

# 50<sup>e</sup> législature : un défi sous l'angle des finances publiques

## dossierpolitique

21 avril 2016

Numéro 3

**Politique financière** La politique financière est l'un des plus grands défis de l'actuelle législature de la Confédération. Des déficits importants sont annoncés, et ce pour chaque année. Fort de ce constat, le Conseil fédéral adoptera, au mois de mai, un programme de stabilisation qui proposera des mesures de correction pour un volume pouvant atteindre un milliard de francs. Ces mesures suffiront à stabiliser le budget de la Confédération, à condition que le Parlement fasse preuve de discipline financière et que les recettes évoluent favorablement. L'évolution structurelle à long terme constitue un défi de taille. La forte augmentation des dépenses liées met le frein à l'endettement sous pression. Ce mécanisme, principal instrument de politique financière de la Confédération qui a mis un terme à la spirale de l'endettement dans les années 1990, menace d'y laisser des plumes. À moins de prendre des mesures, les impôts augmenteront.

### Position d'economiesuisse

▶ Conformément aux consignes du Conseil fédéral, il convient de restaurer l'équilibre budgétaire. Cela suppose de mettre en œuvre le programme de stabilisation 2017-2019 dans son intégralité.

▶ Il s'agit d'éviter des surcroûts de dépenses en lien dans les grandes décisions à venir et d'autres projets. L'enveloppe pour le domaine FRI constitue toutefois une exception. Une priorité plus marquée dans l'attribution des ressources doit bénéficier à ce domaine.

▶ Si les mesures décidées ne suffisent pas à équilibrer le budget, il ne faudra pas tarder à en prendre d'autres.

▶ En vue de regagner une marge de manœuvre financière, il faut éviter d'instituer de nouvelles dépenses liées. Il serait même judicieux de supprimer ou du moins d'atténuer la part des ressources fédérales générales liées. La priorité doit aller à l'utilisation efficiente des ressources.

## Finances publiques : chiffres rouges et défis structurels

► L'évolution du budget de la Confédération jusqu'en 2019 appelle une action.

Comme toujours au début d'une législature – celle en cours va de décembre 2015 à décembre 2019 – le Conseil fédéral a présenté en janvier son programme. Le plan financier de la législature fait partie des objets politiques à planifier. Ce plan va de 2017 à 2019, sachant que la première année de la législature, 2016, est couverte par le budget. C'est ce qu'a décidé le Parlement en décembre dernier.

Le plan financier de la législature fait partie intégrante de la planification financière de la Confédération. Sur le plan du contenu, il ne diffère pas beaucoup des plans financiers habituels : ils accompagnent le budget et présentent l'évolution financière pour les trois années suivantes. Le plan financier est un instrument de planification non contraignant. Il constitue une aide au moment de définir l'orientation de la politique financière et d'arrêter les montants accordés à des projets divers. Sa particularité est de regarder vers l'avenir et de proposer, pour la première fois cette année, une planification à moyen terme jusqu'en 2024. Comme par le passé, il propose également un scénario à long terme pour les finances publiques de la Suisse avec une attention particulière aux coûts de l'évolution démographique. L'horizon de cette planification à long terme est 2045 ([plan financier de la législature](#)).

Ce qui nous intéresse ici c'est l'évolution du budget jusqu'en 2019. À l'heure actuelle, il est surtout marqué par des chiffres rouges. La croissance des dépenses est supérieure à celle des recettes pour l'ensemble de la période, ce qui se traduit par des déficits annuels. Un train de mesures – le programme de stabilisation 2017-2019 – doit garantir que le budget de la Confédération respecte les exigences du frein à l'endettement. Cela suppose des corrections de l'ordre d'un milliard de francs au moins. Les corrections seront suffisantes ou pas, en fonction des décisions du Parlement sur des projets importants.

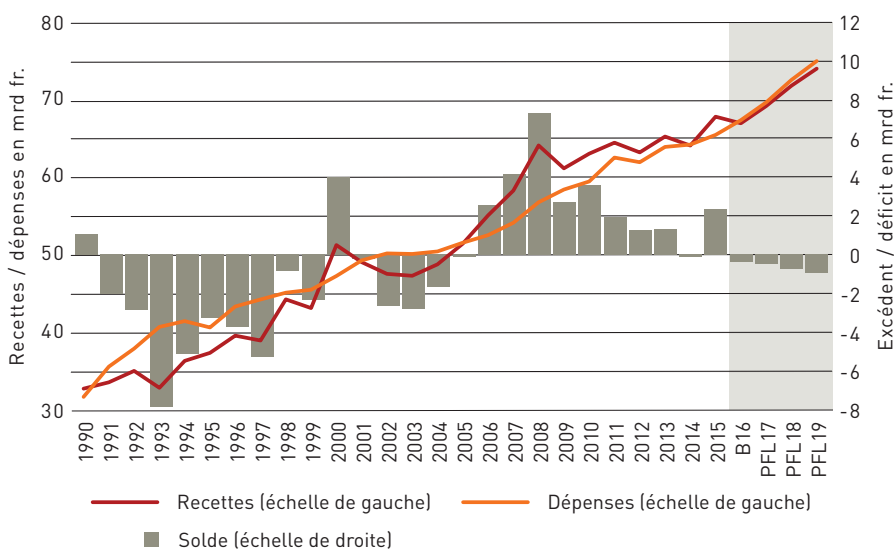
Plusieurs évolutions à long terme mettent à mal le budget sur le plan structurel. La principale est la croissance des dépenses fortement liées légalement. Les conséquences, visibles depuis quelque temps déjà, s'accroissent. Des processus d'éviction mettent ainsi le frein à l'endettement sous pression. La multiplication des dépenses liées et des ressources affectées menace le principe fondamental du frein à l'endettement, à savoir la fixation des dépenses en fonction des recettes ; le système s'inverse, comme si les dépenses finiraient par déterminer le montant des recettes. Dans l'intérêt d'une bonne gestion budgétaire fédérale, mais aussi dans celui de la population et de l'économie – il en va du niveau futur des impôts – cette question mérite d'être examinée rapidement.

**Figure 1**

► Le budget de la Confédération est déficitaire pour toute la période du plan financier de la législature. Malgré les mesures d’allègement prévues dans le programme de stabilisation 2017-2019, le déficit structurel avoisinera un milliard de francs. Ce déficit doit être corrigé.

**Évolution du budget de la Confédération (de 1990 à 2019)**

Recettes, dépenses et résultat financier, en milliards de francs



Source : Administration fédérale des finances (2016)

<b>Plan financier de la législature 2017-2019 (en millions de francs)</b>					
B : Budget	B	PF	PF	PF	ø Δ en %
PF : Plan financier	2016	2017	2018	2019	2015-2019
<b>Compte financier</b>					
Recettes ordinaires	66'733	68'940	71'554	73'748	2,2%
Dépenses ordinaires	67'134	69'416	72'298	74'719	2,7%
<b>Solde de financement</b>	<b>-402</b>	<b>-476</b>	<b>-744</b>	<b>-972</b>	
Déficit autorisé par la conjoncture	-600	-206	0	0	
<b>Solde structurel</b>	<b>199</b>	<b>-270</b>	<b>-744</b>	<b>-972</b>	
<b>Indicateurs économiques</b>					
Croissance réelle du PIB, en %	1,5	2,0	1,7	1,7	1,7%
Renchérissment (en %)	0,1	0,6	0,8	1,0	0,6%

► Frein à l'endettement : les déficits attendus sont si élevés que le Conseil fédéral ne peut les éliminer par des mesures et des corrections propres.

**Évolution générale du budget**

Selon le plan financier de la législature, la Confédération enregistrera chaque année un déficit pouvant atteindre un milliard de francs. Ce déficit a une origine structurelle, c'est-à-dire qu'il ne résulte pas d'une conjoncture faible, mais d'un excédent de dépenses. Le frein à l'endettement, que la Confédération a introduit en 2003, n'autorise pas de déficit structurel. Autrement dit, le budget d'un exercice donné doit respecter le frein à l'endettement. Des déficits sont admis uniquement les années où la conjoncture est mauvaise (sous-utilisation de la capacité économique).

Le Conseil fédéral veille normalement au respect du frein à l'endettement lors de l'établissement du plan financier. Ce n'est pas le cas actuellement, les déficits attendus sont si élevés que le Conseil fédéral ne peut les éliminer par des

mesures et des corrections propres. Le récent état des lieux financier effectué en février 2016 a quelque peu réduit l'ampleur du problème (notamment en raison des bons résultats du compte d'État 2015). Les perspectives se sont en effet un peu améliorées. Les déficits attendus peuvent cependant encore atteindre 500 millions de francs par an (2018/2019), (cf. encadré et figure 2), sachant que ce montant tient compte du programme de stabilisation 2017-2019 proposé. Sans ce programme, les résultats annuels seraient bien pires.

Plusieurs facteurs particuliers influencent l'évolution des recettes et des dépenses. Les taux de croissance moyens ne sont guère parlants. Des projets que le Parlement a votés ou préparés sous la dernière législature commencent seulement à se répercuter sur les finances ou entreront en vigueur pendant la législature actuelle. Un examen plus détaillé de l'évolution des recettes et des dépenses est utile pour mieux comprendre l'évolution budgétaire dans son ensemble. Cependant, un examen différencié ne change rien au fait que le résultat n'est pas équilibré et que les dépenses croissent plus vite que les recettes.

