dernières années.

Sur la base de cette **évaluation de la situation**, les déficits structurels prévus dans le plan financier 2012-2014 seront remplacés, pour l'année 2012, par un excédent structurel de 1 milliard. Par contre, les années couvertes par le plan financier de la législature 2013 à 2015 affichent un budget tout juste conforme au frein à l'endettement, notamment en raison de la suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers et de la hausse des intérêts. Il est donc indispensable de mettre en œuvre plus de 85 % du programme de consolidation 2012-2013. Seules sont suspendues les mesures d'un montant de quelque 280 millions, réalisables à court terme et découlant du réexamen des tâches prévu par le programme de consolidation. Le Conseil fédéral se réserve la possibilité de recourir à ces mesures si la situation budgétaire venait à se détériorer.

Lors de son évaluation de la situation budgétaire, le Conseil fédéral s'est également penché sur l'ordre des priorités qu'il avait fixé dans le cadre du **réexamen des tâches** sous la forme de taux de croissance cibles pour 18 groupes de tâches durant la période allant de 2008 à 2015. La planification de l'année 2015 permet, pour la première fois, de comparer les valeurs cibles avec les valeurs prévues. L'ordre des priorités est relativement bien respecté. Les grands groupes de tâches, à savoir le trafic, la formation et la recherche, la prévoyance sociale, l'agriculture et la défense nationale croissent pour la plupart dans les limites imparties. Seule la coopération au développement, qui enflé de 7,4 % par année (taux de croissance de 3,3 %) augmente bien plus rapidement que prévu par le Conseil fédéral en raison de la décision prévisible du Parlement de relever l'aide publique au développement à 0,5 % du produit intérieur brut. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de ne pas revoir complètement son ordre de priorités. Il l'a cependant corrigé pour que les groupes de tâches Trafic ainsi que Formation et recherche reçoivent chacun, en 2015, des ressources supplémentaires pour un montant de 50 millions provenant de la marge de manœuvre existante. Il envisage en outre d'attribuer, en 2016, 100 millions à chacun de ces groupes.

Tableau 5 : Taux de croissance visés et taux de croissance prévus à l'heure actuelle pour les plus grands groupes de tâches

	Taux de croissance visés par le réexamen des tâches 2008-2015 (par an)	Taux de croissance prévus actuellement 2008-2015 (par an)
Coopération au développement	3,3%	7,4%
Défense nationale	1,5%	1,1%
Formation et recherche	4,5%	4,4%
Prévoyance sociale	4,4%	4,3%
Trafic	2,0%	2,2%
Agriculture	0,1%	0,4%

Conformément à l'ordre de priorités qu'il s'est fixé, le Conseil fédéral a finalement défini pour les années 2013 à 2016 les paramètres financiers des **arrêts financiers pluriannuels** de grande portée (coopération au développement, agriculture, trafic ferroviaire, formation, recherche et innovation)³. Certains de ces paramètres peuvent être inférieurs aux taux de croissance 2008-2015 si une progression supérieure à la moyenne a été enregistrée pendant les premières années, comme dans l'agriculture. Les messages correspondants seront élaborés par les départements compétents en tenant compte de ces paramètres et présentés au Parlement au début de la nouvelle législature. Le DFF suivra régulièrement l'évolution de la situation au cours des prochains mois. Le cas échéant, il soumettra au Conseil fédéral des modifications de ces paramètres.

Renseignements: Tobias Beljean, sous-directeur de l'Administration fédérale des finances, tél. 031 322 60 09

Documentation disponible à droite de la version électronique du présent communiqué de presse, publiée sous www.dff.admin.ch/actualites:

- Graphiques relatifs au compte 2010

³ Agriculture: 2014-2017