



Berne, le

Aux membres des Commissions des finances

Note d'information

Extrapolation de juin 2016: la discipline budgétaire et les taux d'intérêt négatifs influencent le résultat

1 Résultats de l'extrapolation de juin: abstraction faite des facteurs spéciaux, le résultat correspond aux attentes

Pour 2016, la Confédération s'attend à un solde de financement de - 0,1 milliard après correction des effets des taux d'intérêt négatifs. Le budget avait prévu un déficit de 0,5 milliard. D'après l'extrapolation la plus récente, les facteurs spéciaux faussent nettement le résultat attendu. En effet, les taux étant négatifs, davantage d'entreprises acquittent leur impôt fédéral direct durant l'année qui précède celle de l'échéance (+ 0,9 mrd de plus que prévu au budget) ou reportent leur demande de remboursement de l'impôt anticipé (+ 0,3 mrd). En outre, la Confédération devrait réaliser, en raison de la faiblesse des taux d'intérêt, des agios élevés sur ses emprunts (0,6 mrd). En raison de ces facteurs spéciaux, l'exercice 2016 devrait se solder par un excédent de 1,7 milliard. Toutefois, la situation des finances fédérales ne peut être évaluée que sur la base du résultat corrigé des effets des taux d'intérêt négatifs.

Tableau 1: Compte de financement 2016 – extrapolation au 30 juin 2016

Mrd CHF	Budget 2016	Extrapolation de juin	Ecart juin / budget
Recettes ordinaires	66,7	67,9	+ 1,2
Recettes fiscales	62,4	63,5	+ 1,1
Recettes non fiscales	4,3	4,4	+ 0,1
Dépenses ordinaires	67,2	66,2	- 1,0
Dépenses courantes	58,8	57,8	- 0,9
Dépenses d'investissement	8,5	8,3	- 0,1
Solde de financement ordinaire	-0,5	1,7	+ 2,2
<i>Augmentation des agios</i>		0,6	
<i>Augmentation des versements anticipés de l'IFD</i>		0,9	
<i>Augmentation de la TVA</i>		0,3	
Résultat hors facteurs spéciaux liés aux intérêts négatifs		-0,1	
Recettes extraordinaires	0,1	0,5	+ 0,3
Dépenses extraordinaires	–	–	–
Solde de financement	-0,4	2,2	+ 2,5
Résultat hors facteurs spéciaux liés aux intérêts négatifs		0,3	

Les éventuels écarts dans les totaux résultent de chiffres arrondis.



Le résultat non corrigé est dû à la hausse des recettes (+ 1,2 mrd) et au fait que le niveau estimé des dépenses est inférieur à celui qui est inscrit dans le budget (- 1,0 mrd). En ce qui concerne les recettes, leur évolution est en grande partie marquée par le produit de l'impôt fédéral direct (IFD), dont l'estimation actuelle dépasse de 1,2 milliard le montant budgétisé. Cet écart s'explique en grande partie par le fait que les contribuables avancent leurs versements. En effet, étant donné les taux d'intérêt négatifs, une plus grande partie de l'impôt fédéral direct relatif à l'année 2016 sera payée durant l'année courante et non en 2017, l'année d'échéance (+ 0,9 mrd par rapport au montant budgété). La progression du produit de l'impôt anticipé (+ 300 mio par rapport au montant budgétisé) est également influencée par les taux d'intérêt négatifs, car les demandes de remboursement sont reportées. Ces recettes fiscales supplémentaires ne sont cependant pas de réels revenus supplémentaires, puisqu'il en résultera des pertes de recettes d'un montant correspondant lorsque les taux auront retrouvé un niveau normal.

Du côté des dépenses, la baisse des taux entraîne des agios supérieurs au montant budgétisé, ce qui fait diminuer les intérêts passifs (- 0,6 mrd). Tant l'augmentation des agios que les versements anticipés de l'IFD et le report des remboursements en matière d'impôt anticipé s'expliquent par le contexte particulier en matière de taux. Sans ces facteurs spéciaux, le déficit attendu se situerait autour de 0,1 milliard.