#### **État des lieux de la politique financière de février 2016**

La Confédération a eu une surprise à la fin de l'exercice 2015. À la mi-février, elle a annoncé un excédent ordinaire de 2,3 milliards de francs, alors qu'elle avait budgété un excédent de 0,4 milliard de francs. Il résulte essentiellement d'une baisse des dépenses (-1,9 milliard). Les recettes correspondaient à peu près aux prévisions. Des économies ont été réalisées au titre des intérêts passifs (-0,5 milliard) et de la contribution au programme de recherche de l'UE (-0,3 milliard). En ce qui concerne les recettes, l'impôt anticipé a enregistré une forte hausse (+1,3 milliard). Celles au titre de la TVA ont pour leur part souffert du fléchissement de la conjoncture et sont restées 1,3 milliard de francs en deçà des prévisions. Or des recettes de TVA inférieures entraînent des dépenses inférieures, du fait que des parts de la TVA sont transférées à des tiers (AVS, AI, FIF; total -0,4 milliard). Les recettes au titre de l'impôt fédéral direct n'ont pas non plus atteint le montant budgété (-0,2 milliard). Après les faibles recettes fiscales de 2014, la Confédération s'attendait toutefois à un résultat encore moins bon. Les recettes de l'impôt fédéral direct ont progressé de 12% par rapport à 2014, ce qui est beaucoup.

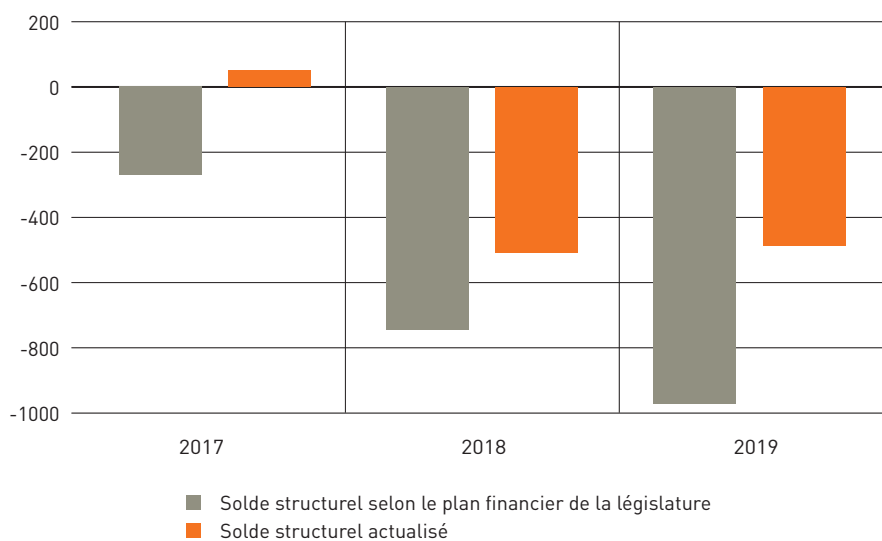
Le résultat 2015, meilleur que prévu, a amélioré les perspectives pour les années jusqu'en 2019. Le déficit structurel a diminué de 300 millions de francs environ (cf. figure 2). Selon les prévisions, il sera nul en 2017. Pour les années 2018 et 2019, le manque à gagner se monte encore à un demi-milliard de francs par an, en tenant compte des corrections du programme de stabilisation 2017-2019. Au vu de ces déficits, le Conseil fédéral a raison de maintenir ce programme.

**Figure 2**

► En février dernier, le Conseil fédéral a revu ses indicateurs financiers. Par rapport au plan financier de la législature, les résultats sont un peu meilleurs jusqu'en 2019. Des déficits importants subsistent toutefois pour 2018 et 2019. Ceux-ci sont incompatibles avec le frein à l'endettement et doivent être résorbés, sachant que les chiffres tiennent déjà compte du programme de stabilisation. Dans la mesure où des dépenses supplémentaires menacent, les chiffres pourraient être encore moins bons. Le déficit pourrait atteindre jusqu'à 1,5 milliard de francs.

**Légère amélioration, mais des déficits structurels élevés subsistent**

Solde, en millions de francs



Source : Administration fédérale des finances (2016)

**Évolution des recettes**

D'après le plan financier de la législature et selon un calcul qui date d'avant l'été 2015, les recettes de la Confédération progresseront de 2,2% en moyenne par an pendant la période de 2015 à 2019. Le chiffre actualisé est légèrement plus élevé : la croissance est maintenant estimée à 2,8%. Les prévisions concernant la croissance économique pour la même période sont plus basses. Le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse devrait progresser de 1,7% par an en moyenne. Le fait que les recettes croissent davantage que le PIB est annonciateur de hausses d'impôts ou de nouveaux impôts. En moyenne à long terme, les recettes de la Confédération croissent à peu près au même rythme que l'économie. Cela vaut tout particulièrement pour les principales sources de recettes de la Confédération, la TVA et l'impôt fédéral direct.

► Les impôts sur le revenu et sur le bénéfice ne rapportent plus autant qu'au début du siècle.

Pendant un temps, ces prévisions ne semblaient plus correctes pour l'impôt fédéral direct. Les recettes au titre des impôts fédéraux ont progressé substantiellement à plusieurs reprises, surtout à partir de 2005. Le moteur principal était l'impôt sur le bénéfice des entreprises, dont le produit a doublé en dix ans. Après la crise financière de 2008-2009, il s'est effondré. Ni l'impôt sur le revenu ni celui sur le bénéfice n'ont retrouvé les taux de croissance antérieurs. Début 2015, lorsque cette évolution s'est confirmée, le Conseil fédéral a adapté les chiffres du plan sur la base des nouvelles prévisions de recettes. Il a revu à la baisse le budget 2016 de 1,3 milliard de francs. De plus, il a fait élaborer un programme de correction pour les années suivantes – le programme de stabilisation 2017-2019 ([dossierpolitique Finances publiques 2016](#)).

L'une des questions clé de l'évolution financière de la Confédération est celle des impôts fédéraux ces prochaines années. En 2015, les recettes ont à nouveau évolué bien mieux que prévu. On peut se demander s'il s'agit d'un signal de reprise (et si l'année 2014, avec ses recettes particulièrement faibles, constituait une exception) ou si, au contraire, l'année 2015 a atteint un sommet et que l'évolution se poursuivra à un niveau inférieur. Cette question reste ouverte pour l'instant. Il ne fait pas de doute en effet que l'appréciation du franc en janvier 2015 aura une incidence sur les bénéfices de nombreuses entreprises suisses. Ces effets seront visibles dans le budget avec un décalage dans le temps.

► Les recettes générées par l'impôt sur le revenu ont fortement progressé par rapport à d'autres, en raison de la mise en œuvre du projet FAIF.

Selon le plan financier de la législature, les deux sources de recettes de l'impôt fédéral direct, soit l'impôt sur le bénéfice des entreprises et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, croissent à des rythmes différents. Entre 2015 et 2019, le premier enregistre une croissance annuelle de 1,3% et le second de 3,8%. La croissance comparativement forte de l'impôt sur le revenu tient surtout aux recettes supplémentaires dans le cadre du projet FAIF (financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire). Ce projet, adopté par le peuple en 2015, plafonne la déduction admise pour les travailleurs pendulaires, une mesure mise en œuvre pour l'année fiscale 2016. Cela débloque 300 millions de francs par an pour le financement du rail et le nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire FIF. La croissance de l'impôt fédéral direct correspond à peu près à celle attendue pour l'ensemble des recettes de la Confédération. Son taux annuel est de 2,7%.

► TVA: le financement additionnel, actuellement consacré à l'AI, pourrait être maintenu pour financer le FIF et l'AVS.

Le même taux (2,7%) est prévu pour la TVA, principale source de recettes de la Confédération. Il est prévu de maintenir le financement additionnel en place jusqu'à fin 2017 et actuellement consacré à l'assurance invalidité pour financer d'autres activités. Le fonds d'infrastructure ferroviaire FIF recevrait un quart des recettes libérées (0,1 point de TVA). Les trois quarts restants bénéficieraient à l'AVS (0,3 point de TVA). Les ressources seraient réaffectées au FIF et à l'AVS début 2018, de sorte que les taux de TVA ne changeraient pas. Les nouvelles affectations (ressources affectées) s'inscriraient dans la durée. Cela montre, encore une fois, que des hausses d'impôts introduites à titre provisoire ne sont pour ainsi dire jamais supprimées. La disparition du financement additionnel de l'AI a suscité de vives discussions sur la question de savoir à quelle fin les moyens débloqués pourraient être utilisés. Il n'a guère été question de le laisser s'éteindre et donc de tenir la promesse faite lors de la votation de septembre 2009 selon laquelle il s'agissait d'une hausse d'impôt temporaire qui serait supprimée (« L'augmentation des taux de TVA entrera en vigueur en 2011, pour une durée limitée : les taux retrouveront leur niveau antérieur fin 2017 »).

