



Annexe au communiqué du 19 février 2020

## La Confédération s'est-elle trompée dans ses calculs?

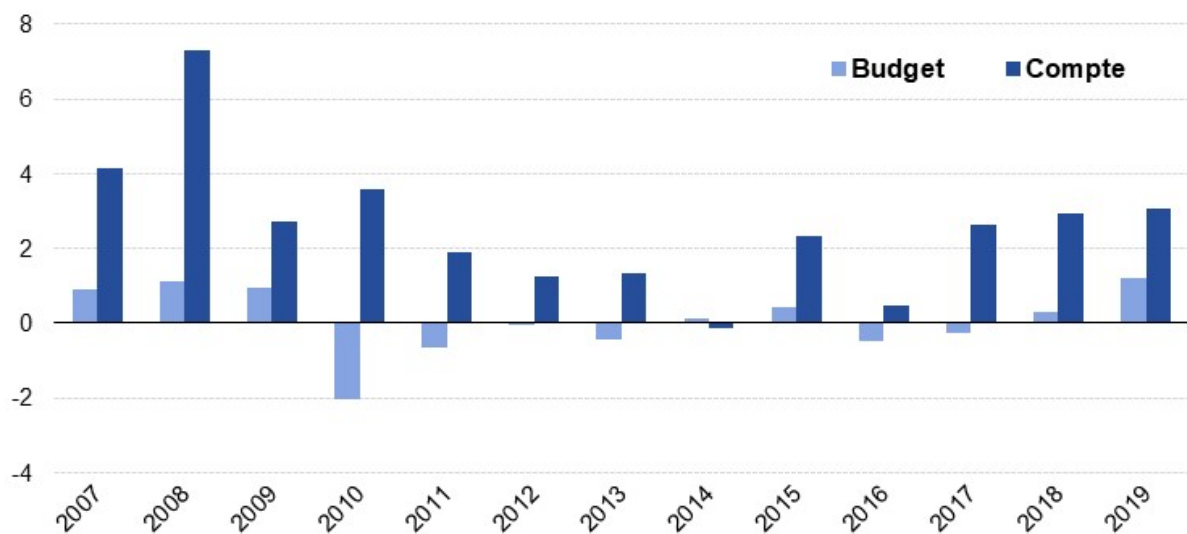
*En 2019, la Confédération a enregistré un excédent se chiffrant à 3,1 milliards de francs, alors qu'un montant de 1,2 milliard avait été inscrit au budget. Pourquoi les résultats du compte sont-ils le plus souvent meilleurs que ceux qui étaient prévus au budget?*

*Questions et réponses*

### Les résultats du compte sont-ils réellement souvent meilleurs que ceux du budget?

En effet, cela a été le plus souvent le cas ces dernières années. Seul l'exercice 2014 a clos sur un résultat légèrement inférieur aux prévisions budgétaires (voir le graphique 1).

Graphique 1: Solde de financement ordinaire de 2007 à 2019, en milliards de francs



### À quoi est dû l'écart entre le compte et le budget?

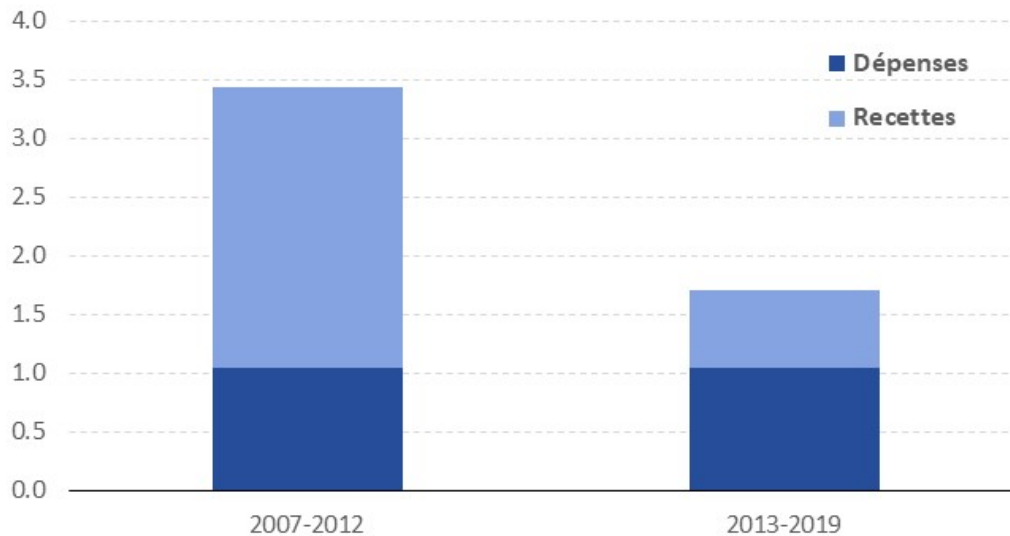
L'amélioration des résultats par rapport au budget résulte, d'une part, de la progression des recettes (qui sont sous-estimées) et, d'autre part, de la réduction des dépenses (qui sont sur-estimées).