Le facteur conjoncturel étant pratiquement identique à celui du budget (1,010 au lieu de 1,009), le déficit autorisé par le frein à l'endettement n'est que légèrement plus élevé que celui qui est prévu au budget (- 0,7 mrd au lieu de - 0,6 mrd). Compte tenu de l'excédent attendu dans le budget ordinaire (1,7 mrd), on obtient, sans tenir compte de la correction des facteurs spéciaux au sens du frein à l'endettement, un excédent structurel de 2,4 milliards. En revanche, si l'on prend en considération cette correction, l'excédent structurel s'établirait à 0,6 milliard.

L'extrapolation se fonde sur l'état des recettes et des dépenses durant l'année. Elle comporte des grandes incertitudes, étant donné que les modes de paiement peuvent fortement varier.

2 Principes de l'extrapolation

Le 24 août, le Département fédéral des finances (DFF) publiera les chiffres des recettes fiscales des six premiers mois de 2016 ainsi qu'un aperçu du résultat attendu du compte de financement, extrapolé sur la base des chiffres disponibles à fin juin. L'extrapolation ne tient compte que des postes ayant des incidences financières. Par la présente note, établie en vertu de l'art. 142, al. 4, de la loi sur le Parlement (RS 171.10), le DFF informe le Conseil fédéral et les Commissions des finances des résultats de cette extrapolation.

Dans le cadre de l'extrapolation, chaque recette est estimée séparément sur la base des rentrées fiscales du premier semestre et des prévisions conjoncturelles les plus récentes, puis comparée aux données empiriques des années précédentes. Pour ce qui est des dépenses, l'extrapolation se fonde, d'une part, sur une enquête menée auprès des départements qui permet de recenser les augmentations ou réductions attendues des dépenses par rapport au budget et, d'autre part, sur des données empiriques concernant les réductions de dépenses.



3 Évolution des paramètres macroéconomiques

Les prévisions actuelles du groupe d'experts se situent en-deçà des paramètres qui ont servi de base au budget 2016. Jouant un rôle important dans l'évolution des recettes, le produit intérieur brut (PIB) nominal devrait ainsi augmenter de 1,0 % en 2016, alors que le budget prévoyait une croissance de 1,4 %. En outre, l'appréciation du franc constitue clairement un frein à l'inflation.

Tableau 2: Paramètres macroéconomiques 2016

Variation en %	Budget 2016 19.8.2015	Groupe d'experts 16.6.2016
Produit intérieur brut nominal	1,4	1,0
Produit intérieur brut réel	1,6	1,4
Inflation (indice des prix à la consommation)	0,3	- 0,4

4 Estimation des recettes ordinaires

Par rapport au budget 2016, on s'attend à une hausse de 1,2 milliard des recettes. Les recettes supplémentaires sont surtout dues à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé et résultent principalement des taux d'intérêt négatifs. Les différentes *recettes fiscales* évoluent comme suit:

- En ce qui concerne le produit de l'*impôt fédéral direct (IFD)*, les recettes enregistrées à fin juin sont nettement supérieures au montant correspondant de l'année précédente (+ 0,9 mrd). À l'heure actuelle, la distinction entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le bénéfice net des personnes morales n'est pas encore possible. Il semble cependant que l'évolution des recettes soit marquée par les versements anticipés relatifs à l'impôt sur le bénéfice, comme c'était déjà le cas durant la deuxième moitié de l'année 2015. En ce qui concerne l'IFD, les créances pour l'année fiscale en cours ne seront exigibles qu'au 1^{er} mars 2017. Mais, dans certains cantons, les contribuables peuvent déjà régler leurs impôts cette année. Au vu des taux d'intérêt parfois négatifs servis sur les avoirs en compte, les contribuables sont de plus en plus nombreux à faire usage de cette possibilité. Selon les informations disponibles, les versements anticipés sont estimés pour cette année à 2,9 milliards, soit 700 millions de plus que l'année dernière et 900 millions de plus que prévu au budget. Pour 2016, on table au total sur des recettes de 20,6 milliards, soit 1,2 milliard de plus que le montant inscrit au budget. Il n'est pas encore possible de savoir à quel point cette tendance aux versements anticipés devrait se poursuivre durant la deuxième moitié de l'année. Il convient cependant de noter que dans le cas d'un retour à la normale du niveau des taux d'intérêt, les paiements anticipés devraient diminuer de façon marquée. Dès que les rendements des placements du marché monétaire seront à nouveau positifs, les contribuables n'auront plus intérêt à payer leurs impôts plus tôt, mais préféreront utiliser leur excédent de liquidités jusqu'à l'échéance de la créance fiscale afin d'optimiser leurs rendements.
- Les recettes provenant de l'*impôt anticipé (IA)* correspondent à la différence entre les rentrées fiscales et les remboursements. Ce solde est élevé à l'heure actuelle, car les versements ont été effectués plus rapidement que d'habitude en raison des intérêts