Des taux de croissance élevés, de 4% par an et plus, sont prévus du côté de l'impôt anticipé et des taxes d'incitation. Pour ce qui concerne l'impôt anticipé, la croissance résultera surtout de la distribution de dividendes. Le fait que des dividendes élevés soient attendus réfute l'affirmation selon laquelle le principe de l'apport de capital introduit en 2011 à la faveur de la réforme de l'imposition des entreprises Il a un impact négatif net sur les finances fédérales. La crainte selon laquelle la distribution de dividendes serait remplacée durablement par le remboursement de réserves de capital exonérées d'impôt s'est révélée infondée. Comme l'indique le Conseil fédéral dans un rapport de juillet 2015, la baisse des recettes induite par la deuxième réforme de l'imposition des entreprises a été mineure. Pour ce qui concerne les *taxes d'incitation*, les recettes croissent du fait du relèvement de la taxe CO<sub>2</sub> à compter de 2016. La majeure partie de la taxe CO<sub>2</sub> est restituée à l'économie et à la population. Un tiers est investi dans des mesures énergétiques sur les bâtiments.

► Le supplément sur le réseau génère des recettes supplémentaires pour la Confédération.

Le supplément sur le réseau est une nouvelle source de recettes fédérales. C'est le nom d'un supplément sur la consommation d'électricité qui alimente un fonds ad hoc. Ledit fonds finance la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC), le remboursement de celle-ci aux entreprises à forte consommation d'électricité et d'autres mesures dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. Le premier volet de la stratégie énergétique 2050 prévoit que le supplément sur le réseau intégrera le budget fédéral à compter de 2017. Le fonds alimenté par ce supplément sera également transféré à la Confédération, mais continuera d'être administré, sur le plan opérationnel, par Swissgrid, la société qui s'occupe du réseau. La totalité des recettes générées étant affectées, les recettes de la Confédération n'augmenteront pas. Cela dit, l'intégration de ce poste (1,3 milliard de francs) dans le budget de la Confédération n'est pas sans

effet: le volume des recettes et celui des dépenses augmentent. Le budget gonfle. La quote-part fiscale et celle des dépenses s'alourdissent.

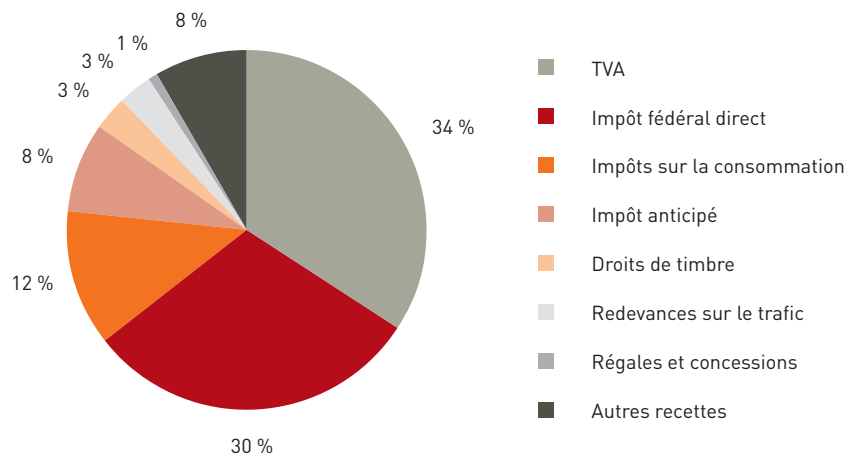
Si l'on excepte des facteurs particuliers tels que ceux-ci, les recettes de la Confédération croissent moins fortement que le taux moyen annoncé de 2,7%. Le Conseil fédéral estime la croissance « corrigée » à 2% environ. En ce qui concerne les recettes, le plan financier tient compte d'un versement de 333 millions de francs au titre de la redistribution des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS). Ce montant correspond à la réglementation actuelle, qui prévoit une redistribution des bénéfices de la BNS à la Confédération et aux cantons d'un milliard de francs par an sous certaines conditions (un tiers va à la Confédération). Cette réglementation se fonde sur un accord entre le Département fédéral des finances et la BNS qui est renégocié en ce moment.

### Figure 3

► Il n'y aura pas de grands changements dans la composition des recettes fédérales pendant la présente législature. Près des deux tiers des recettes proviennent de la TVA et de l'impôt fédéral direct. L'impôt sur les huiles minérales est sous pression. Depuis son pic en 2008, ses recettes reculent. Cela s'explique par la consommation de carburant inférieure des nouveaux véhicules et par l'appréciation du franc qui a fait diminuer le tourisme à la pompe.

### Répartition des recettes fédérales 2019

Part des sources de recettes à l'ensemble des recettes, en %



Source: Administration fédérale des finances (2016), plan financier de la législature 2017-2019

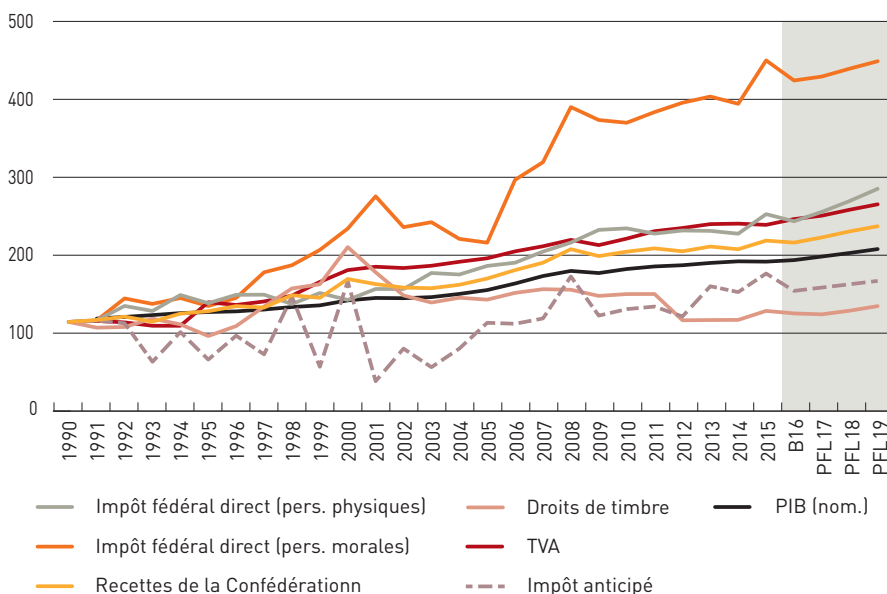
**Figure 4**

► Les recettes fédérales générées par l'impôt sur les sociétés ont pris l'ascenseur depuis 1990. Si, à l'époque, les entreprises généraient quelque 6,8% des recettes fédérales, leur contribution sera amenée à doubler d'ici à 2019 (13,4%). Les entreprises imposées de manière préférentielle contribuent fortement à l'envolée des recettes. Bien qu'elles représentent 7% seulement de toutes les entreprises, elles versent la moitié de l'impôt fédéral direct des personnes morales. Dans le plan financier de la législature, le Conseil fédéral souligne très justement « la haute importance pour les finances fédérales des impôts sur le bénéfice et par conséquent de l'attrait fiscal de la place économique suisse ».

► Sans le programme de stabilisation, le taux de croissance des dépenses se situerait plus de 1 point au-dessus de celui des recettes.

**Évolution des différentes sources de recettes fédérales, entre 1990 et 2019**

Recettes indexées (1990=100)



Source : Administration fédérale des finances (2016), plan financier de la législature 2017-2019

**Évolution des dépenses**

Pour la période de 2015 à 2019, les dépenses enregistrent une croissance de 2,7% en moyenne. Ce taux est supérieur à celui de la croissance économique (2,2% par an). Leur progression est encore plus marquée pendant les années du plan financier de la législature. Pour 2017-2019, leur taux de croissance moyen est de 3,6% par an (en 2016, leur croissance est presque nulle). Ces chiffres tiennent compte du programme de stabilisation. Sans les corrections prévues, les dépenses augmenteraient davantage que les recettes, d'un point supplémentaire.

L'évolution n'est pas uniforme dans tous les groupes de tâches. Les grands domaines comme la prévoyance sociale et finances et impôts connaissent une hausse des dépenses supérieure à la moyenne. Le domaine formation et recherche croît à un rythme inférieur à la moyenne. Le domaine des transports affiche par contre une croissance très forte. Tous domaines confondus, le budget enregistre une croissance réelle, c'est-à-dire que les dépenses augmentent davantage que le renchérissement. Pour la période de 2015 à 2019, le budget total augmente de près de 8 milliards de francs. Seuls deux domaines affichent une croissance des dépenses négative ou une baisse des moyens : la coopération internationale (aide au développement) et l'agriculture. Si on excepte 2016, les dépenses en faveur de l'aide au développement progressent également à un rythme supérieur à la moyenne.

Comme dans le cas des recettes, des facteurs particuliers influent sur l'évolution des dépenses. Ces facteurs sont en partie identiques. Il s'agit de réformes en lien avec le financement des infrastructures ferroviaires et routières, de la stratégie énergétique 2050, du développement de l'armée, de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et de la réforme de l'imposition des entreprises III. Certaines réformes se traduisent par une hausse des dépenses, d'autres restructurent le budget. Lorsque les dépenses supplémentaires ne font que transiter par le budget fédéral, cela ne pose guère de problèmes, car les recettes sont aussi supérieures. C'est le cas pour les hausses d'impôt dans le domaine des transports (plafonnement de la déduction des pendulaires, hausse de l'impôt



sur les huiles minérales) ou de l'intégration du supplément sur le réseau dans le budget de la Confédération dans le cadre de la stratégie énergétique 2050. En revanche, les projets qui lient les ressources de la Confédération et les sous-traient ainsi du budget général ont un impact tangible. C'est le cas pour le financement des transports (route et rail), la réforme de l'imposition des entreprises III (part accrue des cantons aux recettes de l'impôt fédéral direct) et, éventuellement, la réforme de la prévoyance vieillesse (hausse de la contribution de la Confédération à l'AVS).