Les erreurs d'estimation des recettes sont inévitables, car l'évolution de ces dernières est soumise à des variations assez importantes. Toutefois, ces erreurs devraient se compenser mutuellement au fil du temps.

Quant aux dépenses, elles sont systématiquement inférieures au montant budgétisé, car les crédits budgétaires autorisés par le Parlement ne peuvent pas être dépassés. Pour cette raison, les unités administratives ont tendance à établir leurs budgets avec prudence et à utiliser les ressources allouées de manière économe.

Le graphique 2 illustre le montant des écarts par rapport au budget depuis 2007. Il en ressort que la qualité de l'estimation des recettes s'est nettement améliorée au cours de ces dernières années.

Graphique 2: Montant des écarts par rapport au budget, de 2007 à 2012 et de 2013 à 2019 (moyenne par année, en milliards de francs)



### Quelles difficultés l'estimation des recettes pose-t-elle?

La sous-estimation des recettes est essentiellement liée au produit de l'impôt anticipé, qui affiche une tendance à la hausse depuis 2005. Malgré cette tendance, l'évolution de ce produit demeure très discontinue, ce qui rend difficile toute prévision précise.

### Pourquoi?

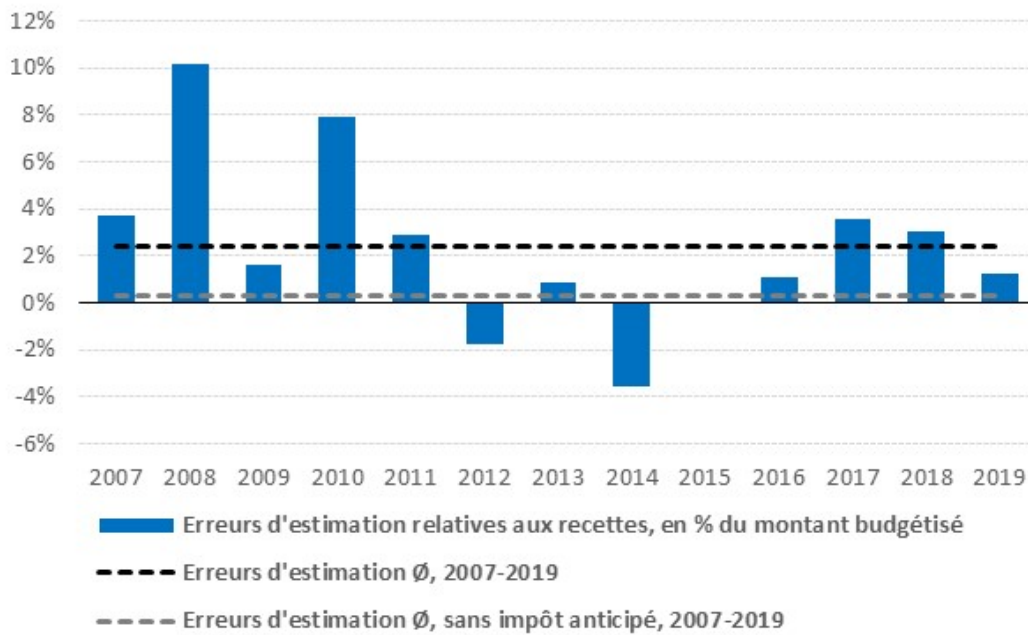
Premièrement, tant les bénéfices des entreprises que les dividendes versés par ces dernières varient fortement. Deuxièmement, les entreprises peuvent demander le remboursement de l'impôt anticipé dans les trois ans qui suivent sa perception. Troisièmement, des événements particuliers peuvent avoir une incidence disproportionnée sur les recettes. La combinaison de ces trois éléments entraîne les fortes variations des recettes issues de l'impôt anticipé.