négatifs. Mais avant tout, pour la même raison, une partie des demandes de remboursement pourrait être retardée, ce qui ne fait qu'accroître l'incertitude quant aux revenus annuels. À fin juin, le solde est supérieur de plus de 500 millions au montant correspondant de l'année précédente. Si cette situation devait persister, il serait possible que l'écart des recettes de l'IA par rapport au budget soit supérieur aux 300 millions prévus actuellement. L'estimation de 6,0 milliards se fonde sur la méthode utilisée pour l'établissement du budget (lissage non linéaire) et est inférieure de quelque 500 millions au résultat de l'année précédente.

- Le produit de la *TVA* devrait être supérieur d'environ 400 millions à celui de l'année précédente, mais inférieur de 350 millions aux prévisions. Cette diminution s'explique avant tout par le fait que le montant inscrit au budget se fondait encore sur une évolution économique plus favorable. En effet, le PIB nominal ne progresse que de 1,0 % à la place du taux attendu de 1,4 %, ce qui a des effets directs sur les recettes de la TVA. En outre, le budget 2016 reposait sur une surestimation du produit de la TVA pour 2015.
- Pour ce qui est de l'*impôt sur les huiles minérales*, les recettes cumulées à fin juin se situent en-deçà des attentes. Cela s'explique notamment par la force du franc qui continue de freiner le tourisme à la pompe en Suisse et par la promotion de carburants issus de matières premières renouvelables. Jusqu'à présent, une hausse d'impôt compensatoire sur ces carburants n'a pas été introduite. En outre, les perspectives économiques pour l'année en cours ont été revues à la baisse. Les recettes devraient ainsi être inférieures tant au montant inscrit au budget qu'au résultat de l'année précédente (- 130 mio et - 12 mio respectivement).
- S'agissant des *droits de douane à l'importation*, les recettes devraient dépasser le montant inscrit au budget de 60 millions. Cet écart s'explique notamment par une augmentation du volume des importations.
- Le produit de l'*impôt sur les maisons de jeu* devrait être supérieur aux prévisions budgétaires de 20 millions. En effet, malgré l'augmentation des jeux en ligne et la force du franc qui renforce la concurrence exercée par les maisons de jeu des pays voisins, on s'attend à ce que les recettes de cet impôt se stabilisent par rapport à leur niveau de 2015.

Les *recettes non fiscales* devraient dépasser de 0,1 milliard la valeur budgétisée, principalement en raison de la hausse des recettes d'intérêts issues des placements sur le marché monétaire et le marché des capitaux (+ 129 mio).

5 Estimation des dépenses ordinaires

S'agissant des dépenses ordinaires, on table sur des besoins additionnels de 1,1 milliard liés aux suppléments et aux dépassements de crédits, lesquels seront compensés par des diminutions par rapport aux montants budgétés estimés à 2,1 milliards. Au final, les dépenses ordinaires sont donc inférieures de 1,0 milliard au montant inscrit au budget. Abstraction faite du recul des dépenses de 0,6 milliard lié à l'augmentation des agios, l'économie par rapport au budget se monterait encore à 400 millions.