Pour la période de 2015 à 2019, le Conseil fédéral estime l'effet des facteurs particuliers sur la croissance des dépenses à 1% environ. Autrement dit, pour les affaires courantes, la croissance moyenne des dépenses se situe un point en dessous environ, soit à près de 2%.

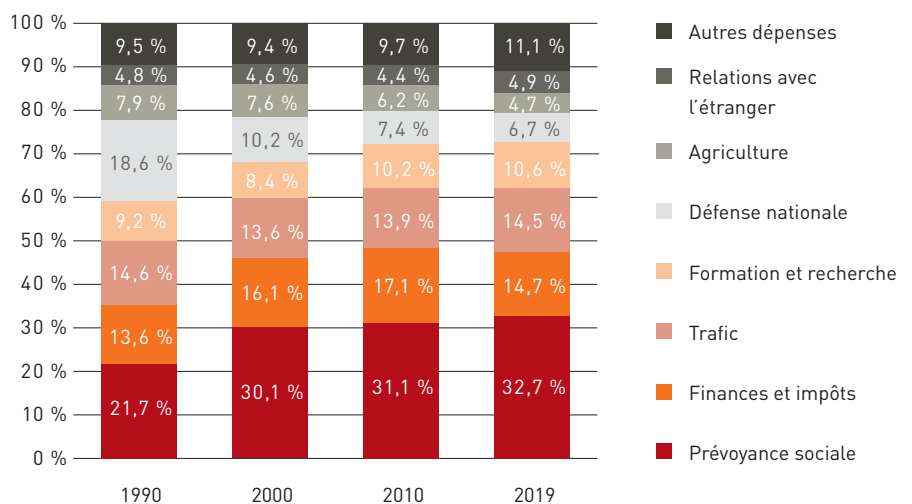
Dans les grands groupes de tâches, les dépenses évoluent comme suit :

**Figure 5**

► D'ici à 2019, un tiers environ des ressources de la Confédération seront absorbées par la prévoyance sociale, contre près de 22% en 1990. La pression financière s'est sensiblement intensifiée dans les domaines faiblement liés. La part des ressources fédérales consacrées à la défense nationale et à l'agriculture, qui était de 26,5% en 1990, aura diminué de moitié d'ici à 2019.

**Évolution de la structure des dépenses (de 1990 à 2019)**

Part des groupes de tâches à l'ensemble des dépenses, en %



Source : Administration fédérale des finances (2016), plan financier de la législature 2017-2019

**Défis à long terme : la multiplication des dépenses liées induit des phénomènes d'éviction et met le frein à l'endettement sous pression. Des hausses d'impôts pourraient s'ensuivre.**

La structure du budget a changé au cours des dernières décennies à plus d'un titre.

Les dépenses en faveur de la défense nationale et de l'agriculture ont diminué. Celles en faveur de la prévoyance sociale ont fortement augmenté (cf. figure 5). En 2019, la Confédération lui consacra près d'un tiers de son budget, contre 21,7% en 1990. La part de la défense nationale à l'ensemble des dépenses a chuté dans la même proportion (-11,9%). La part de l'agriculture a reculé de 3% environ. Outre la prévoyance sociale, seule la formation et la recherche ont vu leur part aux dépenses augmenter. Les autres groupes de tâches sont restés à peu près stables.

L'augmentation des dépenses en faveur de la prévoyance sociale a notamment pour conséquence d'accroître la part des dépenses liées dans le budget de la Confédération. Lorsque des dépenses sont liées, c'est une loi qui

décide des moyens consacrés à un poste chaque année et non le Parlement. Ce dernier ne peut modifier les montants lors de la discussion du budget. Jusqu'à présent ce sont surtout la prévoyance sociale et le domaine finances et impôts qui se caractérisaient par des prescriptions légales détaillées ou d'autres engagements fixes en termes de dépenses. Le domaine des transports connaît, c'est nouveau, une forte augmentation des dépenses liées. Si, pour le financement du rail, les dépenses étaient assez fortement liées depuis la création du fonds FTP (arrêté fédéral de 1998), c'était moins le cas dans le domaine de la route. Avec l'introduction du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), le financement des routes sera presque complètement lié. D'ici à la fin de la législature, en 2019, les deux tiers environ (66 %) des dépenses fédérales seront fortement liées et ne seront pas modifiables dans le cadre du budget général. Pour casser ce carcan, il faut en règle générale revoir la législation. Il n'est guère possible d'effectuer des corrections à court terme.

Cette tendance lourde à affecter les dépenses induit un processus d'éviction aux dépens des postes moins fortement liés sur le plan légal. De plus, les dépenses fortement liées ont tendance à augmenter lorsqu'elles se trouvent en regard de recettes directes provenant de la TVA ou de l'impôt fédéral direct (ces recettes ont également tendance à croître plus vite que le PIB). Les dépenses liées s'alourdissent davantage quand elles sont fixées sur la base de l'évolution de coûts donnés. C'est clairement le cas du côté de la prévoyance sociale. Ainsi, la contribution de la Confédération à la réduction individuelle des primes est légalement liée au montant des coûts de la santé. Or, comme on le sait, ceux-ci augmentent depuis des années. Jusqu'en 2011, la Confédération participait, sur la base d'un système similaire, aux coûts de l'AI qui ont également enregistré une forte croissance pendant des années. Ce système est toujours en place pour l'AVS (la Confédération finance 19,55 % des coûts de l'AVS). En moyenne à long terme, les coûts de l'AVS ont également tendance à augmenter plus vite que le PIB. Cela vaut aussi pour les coûts des prestations complémentaires, auxquelles la Confédération participe de manière proportionnelle. En présence d'une évolution générale moyenne des recettes et de (grands) groupes de tâches qui croissent à un rythme supérieur à la moyenne, il reste moins de ressources pour d'autres tâches. Les domaines dont les dépenses sont moins fortement liées, sont la formation et la recherche, l'agriculture, les loisirs et le sport ainsi que l'aide au développement et l'armée. Dans le cas des deux derniers, les milieux politiques ont lié les dépenses implicitement, en définissant des objectifs dépenses. Ainsi, les dépenses en faveur de l'aide au développement doivent atteindre 0,5 % du produit national brut de la Suisse. Quant à l'armée, elle doit disposer de 5 milliards de francs par an au moins.

La part croissante de dépenses liées restreint la marge de manœuvre financière du Conseil fédéral et du Parlement. Il y a toujours plus d'automatismes qui déterminent les dépenses et de moins en moins de décisions de politique financière. Privilégier les dépenses liées détériore la qualité du budget, car les adaptations budgétaires deviennent de plus en plus unilatérales, c'est-à-dire qu'on agit sur des segments toujours plus petits. De plus, l'expansion rapide de dépenses liées risque d'évincer des dépenses non liées. Cette évolution accentue la pression sur le frein à l'endettement. Celui-ci établit un plafond de dépenses en fonction du volume des recettes. Si des dépenses (non liées) importantes occupent toujours moins de place dans le frein à l'endettement (parce que les dépenses liées se développent davantage), des revendications naîtront pour l'assouplir. Pire, une proportion toujours plus élevée de dépenses liées menace d'inverser le principe fondamental du frein à l'endettement avec pour conséquence ultime que le

montant des dépenses ne serait plus fixé en fonction des recettes, mais l'inverse : les dépenses détermineraient le montant des recettes. Cet inversement du frein à l'endettement ferait augmenter la quote-part de l'État et celle des dépenses (en l'absence de limites financières, le monde politique a tendance à favoriser l'expansion). La quote-part fiscale progresserait aussi. La population et l'économie devraient payer toujours plus d'impôts et de redevances à un État en expansion.

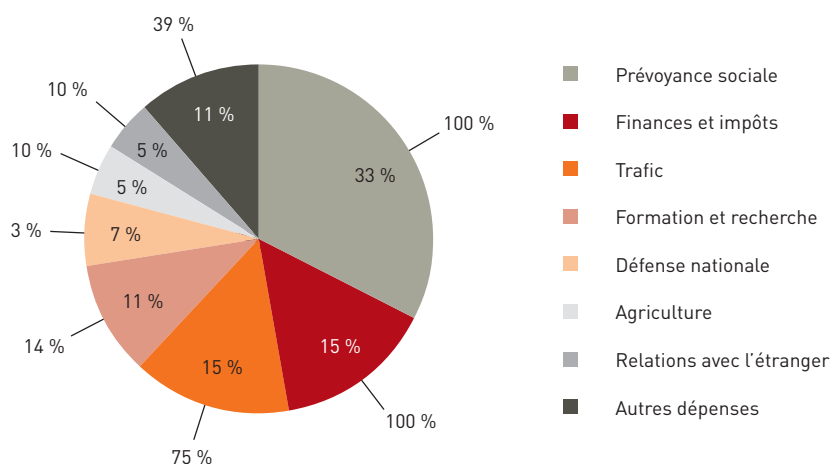
### Figure 6

► La figure indique la part des groupes de tâches à l'ensemble des dépenses. Elle montre aussi le taux d'affectation légale des dépenses. Dans les grands groupes de tâches en particulier, ce taux est élevé.