### Comment l'estimation des recettes a-t-elle évolué ces dernières années? Sa qualité s'est-elle améliorée?

La qualité de l'estimation des recettes a connu une nette amélioration au cours des dernières années. Sur la période allant de 2013 à 2019, les recettes ont été sous-estimées dans une proportion moyenne de 0,9 % (0,7 milliard), alors que sur la période précédente (2007 à 2012), le taux d'erreur moyen était de 4,1 % (2,4 milliards). Cette amélioration résulte notamment de l'introduction, en 2012, d'un nouveau modèle d'estimation pour l'impôt anticipé.

Le graphique 3 illustre les erreurs de prévision des recettes par année. Une erreur d'estimation positive signifie que les recettes ont été sous-estimées dans le cadre du budget. Comme l'indiquent les lignes grise et noire (erreurs moyennes relatives aux prévisions, avec et sans impôt anticipé), les écarts les plus importants relèvent du domaine de l'impôt anticipé. Le graphique montre également l'importance de l'évolution conjoncturelle pour la précision des estimations. En période d'essor économique, les recettes ont tendance à être sous-estimées (erreur d'estimation positive) alors qu'en phase de récession, elles sont plutôt surestimées (erreur d'estimation négative). Les deux effets se compensent mutuellement sur un cycle conjoncturel.

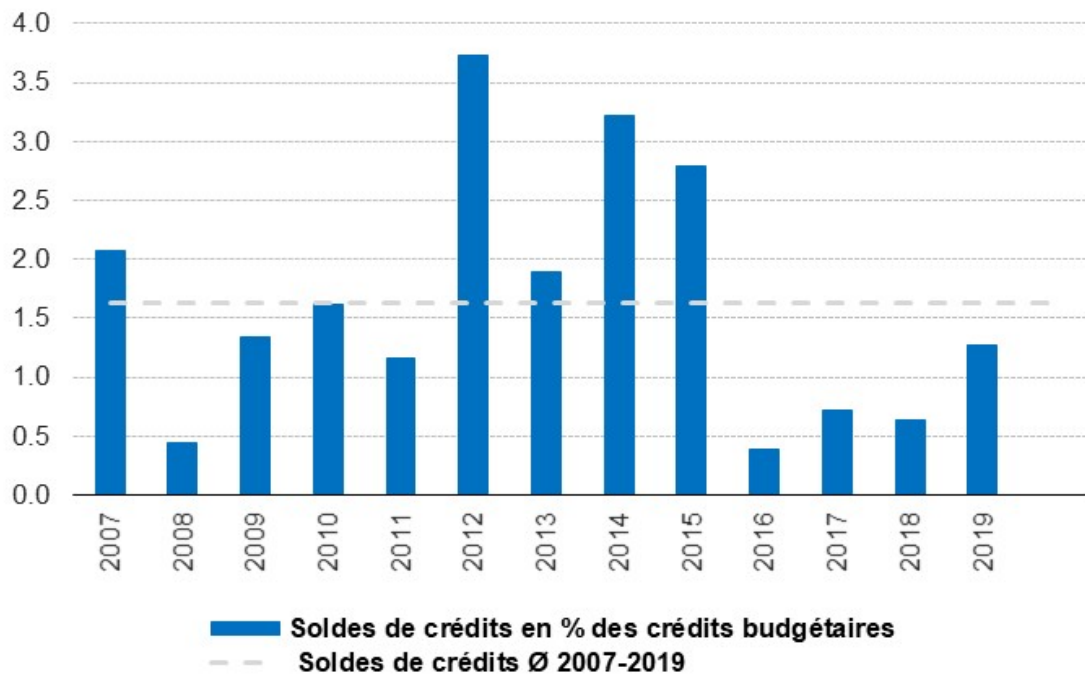
Graphique 3: Écarts par rapport au budget relatifs aux recettes, de 2007 à 2019 (en % du montant budgétisé)



### Comment les dépenses sont-elles budgétisées?

En 2019, les dépenses ont atteint 71,4 milliards au total, soit 1,3 % de moins que prévu au budget. Durant toute la période allant de 2007 à 2019, les dépenses effectives ont été inférieures aux prévisions budgétaires. En moyenne, l'écart était de 1,6 % (voir le graphique 4).