- Des *dépenses supplémentaires* d'un montant de 417 millions ont été approuvées par le biais du premier supplément au budget (y c. les reports de crédits). Les compensations ont



permis de réduire ce montant de 21 millions. Dans le cadre du deuxième supplément, on s'attend à des demandes d'un volume de 350 millions comprenant notamment les besoins additionnels dans le domaine de l'asile (env. 150 mio). Ensemble, les deux suppléments devraient représenter 1,1 % des crédits budgétaires, ce qui correspond à la moyenne des dix dernières années.

- Les *dépassements de crédits* sont estimés à 300 millions, ce qui représente 0,4 % des crédits accordés (budget et suppléments). Ils sont dus pour deux tiers à la part des cantons au produit de l'IFD, qui correspond à 17 % du montant total des recettes de cet impôt.
- Selon les données fournies par les départements et les valeurs empiriques des années précédentes, les *diminutions de dépenses par rapport aux montants budgétisés* devraient atteindre 2,1 milliards, soit 3,1 % des crédits accordés. Elles se trouvent donc en dessous de la moyenne des dix dernières années (3,8 %). Le plus important solde de crédit concerne les intérêts passifs (- 579 mio). Dans ce cas, le bas niveau des taux d'intérêt entraîne des agios élevés (qui ont pour effet de réduire les charges) lors des augmentations d'emprunts. À partir de 2017, les agios seront répartis sur toute la durée de validité des emprunts dans le cadre du compte de financement. Cela permettra une amélioration significative de la précision de l'estimation des intérêts passifs. Une autre réduction de dépenses relativement importante concerne les coûts de la participation de la Suisse aux travaux de recherche de l'UE (- 116 mio). Etant donné le recul des recettes de la TVA, les prestations versées par la Confédération à l'AVS et à l'AI sont, elles aussi, inférieures aux prévisions du budget (- 33 mio et - 52 mio respectivement).. Les autres baisses de dépenses par rapport aux montants budgétisés s'observent dans l'ensemble de l'administration fédérale et témoignent d'une grande discipline budgétaire.

6 Budget extraordinaire

Outre les recettes extraordinaires provenant de l'attribution des fréquences de téléphonie mobile (145 mio; troisième tranche de paiement), on s'attend à 322 millions issus, d'une part, de la procédure de liquidation concordataire de Swissair (166 mio) et, d'autre part, de l'amende infligée en 2012 à BMW par la Commission de la concurrence (157 mio).

7 La situation budgétaire requiert de nouvelles mesures d'économies

En raison des facteurs spéciaux mentionnés plus haut, les recettes de l'impôt fédéral direct seront, en vertu de l'extrapolation faite pour 2016, supérieures de 1 milliard au montant estimé en mai dernier et utilisé pour établir le budget 2017. Seront notamment supérieurs aux attentes les versements anticipés de l'impôt 2016, qui ne sera dû qu'en 2017 (+ 0,9 mrd). L'augmentation du produit de l'impôt anticipé est imputable, avant tout, au report des demandes de remboursement. L'accroissement des versements anticipés et le report des demandes de remboursement ne sont toutefois pas des phénomènes durables, car ils sont liés aux taux d'intérêt négatifs. Le plan financier se fonde sur l'hypothèse que les taux d'intérêt à court terme retrouveront des valeurs positives en 2018. Si cette prévision se réalise, la situation se normalisera du côté des versements anticipés et des demandes de remboursement, ce qui se traduira par des diminutions de recettes au cours de l'exercice concerné. Dans ce contexte, il n'y a pas lieu de modifier les estimations sur lesquelles se fonde le budget 2017.



Des déficits structurels pouvant atteindre 2 milliards sont toujours attendus à partir de 2018. Compte tenu du nouveau contexte, le DFF présentera au Conseil fédéral au cours du second semestre un nouveau train de mesures de stabilisation pour les années 2018 à 2020.

Département fédéral des finances DFF

Ueli Maurer

Annexe:

- Communiqué de presse du DFF