Les changements survenus ces dernières années en ce qui concerne la répartition des ressources de la Confédération (cf. figure 5) et les réformes, telles que FAIF ou FORTA, font que le taux d'affectation des dépenses fédérales montera à 66 % environ d'ici à 2019. La marge de manœuvre financière s'en trouve resserrée d'autant. Ce sont toujours plus les lois qui déterminent les dépenses, de sorte qu'elles dépendent de moins en moins des recettes.

### Structure et taux d'affectation des dépenses fédérales en 2019

Part des groupes de tâches à l'ensemble des dépenses (dans le cercle) et taux d'affectation (hors du cercle), en %



Source : Administration fédérale des finances (2016), plan financier de la législature 2017-2019

### Tableau 2

► Entre 2015 et 2019, les dépenses fédérales augmentent de 2,7 % par an en moyenne. On notera la forte hausse du domaine des transports et des « autres groupes de tâches ». Le domaine des transports se développe en raison de deux projets : l'un relatif au financement et au développement du rail (FAIF) et l'autre relatif aux routes nationales et au trafic d'agglomération (FORTA). En ce qui concerne les autres groupes de tâches, la forte hausse des dépenses s'explique notamment par l'intégration du supplément sur le réseau au budget fédéral. Mais comme à ces dépenses correspondent des recettes équivalentes, l'intégration du supplément sur le réseau n'a pas d'impact sur le budget.

### Évolution des dépenses par groupe de tâches

Dépenses, en millions de francs, selon le plan financier de la législature 2017-2019

B : budget	B	PF	PF	PF	∅ Δ en %
PF : plan financier	2016	2017	2018	2019	2015-2019
<b>Dépenses ordinaires</b>	<b>67 134</b>	<b>69 416</b>	<b>72 298</b>	<b>74 719</b>	<b>2,7</b>
Prévoyance sociale	22 442	23 245	23 890	24 440	2,2
Finances et impôts	9 314	9 708	9 950	11 020	2,6
Trafic	9 231	9 198	10 866	10 838	6,1
Formation et recherche	7 357	7 559	7 731	7 939	1,9
Défense nationale	4 733	4 789	4 898	4 998	1,5
Relations avec l'étranger	3 616	3 506	3 580	3 654	-0,3
Agriculture	3 611	3 540	3 523	3 514	-1,2
Autres groupes de tâches	6 830	7 871	7 861	8 317	5,1

► **Prévoyance sociale (+2,2%) :**

Les dépenses du plus important groupe de tâches en volume présentent la deuxième plus forte croissance en francs : 2 milliards de francs au cours de la législature, une progression essentiellement imputable à l'assurance vieillesse et survivants (AVS) et au domaine de la migration. Dans le cas de l'AVS, l'augmentation des dépenses résulte d'une décision du Conseil des États prise à l'enseigne de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020. Le Conseil fédéral avait proposé de verser désormais à l'AVS l'entier du pour-cent de TVA prélevé en faveur de l'AVS (dont la Confédération gardait jusqu'ici 17% pour financer une partie de sa propre contribution AVS) et, en contrepartie, de réduire la contribution fédérale à l'AVS. Le Conseil des États a repris la première partie de la proposition (verser intégralement à l'AVS le pour-cent de TVA qui lui est destiné), mais n'a pas adapté la contribution de la Confédération. Dans le même temps, les dépenses AVS augmentent, parce que le Conseil des États a décidé d'étendre les prestations de cette assurance. Avec la diminution des recettes et l'augmentation des dépenses ainsi occasionnée, les charges supplémentaires pour la Confédération atteignent entre 600 et 700 millions de francs par an. De plus, en raison de l'arrivée à échéance du financement additionnel de l'AI fin 2017, 0,3% supplémentaire de TVA reviendra à l'AVS à partir de 2018. Au cours des quatre prochaines années, ces changements induisent une forte croissance des dépenses AVS, chiffrée à 4,7% par an. En revanche, les dépenses de la Confédération relatives à l'assurance invalidité fléchissent en raison de l'arrivée à échéance du financement additionnel de l'AI. Au chapitre de l'assurance-maladie également, la poursuite de la hausse des coûts a pour effet une croissance des dépenses de plus de 4% par an. La Confédération participe aux dépenses de santé par le biais de la réduction individuelle des primes (une contribution qui représente concrètement 7,5% des coûts). Dans le cas des prestations complémentaires, la croissance des dépenses est freinée par l'abandon temporaire du relèvement du montant maximal des loyers reconnus. Mais même ainsi, la croissance de ces dépenses reste supérieure à la moyenne, comme ce fut généralement le cas ces dernières années. Le domaine de la migration, enfin, connaît une forte hausse (+ 10,4%). Le Conseil fédéral table sur un afflux continu de réfugiés et sur le dépôt d'un nombre élevé de demandes d'asile jusqu'en 2019. Les dépenses dans ce domaine augmentent ainsi de plus de 600 millions de francs d'ici à la fin de la législature.

► **Finances et impôts (+2,6%) :**

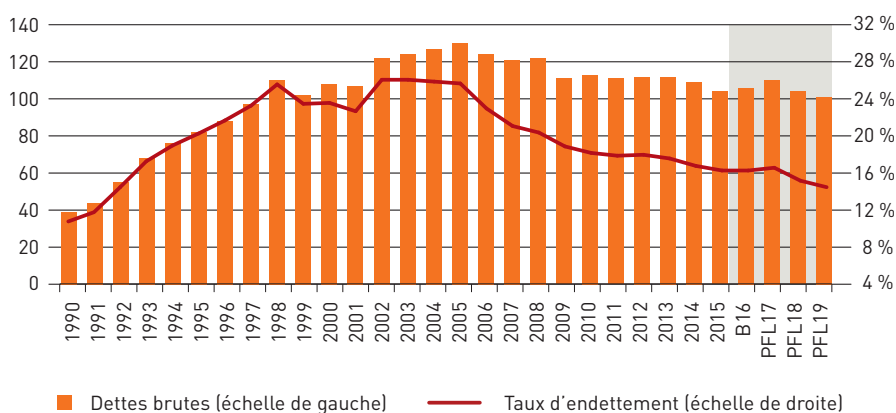
Le groupe finances et impôts est constitué pour plus de la moitié de ressources que la Confédération prélève par le biais des impôts avant de les partager avec les cantons selon une clé de répartition fixe. Pour la Confédération, il s'agit uniquement de comptes de passage. Dans ce groupe, 30% des dépenses sont des contributions versées au titre de la péréquation financière et presque 10% sont des versements d'intérêts. Aucune de ces dépenses ne peut donc être influencée à court terme dans le cadre du budget. La croissance des dépenses de ce groupe de tâches est due à la troisième réforme de l'imposition des entreprises. En effet, la part du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons passera de 17 à 20% en compensation de l'abolition des privilèges fiscaux cantonaux dans le cadre de la réforme RIE III. Au total, il en résulte une augmentation des dépenses d'environ un milliard de francs pour 2019 (+5,6%). En raison d'un besoin de financement globalement faible de la Confédération, les versements d'intérêts baissent (-3%) et contribuent ainsi à une diminution des dépenses.

**Figure 7**

► Depuis leur pic en 2005, les dettes de la Confédération n'ont cessé de reculer. La hausse temporaire en 2017 tient à un changement de méthode d'évaluation ainsi qu'à la nécessité de constituer des liquidités pour rembourser un éventuel emprunt. D'ici à 2019, le taux d'endettement retombera à son niveau de 1992.

**Évolution de l'endettement de la Confédération (de 1990 à 2019)**

Endettement brut, en milliards de francs, taux d'endettement en % du PIB



Source : Administration fédérale des finances (2016)

**► Trafic (+6,1 %) :**

De tous les groupes de tâches de la Confédération, le troisième en importance affiche la plus forte croissance. En quatre ans, les dépenses relatives aux transports augmentent de plus d'un quart, ce qui correspond à une hausse de 2,3 milliards de francs. Les deux tiers de cette progression, soit 1,5 milliard de francs (+6,4 %), concernent les transports publics et résultent de l'entrée en vigueur du projet portant sur l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Cet accroissement des dépenses a plusieurs causes : le relèvement de la participation de la Confédération au financement de l'infrastructure ferroviaire (de 100 millions par an), une nouvelle contribution des cantons (500 millions, via le budget fédéral), l'affectation des recettes de l'impôt fédéral direct destinées au rail (limitation de la déduction fiscale pour les pendulaires, 200 millions) ainsi que, dès 2018, l'imputation d'un pour-mille de la TVA au fonds d'infrastructure ferroviaire FIF (300 millions). S'agissant de la circulation routière, la hausse des dépenses se monte à 800 millions de francs (+6,1 %). Le montant exact n'est pas encore connu, car le projet de fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) se trouve encore en phase d'élimination des divergences. Ce qui est certain, c'est que le trafic routier bénéficiera de fonds affectés supplémentaires, vraisemblablement prélevés sur l'impôt sur les véhicules automobiles (400 millions), ainsi qu'éventuellement sur l'impôt sur les huiles minérales (150-300 millions). Avec le projet FORTA, la route bénéficie de la même solution de financement que le rail. Les recettes du fonds FORTA sont affectées et soumises au frein à l'endettement. Le fonds lui-même, à l'instar du fonds d'infrastructure ferroviaire FIF, est un fonds spécial ne figurant pas dans le budget fédéral au sens propre. Les prélèvements ne sont donc pas soumis au frein à l'endettement. En 2018, FORTA prendra le relais du fonds d'infrastructure existant, institué en 2008. L'actuel financement spécial de la circulation routière est maintenu et continue à figurer au budget de la Confédération. Ses tâches sont toutefois en grande partie transférées à FORTA. Le financement des routes aurait dû être simplifié avec le projet FORTA, mais cet objectif est manqué et le financement des routes reste compliqué. Dans le futur, les dépenses relatives au trafic routier seront en grande majorité fortement liées.