Graphique 4: Écarts par rapport au budget relatifs aux dépenses, de 2007 à 2019 (en % du montant budgétisé)



À la fin de l'exercice budgétaire, on constate que les dépenses ont généralement été inférieures aux prévisions. Cela tient au fait que chaque poste budgétaire est assorti d'un plafond des dépenses qui ne peut être dépassé. C'est pourquoi les montants sont budgétés avec circonspection. Les montants qui ont été inscrits en trop sont perdus en fin d'exercice.

Les soldes de crédits montrent par ailleurs que l'administration fédérale gère de manière économe les ressources allouées et n'effectue pas de dépenses dans le seul but d'épuiser les crédits («fièvre de décembre»).

Les soldes de crédits se répartissent en principe sur de nombreux postes budgétaires. Cependant, certains facteurs ont une plus forte influence que d'autres. Il en va ainsi des dépenses dont le montant dépend directement des recettes. Par exemple, la diminution du produit de l'impôt fédéral direct entraîne une réduction de la part cantonale à ce produit. En outre, des événements particuliers génèrent régulièrement la formation de soldes de crédits (par ex. le rejet de l'achat des nouveaux avions de combat Gripen, la non-association complète de la Suisse au programme de recherche européen «Horizon 2020», ou encore le recul du nombre des demandes d'asile).

### **Quels ont été les soldes de crédits les plus importants enregistrés en 2019?**

Des soldes de crédits ont été enregistrés en particulier pour les dépenses consacrées à la prévoyance sociale (- 0,6 milliard), à la sécurité (- 0,3 milliard) et au trafic (- 0,2 milliard). En ce qui concerne la prévoyance sociale, les dépenses ont fléchi en raison, d'une part, de la baisse du nombre des demandes d'asile et, d'autre part, de la diminution des recettes de la TVA et donc des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI. Dans le domaine de la sécurité, les dépenses d'armement sont restées inférieures aux prévisions du budget en raison du retard de projets, tandis que dans le domaine du trafic, la diminution des recettes s'est là aussi traduite par une baisse de l'apport aux fonds pour les transports.

### **Pourquoi la méthode de calcul de la provision en vue du remboursement de l'impôt anticipé a-t-elle été modifiée?**

Depuis 2007, une provision est inscrite au bilan en vue des demandes de remboursement de l'impôt anticipé. La méthode de calcul de cette provision est appliquée depuis 2007. Son examen a révélé qu'elle se fondait sur des hypothèses trop simplifiées en ce qui concerne le moment où les demandes de remboursement sont déposées. Des données plus détaillées étant désormais disponibles, les besoins en matière de provisions peuvent être déterminés avec davantage de précision. L'examen de la méthode de calcul a montré que les provisions effectuées depuis 2007 avaient été insuffisantes.

### **Quelles sont les conséquences de la modification de cette méthode?**

L'augmentation de la provision nécessite un retraitement des chiffres de clôture pour l'exercice 2018. Cela signifie que ces chiffres sont adaptés rétroactivement à la nouvelle méthode de calcul. Le retraitement permet d'obtenir une comparaison plus pertinente entre le compte 2018 et le compte 2019.

Le retraitement a les conséquences suivantes:

- La provision pour l'exercice 2018 s'élève désormais à 19,3 milliards (au lieu de 11,5 milliards); elle est augmentée à 20,8 milliards pour l'exercice 2019. La nouvelle méthode de calcul montre que, depuis 2007, les besoins en matière de provisions étaient nettement plus élevés que ne l'indiquait l'ancienne méthode; au début de 2007 déjà, la provision aurait ainsi dû se monter non pas à 7,6 milliards, mais à 13,5 milliards.
- Le retraitement n'a guère de répercussion sur l'évolution des recettes nettes de l'impôt anticipé. Celles-ci continuent de suivre une tendance à la hausse. Elles atteignent 7,9 milliards (au lieu de 7,7 milliards) pour l'exercice 2018 et passent à 8,3 milliards pour 2019.

Avec la nouvelle méthode de calcul, les recettes nettes de l'impôt anticipé obtenues depuis 2007 auraient été inférieures d'un montant total de 1,9 milliard (soit - 2,8 %). Il faut donc retrancher ce montant du solde du compte de compensation du frein à l'endettement.