**► Formation et recherche (+1,9 %) :**

Le quatrième groupe de tâches de la Confédération ne fait l'objet d'aucun projet de réforme. Ses dépenses sont définies par le message FRI pour les années 2017 à 2020, qui prévoit une croissance nominale de 2 % par an et une compensation du renchérissement de 0,9 %. La croissance réelle se monte donc à environ 1 % par an, ce qui est moins que les années précédentes.

Le programme de stabilisation défini a pour effet de freiner les dépenses. Or ces dernières années, le domaine FRI a profité d'une rallonge financière partiellement non planifiée, provenant de l'octroi d'une compensation du renchérissement trop élevée au regard du renchérissement réel. Le programme de stabilisation entend corriger une partie de cette croissance non planifiée. Objectivement, il n'y a pas grand-chose à y redire. Economiesuisse est toutefois favorable, dans ce domaine, à des corrections plus légères qui permettraient d'étendre en conséquence le catalogue des tâches ces prochaines années. Le domaine FRI est un secteur prioritaire de notre économie et doit être traité comme tel au moment de l'attribution des ressources, un avis pour l'essentiel également partagé par le Conseil fédéral.

► **Défense nationale (+1,5%) :**

Dans le cadre du «développement de l'armée», le Parlement a décidé de relever le budget de la défense à 5 milliards de francs par année, niveau qui devrait être atteint en 2019 seulement. Le Conseil fédéral avait planifié des dépenses plus modestes, plafonnées 18,8 milliards de francs pour les années 2017 à 2020, mais le Parlement a exigé que l'enveloppe militaire soit portée à 20 milliards de francs, un budget qui tenait compte de l'acquisition d'un dispositif de défense aérienne basée au sol (DSA), d'un coût de 1,1 milliard de francs. Ce projet a récemment été suspendu par le DDPS, mais le plafond de dépenses de 20 milliards doit être maintenu, un avis que partage le Conseil fédéral. Jusqu'ici, la défense nationale était le seul grand groupe de tâches faiblement liées de la Confédération à ne pas disposer d'un plafond de dépenses. Désormais, l'attribution des fonds devra ici aussi passer par cet instrument de régulation.

► **Relations avec l'étranger (-0,3%) :**

Ce domaine comprend les relations politiques (diplomatie classique, Genève internationale) et la coopération au développement, laquelle représente un volume financier quatre fois plus important. Après une très forte croissance ces dernières années (de parfois plus de 9% par an), le budget de cette dernière affiche une progression moins marquée pour les années à venir : en 2016, les dépenses reculent légèrement, tandis qu'elles stagnent en 2017 et s'affichent à nouveau à la hausse dès 2018. Pour les années 2017 à 2020, la croissance moyenne doit atteindre 2,7% par an. Il a été décidé à l'échelon politique que les dépenses de l'aide au développement devaient atteindre 0,5% du revenu national brut (RNB) de la Suisse. Nous nous trouvons actuellement juste au-dessous de cet objectif. Cette situation est due à des corrections apportées au budget 2016, mais aussi à une modification du calcul du RNB. La question de savoir si la Confédération doit s'en tenir à son objectif de 0,5% du RNB ou si elle peut, au moins provisoirement, viser un peu au-dessous fait actuellement débat.

► **Agriculture (-1,2%) :**

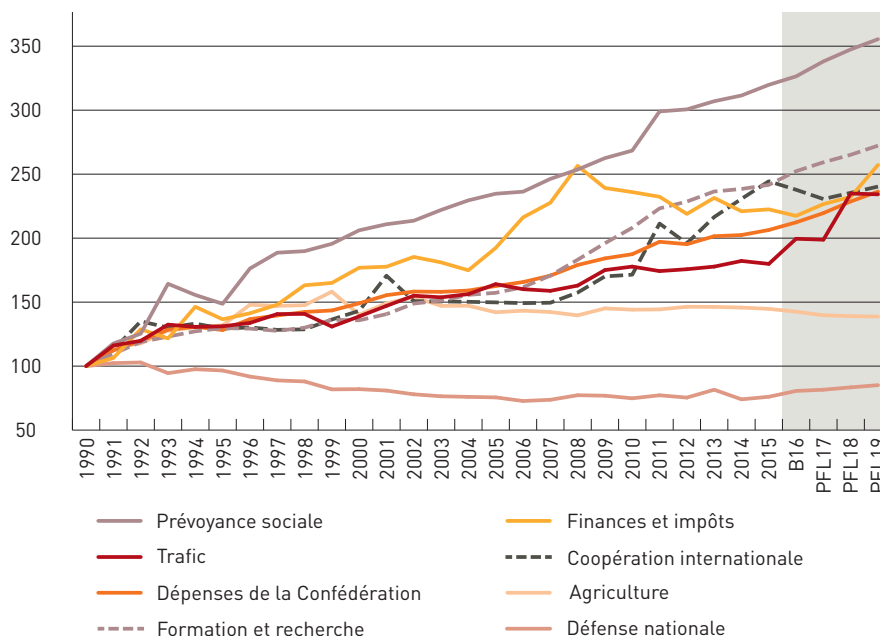
À l'instar du domaine FRI, l'agriculture a bénéficié d'une estimation trop élevée du renchérissement et donc de ressources non concrètement planifiées. Le programme de stabilisation entend corriger partiellement cette manne imprévue. Une compensation du renchérissement avait déjà été planifiée pour le budget 2016 (-100 millions), mais celle-ci a été refusée par le Parlement. Ce groupe de tâches ne fait l'objet d'aucun projet de réforme. Dans les nouvelles enveloppes financières destinées à l'agriculture, il n'est question que du montant alloué à l'agriculture pour les années 2018 à 2021. Les dépenses agricoles sont pratiquement inchangées depuis longtemps, or comme le nombre d'exploitations diminue chaque année (d'environ 2%), les dépenses par exploitation ne cessent d'augmenter.

**Figure 8**

► D'ici à 2019, les dépenses du plus lourd groupe de tâches de la Confédération, la prévoyance sociale, auront plus que triplé en l'espace de trois décennies (+255%). Pendant cette période, l'ensemble des dépenses aura enregistré une progression de 136%. Les dépenses du deuxième groupe de tâches, finances et impôts, ont stagné ces dernières années, mais sont appelées à repartir à la hausse en raison de dépenses de transfert accrues à partir de 2016 (FAIF) et surtout de 2019 (RIE III). À noter que la croissance du groupe de tâches formation et recherche (depuis 2006) et de l'aide au développement (CI) depuis 2010. Les transports sont le domaine de la présente législature qui affiche la croissance la plus forte.

**Dépenses fédérales entre 1990 et 2019**

Dépenses indexées (1990 = 100)



Source : Administration fédérale des finances (2016), plan financier de la législature 2017-2019.

**Perspectives à moyen et à long termes**

Le plan financier de la législature expose dans de brefs chapitres les perspectives à moyen et à long termes des finances fédérales et des finances publiques de la Suisse.

Ces perspectives s'intéressent à l'évolution des finances fédérales jusqu'à la fin de la prochaine législature en 2024. Elles montrent que la situation budgétaire de la Confédération s'améliore à partir de 2020. L'ampleur de l'amélioration dépend des projets que le Parlement adoptera d'ici là. Selon ses décisions, des déficits structurels sont encore possibles jusqu'en 2023. L'équilibre budgétaire sera atteint en 2020, en renonçant à augmenter les dépenses non liées cette année (exceptions: défense nationale, FRI, aide au développement). Cette croissance zéro renforce le processus d'éviction, car les dépenses liées légalement continuent de se développer avec des taux de croissance parfois élevés. Le rapport relève également «la tendance à la hausse de la part des dépenses fortement liées (prévoyance sociale, par exemple) dans le budget de la Confédération». Ainsi, pour la période de 2015 à 2024, le taux de croissance annuel prévu pour la prévoyance sociale est de 3,1% et pour la formation et la recherche de 2%; la croissance moyenne du budget de la Confédération se monte à 2,4%. Autrement dit, le domaine de la formation croît à un rythme nettement inférieur à la moyenne, comme les autres groupes de tâches aux dépenses non liées.

Les perspectives à long terme se focalisent sur les conséquences démographiques sur les finances publiques de la Suisse d'ici à 2045. Ce sont surtout les domaines de la santé, des soins et de la formation qui afficheront une dynamique de dépenses élevée. Cela affectera surtout les cantons, dans une moindre mesure les communes. La Confédération verra grossir les dépenses supplémentaires du côté de l'AVS, de la réduction individuelle des primes (dans une mesure nettement moindre) et de la formation. Par rapport au PIB, les dépenses affectées par l'évolution démographique passeront de 17,3% (2013) à 19,3% (2030), puis à 20,8% (2045). La croissance



sera plus ou moins élevée selon l'évolution économique et l'immigration. Dans l'ensemble, c'est au niveau des cantons que les dépenses connaissent la hausse la plus marquée. Afin de réduire la pression exercée par les dépenses, le rapport estime que des réformes sont indispensables dans le domaine de la santé et des soins. Cela vaut aussi pour l'AVS, où des déficits de taille se formeront si aucune réforme n'est faite, qui détérioreront encore nettement la situation des finances publiques.

► Le programme de stabilisation doit alléger les finances fédérales de près de 800 millions de francs à partir de 2017 et d'un milliard de francs à partir de 2019.

### Programme de stabilisation 2017-2019

Début 2015, lorsqu'il est apparu que les recettes de la Confédération évoluaient nettement moins bien que prévu, le Conseil fédéral a apporté des corrections au budget 2016, alors en préparation, et a mis sur pied un train de mesures pour les années suivantes jusqu'à 2019. La consultation sur ce programme de stabilisation 2017-2019 a été ouverte en novembre 2015. L'adoption du programme ajusté par le Conseil fédéral et le Parlement est attendue pour fin mai.

L'objectif du programme de stabilisation est d'alléger les finances fédérales de près de 800 millions de francs à partir de 2017 et d'un milliard de francs à partir de 2019. Tous les groupes de tâches seront touchés, y compris le domaine propre de la Confédération, c'est-à-dire l'administration. Les 25 mesures viseront surtout les domaines d'activité dont la croissance a été particulièrement forte ces dernières années, à savoir l'aide au développement et la formation et recherche, où les corrections représentent 45 % des allègements (2019).

D'une manière générale, le gros des ajustements vise les dépenses faiblement ancrées dans la loi. Il s'agit essentiellement de corriger l'adaptation trop forte au renchérissement effectuée dans le passé. Entre 2009 et 2016, les dépenses non liées ont bénéficié d'un taux de compensation du renchérissement de 1,5 %, ce qui cumulé a provoqué des dépenses supplémentaires à hauteur de 12 %. En fait, le renchérissement a été négatif durant cette période (-1,5 %). En d'autres termes, l'enveloppe budgétaire a augmenté de plus de 13 % sans que cela ne soit prévu. Les ressources ont été réduites à deux reprises déjà, un troisième ajustement interviendra avec le programme de stabilisation. Dans les deux domaines FRI et agriculture, les plus touchés, une partie de la progression imprévue sera cependant maintenue. En comparaison d'anciens programmes de correction analogues, l'administration fédérale sera davantage mise à contribution et devra supporter jusqu'à 30 % de l'allègement total (quelque 330 millions dans les domaines personnel, conseil et informatique).

### Vue d'ensemble des mesures du programme de stabilisation 2017-2019 (en millions de francs)

	2017	2018	2019	Part du progr. de stabilisation 2019
Relations avec l'étranger – CI	148,8	207,3	250,2	24,2 %
Formation et recherche	152,5	188,9	214,8	20,8 %
Prévoyance sociale	16,8	163,5	176,5	17,1 %
Trafic	129,0	97,9	110,1	10,7 %
Agriculture	75,8	91,7	100,5	9,7 %
Conditions instit. et financières	58,9	67,8	69,7	6,8 %
Défense nationale	139,7	91,0	41,3	4,0 %
Autres	62,8	70,3	69,4	6,7 %
<b>Total</b>	<b>784,2</b>	<b>978,3</b>	<b>1032,6</b>	<b>100 %</b>



L'avenir montrera si le programme de stabilisation suffira pour assurer le respect du frein à l'endettement. Selon les prévisions actuelles, cela ne sera pas le cas. Même en mettant en œuvre toutes les corrections, il subsistera des déficits jusqu'à 1,5 milliard de francs en 2018 et 2019. Ceux-ci doivent être apurés. Le découvert a augmenté par rapport aux prévisions faites antérieurement. La décision du Parlement fixant à 20 milliards de francs le plafond des dépenses de l'armée engendre ainsi des dépenses supplémentaires de plus d'un milliard de francs à l'horizon 2020. En plus, l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales discutée par les Chambres fédérales pour financer FORTA (60 % et non plus 50 % des recettes destinées au FIF) réduit de près de 300 millions de francs les fonds fédéraux librement disponibles. D'autres charges additionnelles sont probables dans la migration (politique d'asile), la formation (Horizon 2020), l'environnement (programme Biodiversité) et le sport ainsi que pour la Genève internationale, soit 800 millions de francs au total.

Il faudra aussi voir, c'est un autre point critique, jusqu'à quel point le Parlement se tiendra aux propositions du Conseil fédéral pour les importants arrêtés financiers concernant la FRI, la coopération au développement (les deux 2017–2020), l'agriculture et le trafic régional des voyageurs (les deux 2018–2021). Le Conseil fédéral justifie la direction choisie en accord avec l'évolution globale des finances. Selon qu'elle est suivie ou non, le besoin d'intervention peut donc encore sensiblement s'aggraver. Lesdits arrêtés financiers pèsent lourd. En tenant compte du nouveau plafond des dépenses de l'armée, ils couvrent près d'un quart des dépenses globales de la Confédération ou deux tiers des dépenses faiblement liées.

Enfin, l'évolution des recettes fédérales joue un grand rôle pour la tendance générale du budget fédéral. L'élément le plus incertain dans ce contexte est l'impôt fédéral direct, dont l'importance s'est accrue pour la Confédération ces dernières années. Un développement positif réduirait l'urgence, tandis qu'une progression faible l'aggraverait. Un signal imminent quant à la sécurisation des perspectives en matière d'imposition des entreprises (concrètement: la réforme de l'imposition des entreprises III) poserait les bases – pour l'impôt sur le bénéficiaire au moins – d'un développement favorable.

#### **Position d'economiesuisse sur le programme de stabilisation 2017–2019**

1. economiesuisse soutient le volume des allègements prévus, soit un milliard de francs.
2. economiesuisse appuie aussi la stratégie portant exclusivement sur les dépenses.
3. Le respect du principe de l'équilibre des mesures entre les groupes de tâches ainsi qu'entre les ressources transférées et celles consacrées à des tâches propres est correct. Il importe par ailleurs de donner la priorité à des tâches décisives pour la croissance et la prospérité de la Suisse. De même, il convient d'éviter des dépenses supplémentaires non prévues.
4. Selon economiesuisse, la Confédération devrait apporter une contribution supérieure à la réduction des dépenses. L'objectif devrait être de 5 % de ses dépenses propres, mais au minimum un montant de 100 millions de francs.
5. Il importe d'examiner d'autres allègements possibles du côté des dépenses fortement liées.

6. Le renchérissement doit être corrigé dans tous les groupes de tâches pour lesquels étaient appliqués des taux excessifs par le passé, sauf pour la formation, recherche et innovation (FRI).
7. Dans le domaine FRI, l'effort demandé doit être réduit de moitié.
8. L'organisation recommande de renoncer aux coupes dans le domaine des douanes (pas de réduction des prestations).
9. economiesuisse soutient les autres mesures suggérées par le Conseil fédéral.
10. En complément ou au lieu de l'une ou l'autre mesure, economiesuisse propose :
  - de réduire encore la progression des dépenses dans l'aide au développement ;
  - de stabiliser les dépenses, en termes réels, pour la culture et les loisirs ainsi que pour la santé, au niveau de 2015 ;
  - au Parlement : de suspendre le projet visant à adapter les montants maximaux pris en compte au titre du loyer pour les prestations complémentaires (14.098).

#### **Commentaire – Position d'economiesuisse**

Du propre aveu du Conseil fédéral, la situation des finances fédérales est tendue. Il ne sert à rien de fermer les yeux ou d'espérer un miracle. Au contraire, cela ne mènerait qu'à une aggravation de la situation.

Voici les principales mesures à court terme pour garantir la stabilité financière :

- Dès son adoption en mai, le programme de stabilisation 2017–2019 doit être traduit en mesures concrètes à mettre intégralement en œuvre.
- Les importants plafonds des dépenses qui seront discutés au Parlement à partir de l'été 2016 doivent être fixés selon les valeurs de référence. Pour le domaine FRI, economiesuisse demande une croissance des dépenses revue à la hausse. Pour l'armée, il faut examiner si l'abandon du projet DSA permet de revenir effectivement à un plafond des dépenses inférieur à 20 milliards de francs.
- Les décisions pour d'autres projets de grande portée financière doivent être prises de manière à éviter les charges additionnelles. Les éventuelles dépenses supplémentaires doivent offrir une perspective de compensation, telle la réforme de l'imposition des entreprises III, base d'une évolution durablement favorable de l'impôt sur le bénéfice.
- S'il devait apparaître que le programme de stabilisation 2017–2019 ne suffit pas à assurer la stabilité du budget fédéral et le respect du frein à l'endettement, des mesures de correction additionnelles seront à prendre sans tarder.

Le Conseil fédéral est supposé prendre lui-même, ou soumettre à temps au Parlement, les mesures requises pour le respect du frein à l'endettement, comme par le passé. Les retards dans le dernier programme de correction (CRT 2014) n'étaient pas de son fait. Si le Parlement suit rigoureusement les propositions et vote les différents projets en accord avec le contexte budgétaire global

(«cohérence des décisions» selon le plan financier de législature), le besoin d'intervenir sur le plan budgétaire sera limité. Dans un budget de bientôt 75 milliards de francs, des corrections de 1 ou 2 milliards de francs sont réalistes – surtout avec des dépenses supplémentaires avoisinant 8 milliards de francs et un très faible renchérissement.

Il convient de surveiller les tendances plus durables qui constituent un défi structurel pour les finances fédérales. La première concerne la croissance des dépenses liées. Celle-ci pose problème dans les domaines où elle n'est pas financée par des recettes spécifiques affectées, ce qui est le cas de la prévoyance sociale notamment. Ses dépenses sont fortement liées et financées exclusivement par les ressources fédérales générales. Une croissance disproportionnée des dépenses liées (c'est-à-dire au-delà de la croissance du budget et des recettes) entraîne la mise à l'écart d'autres tâches financées par ces mêmes fonds, mais non protégées par une loi.

L'état actuel reflète les conséquences des dépenses fortement liées, car la situation financière tendue de la Confédération est aussi due à leur croissance supérieure à la moyenne. En même temps, les corrections sont à 80 % imputées aux dépenses faiblement liées. Ce schéma s'était déjà produit antérieurement. Le processus d'éviction, plutôt lent et discret en période budgétaire « normale », devient plus aigu et apparent en temps de crise.

Si le processus se poursuit, il est prévisible que les fonds fédéraux disponibles pour les tâches aux dépenses faiblement liées (et sans financement affecté) diminueront. Cette évolution inéquitable du budget fédéral et de ses tâches essentielles porte préjudice à la qualité. La question fondamentale se posera alors de savoir si la Confédération est encore en mesure de répondre aux différentes attentes à son égard. Un État perçu par le grand public comme axé avant tout sur la redistribution (sociale, entre les niveaux étatiques, des jeunes aux âgés, entre la route et le rail, etc.), mais n'arrivant plus guère à initier des processus productifs (formation, investissement) et remplissant insuffisamment les tâches considérées communément comme centrales (sécurité), finit tôt ou tard par avoir un problème de légitimation.

Ce sont les dépenses obligatoires dans le domaine de la prévoyance sociale qui ont le plus d'impact pour le budget fédéral, en raison de leur volume. Dans l'AVS, cette évolution risque de se renforcer. Ces dernières années, la politique a eu tendance à conférer un caractère obligatoire à des dépenses aussi dans d'autres domaines, de manière explicite et toujours plus souvent de manière implicite. Le domaine du trafic en est un exemple typique, mais aussi l'armée ou l'aide au développement. Pour l'agriculture, l'exigence posée vise à empêcher toute baisse des ressources, et pour certains secteurs de la formation et de la recherche, on est allé jusqu'à fixer des objectifs chiffrés de dépenses. Il est ainsi prévu que la Confédération assume bientôt 20 % des coûts de référence des universités et 30 % de ceux des hautes écoles. La contribution fédérale aux coûts de la formation professionnelle aussi fait l'objet d'une valeur de référence ancrée dans la loi. Par cette tendance à toujours plus fixer les dépenses, la politique budgétaire se voit privée de marge de manœuvre. Le frein à l'endettement est mis sous pression et de nouveaux impôts plus élevés risquent de voir le jour.

La pression sur le frein à l'endettement se fait plus forte lorsque l'opinion prévaut qu'il est exclu de ne pas accorder les ressources financières fixées à certaines tâches et projets importants. Des réflexions se développent alors en vue d'assouplir le frein à l'endettement. *economiesuisse* refuse de modifier le frein à l'endettement ([dossierpolitique Frein à l'endettement : un succès qui dure](#)). Il a été un instrument à nul autre pareil pour assainir les finances fédérales.

Jusqu'à il y a dix ans, la Confédération enregistrait pratiquement chaque année des déficits et avait accumulé une dette massive. Son budget a pu être stabilisé grâce au frein à l'endettement et le poids de la dette s'est sensiblement allégé. La diminution de la charge due aux intérêts débiteurs bénéficie à la Confédération sur le long terme, et ce sera le cas de manière encore plus marquante lorsque les taux repartiront à la hausse. Il n'y a aucune raison de desserrer le frein à l'endettement, car les dettes fédérales dépassent toujours 100 milliards de francs. Même avec un taux évoluant autour de son plancher historique, la Confédération paie chaque année plus de 1,5 milliard de francs en intérêts débiteurs.

Dans quelle direction la situation va-t-elle évoluer ? Le niveau des recettes nécessaires au niveau fédéral sera-t-il bientôt dicté par les dépenses ? Le fonctionnement fondamental du frein à l'endettement – des recettes, puis des dépenses en fonction de celles-ci – va-t-il s'inverser ? Certains éléments l'indiquent. Les grands projets en cours font tous appel aux fonds fédéraux libres et lient les dépenses. Comme ils sont complexes et coûteux, les fonds ne suffisent pas et des financements ciblés sont décidés, par exemple sous forme de hausses d'impôts. Cela a été le cas avec le FAIF pour le transport ferroviaire (plus de fonds fédéraux généraux, en sus hausse de l'impôt fédéral direct avec affectation partielle et pour-mille supplémentaire de la TVA) et ça l'est actuellement avec FORTA pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (plus de fonds fédéraux généraux, hausse de l'impôt sur les huiles minérales) ainsi qu'avec la réforme de la prévoyance vieillesse (plus de fonds fédéraux généraux, hausse de la TVA). Les projets sont légitimés démocratiquement (ou le seront s'ils sont confirmés dans les urnes). Pourtant, il faut se demander jusqu'à quel point cette évolution doit se poursuivre. Les fonds garantis par la loi et les financements ciblés constituent des privilèges budgétaires avantageux pour toute tâche publique. Avec un inconvénient pour la collectivité : une politique axée sur les seules prestations est généralement coûteuse. Si de surcroît une base légale permet d'exiger le financement des prestations, le tout se solde inmanquablement par des hausses d'impôts et des dépenses accrues.

Que peut-on faire pour alléger durablement les finances fédérales et récupérer une marge de manœuvre ?

1. À l'avenir, il convient de renoncer à de nouvelles dépenses liées et à des financements affectés. Les premières aggravent le processus d'éviction dans le budget fédéral et mettent le frein à l'endettement sous pression, les seconds favorisent la recherche de privilèges (« chacun veut son financement spécial ») et embrouillent la politique budgétaire. L'on ouvre grand la porte aux solutions de luxe inefficaces et les dépenses liées comme les financements affectés poussent les impôts et les taxes à la hausse. Actuellement, aussi bien le projet FORTA que la réforme de la prévoyance vieillesse prévoient de nouvelles dépenses liées.
2. Pour les dépenses liées déjà ancrées dans la loi, par exemple par l'intermédiaire de fonds ad hoc, des maxima doivent être fixés. Cela concerne l'infrastructure ferroviaire, pour laquelle la Confédération alimente le fonds à hauteur de deux tiers au plus du produit net de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et de 310 millions de francs au maximum du produit net de l'impôt sur les huiles minérales. Les nouvelles dépenses liées prévues pour FORTA devraient également être plafonnées (pour la taxe d'importation sur les véhicules à moteur discutée et/ou un prélèvement supplémentaire sur les huiles minérales). Les plafonds laissent un minimum de latitude budgétaire. Ils empêchent en outre des apports aux fonds lorsque les ressources ne peuvent pas être utilisées sur le moment (retard des travaux, etc.), mais pourraient être utilisés de manière plus efficiente ailleurs.

3. Les dépenses liées existantes devraient être examinées et supprimées ou réduites, surtout dans la prévoyance sociale. Dans l'AI, la contribution fédérale a déjà été dissociée de l'évolution des coûts. Désormais, elle s'oriente sur le produit de la TVA. Étant donné que la TVA évolue de concert avec la croissance économique, la progression de la part fédérale dans l'AI sera désormais aussi dans la moyenne et non plus au-dessus de celle-ci, comme dans le passé. Il serait opportun de trouver des solutions analogues pour l'AVS, les prestations complémentaires et les réductions de primes. Hors du domaine de la prévoyance sociale (trafic, par exemple), les automatismes qui favorisent une croissance supérieure à la moyenne des dépenses doivent également être réexaminés.
4. Les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée doivent être pris pour ce qu'ils sont : des instruments fixant un plafond des dépenses. En période faste, les fonds peuvent être entièrement exploités. En période difficile, il doit être possible de puiser un peu moins dans les fonds. Il n'existe pas de droit légal à utiliser la totalité des moyens. Dans cet esprit, les objectifs de dépenses fixés pour l'aide au développement ou l'armée doivent être remis en question. Ils peuvent être considérés comme des outils d'orientation. Il doit être possible de mener une politique des dépenses adaptée à l'état du budget. Par ailleurs, il faut exiger que les deniers publics soient dépensés de manière sensée et efficace. Dépenser de l'argent dans le seul but de respecter un objectif défini de dépenses représente un gaspillage de ressources. Une telle attitude est à proscrire, dans tous les domaines d'activité.

À force de relever la part des dépenses liées, le corset dans lequel la Confédération s'est sanglée finit par être bien étroit. Dans l'intérêt de la Confédération – et en vue de renforcer la qualité et l'acceptation de son budget – ainsi que dans l'intérêt de la collectivité et de l'économie, ce corset ne devrait pas être serré davantage. Au contraire, il faudrait rapidement lui donner un peu de mou.

**Pour toute question :**

vincent.simon@economiesuisse.ch

frank.marty@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch