economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

8 / 2017
Finances fédérales: de la marge de manœuvre, maintenant

16.11.2017

L'essentiel en bref

Le budget fédéral 2018 semble assez banal: le montant des recettes comme des dépenses reste pratiquement inchangé à 71 milliards de francs. Rien de spectaculaire, ni dans les entrées ni dans les sorties. Mais pour arriver à ce résultat équilibré, le Conseil fédéral avait dû réduire la voilure d'un milliard de francs. Et ensuite, le 24 septembre, la donne a encore changé. La prévoyance vieillesse 2020, et son nouveau modèle de financement de l'AVS, ont été rejetés. La Confédération dispose donc au final de 442 millions de francs qu'elle était censée injecter dans l'AVS. L'affectation de cette manne sera au centre des débats parlementaires à venir.

Position d'economiesuisse

- En principe, le budget fédéral 2018 doit être mis en œuvre tel que décidé par le Conseil fédéral.
- Les fonds non sollicités suite au refus de la réforme des retraites doivent rester libres et servir intégralement à l'amortissement de la dette. Cela permet non seulement d'alléger durablement le budget, mais constitue aussi un signal fort contre la croissance problématique des dépenses liées.
- La marge de manœuvre restante, 100 millions de francs environ, peut être engagée dans des mesures ciblées ayant un effet économique optimal, en premier lieu dans le domaine FRI.

Survol des finances fédérales

Avec les corrections des dépenses à hauteur d'un milliard de francs, le budget 2018 est conforme au frein à l'endettement. Même après le rejet de la réforme des retraites, ces corrections restent nécessaires. Elles offrent à la politique budgétaire la marge de manœuvre nécessaire pour les futurs projets. Grâce à des impulsions économiques positives, les excédents devraient atteindre près d'un milliard de francs d'ici à 2021, à condition que les allègements inscrits au budget par le Conseil fédéral soient acceptés par le Parlement et poursuivis jusqu'à cette date. Une progression ajustée des dépenses aide à réaliser d'importants projets.

Budget 2018 et plan financier 2019–2021

Au mois d'août 2017 pour la seconde fois, le Conseil fédéral a réuni le budget (2018) et le plan des tâches et des finances (2019–2021) dans un même document, comme le veut son Nouveau modèle de gestion (NMG) entré en vigueur le 1er janvier 2017.

Un déficit ordinaire de 13 millions était initialement prévu pour 2018. L'an prochain, comme les années précédentes, l'économie suisse ne pourra pas tirer pleinement parti de son potentiel, comme le pense le Conseil fédéral. Notons que le frein à l'endettement autoriserait e un déficit allant jusqu'à 144 millions de francs.

Le refus du projet de Prévoyance vieillesse 2020 en septembre dernier a changé la donne. En raison du statu quo en ce qui concerne l'AVS, le nouveau régime de financement prévu par la réforme ne sera pas appliqué. Il aurait grevé le budget fédéral de dépenses supplémentaires à hauteur de 442 millions de francs. Comme celles-ci ne doivent plus être engagées, la Confédération garde l'argent. Si l'on tient compte des deux annonces du Conseil fédéral relatives au budget, de la fin septembre, l'excédent ordinaire se monte désormais à 103 millions de francs.

Les deux principales adaptations par rapport au budget 2018 adopté initialement par le Conseil fédéral, en août, sont la réduction des dépenses en faveur de l'AVS, en raison du refus de la réforme de la prévoyance vieillesse, et la hausse du versement en faveur du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) décidée ensuite par le Conseil fédéral. Le Conseil des États et le Conseil national doivent encore approuver le versement en faveur du FIF. Seule la Commission des finances du Conseil des États s'est prononcée jusqu'ici.

Même si l'on fait abstraction des changements consécutifs à la votation sur la Prévoyance vieillesse 2020, le budget 2018 n'est pas habituel. En effet, pour respecter les exigences du frein à l'endettement, le Conseil fédéral a dû juguler la hausse des dépenses dans plusieurs domaines. Les mesures atteignent un total d'un milliard de francs et devront se poursuivre en 2019 et 2020.

Ces mesures concernent essentiellement les dépenses non liées du budget fédéral. Presque 60% des dépenses fédérales sont désormais liées, autrement dit affectées sur la base de lois et d'autres engagements. Seuls 40% des dépenses peuvent être influencées par le Conseil fédéral et le Parlement à court terme, c'est-à-dire durant le processus budgétaire. Le Conseil fédéral propose différentes mesures, à savoir l'adaptation au renchérissement pour les dépenses faiblement liées, des coupes dans le domaine propre et des coupes ciblées dans les domaines (non liés) qui ont fortement augmenté par le passé. Ces corrections dans le processus budgétaire, qui totalisent un milliard de francs, sont considérables, mais indispensables pour respecter le frein à l'endettement. Techniquement, la grande majorité d'entre elles sont fondées.

Le budget est suivi du plan financier pour les années 2019–2021, qui affiche aussi un résultat quasi équilibré (2019) voire positif (2020 et 2021). Pour 2021, l'excédent

prévu se situe à presque un milliard de francs.

Pour les indications détaillées relatives au budget 2018 et aux années du plan financier 2019-21, economiesuisse s'appuie sur le message relatif au budget 2018 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2019–2021 du 23 août 2017. Ces chiffres ont été établis avant la votation sur la Prévoyance vieillesse 2020 et ils n'ont pas été adaptés après la votation sur la Prévoyance vieillesse 2020, ni suite aux annonces et décisions qui ont suivi cette date.

Figure 1

→ **Un déficit ordinaire de 13 millions était initialement prévu. Avec les ajustements consécutifs au refus de la réforme de la prévoyance vieillesse (y compris l'augmentation du versement en faveur du FIF), le budget 2018 se solde désormais par un résultat financier ordinaire de 103 millions. Le solde structurel prescrit par le frein à l'endettement passe ainsi de 131 millions à 247 millions de francs. La nouvelle donne pour 2018 entraînera également des adaptations les années suivantes.**

Indicateurs clés des finances fédérales de 2018 à 2021

▸ Recettes et dépenses en millions de francs

B: Budget	Compte	B	B	Δ en%	PF	PF	PF	ø Δ en%
PF: Plan financier	2016	2017	2018	17-18	2019	2020	2021	17-21
Compte de financement								
Recettes ordinaires	67 013	68 418	71 987	5,2	73 194	75 020	77 672	3,2
Dépenses ordinaires	66 261	68 668	71 999	4,9	73 037	74 527	76 718	2,8
Solde de financement	**752**	**-250**	**-13**		**156**	**493**	**954**	
Recettes extraordinaires	478							
Solde structurel	**1 489**	**92**	**131**		**-63**	**493**	**954**	
Indicateurs macroéconomiques (en %)								
Croissance nominale du PIB	0,7	1,8	2,3		2,6	2,5	2,7	2,5
Croissance réelle du PIB	1,3	1,4	1,9		2,0	1,7	1.7	1,8
Renchérissement	-0,4	0,3	0,2		0,6	0,8	1,0	0,6

Source: Rapport sur le budget 2018 et le plan intégré des tâches et des finances 2019-2021 du 23 août 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

→ **L'impôt fédéral direct stimule l'évolution des recettes. Avec les seules recettes d'impôt provenant des entreprises, la Confédération engrangera un excédent de recettes de plus de 2 milliards de francs ces quatre prochaines années. Le Projet fiscal 17 est censé garantir ce substrat de revenus vital pour la Confédération.**

Par rapport à l'année dernière (2017) et corrigées des facteurs spéciaux sans incidence sur le budget, les recettes augmentent au total de 2,4% en 2018 et donc légèrement plus que le produit intérieur brut (PIB), dont la croissance nominale est estimée à 2,3%. Pour les années 2019 à 2021, l'évolution des recettes devrait être positive. Dans l'attente d'une reprise conjoncturelle, il est ainsi prévu que les recettes augmentent en moyenne de 2,5% par an.

L'impôt fédéral direct est le principal moteur de la hausse des recettes. Mesurées à l'augmentation des recettes globales, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu comme de l'impôt sur le bénéfice des entreprises devraient croître plus que proportionnellement. Avec plus de 5%, la hausse de l'impôt sur le bénéfice sera particulièrement forte en 2018, atteignant une moyenne annuelle de 3,4% sur les années 2017–2021. Pareille augmentation, largement au-dessus de la croissance économique attendue, n'est possible qu'avec de bonnes conditions-cadre en matière d'imposition. Le Projet fiscal 17 (PF17), sur lequel le Parlement se penchera l'année prochaine, doit garantir une fiscalité attrayante.

→ **En 2018 et les années suivantes, les dépenses augmenteront de 2,8%. Le trafic et l'armée sont les piliers de la croissance. Après le rejet de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, les dépenses pour la prévoyance sociale augmenteront moins que prévu au budget 2018. À cause de l'évolution démographique, de la grande dynamique des coûts dans le système de santé et de la migration, leur croissance restera cependant considérable.**

En 2018, la hausse des dépenses sera de 2,8% (hors effets spéciaux sans incidence sur le budget), ce qui est plus élevé que le PIB et les recettes. En pour-cent comme en valeur nominale, la croissance sera – de loin – la plus forte pour le trafic (900 millions de francs, soit +9,8 %). Cette augmentation est due à la création du fonds

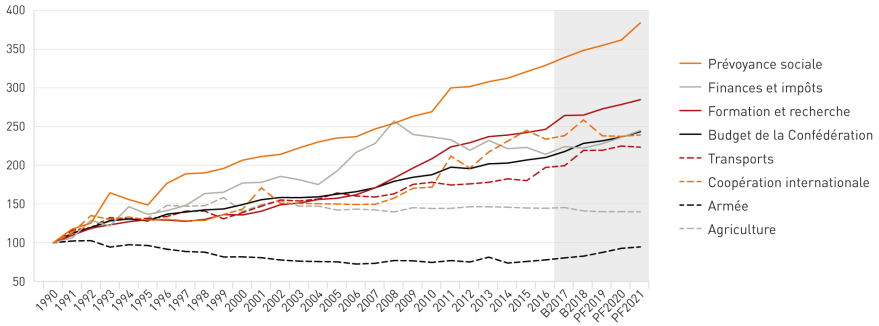
pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) qui, comme le fonds d'infrastructure ferroviaire créé l'année d'avant, entraîne une hausse considérable des dépenses (en partie aussi des recettes, en raison de hausses d'impôt). Les dépenses en faveur des transports augmenteront encore davantage (+13%) si le Parlement accepte, pendant la session d'hiver, la proposition du Conseil fédéral d'affecter au FIF une partie des ressources initalement budgetées pour l'AVS. Un autre secteur de croissance, surtout pour la période de quatre ans du plan financier, est la défense nationale (+4,1 %/an). Estimée à 2,7% (2018) et 3,1% (2017–2021) dans le budget, la hausse des dépenses de la prévoyance sociale est trop élevée, car les chiffres prennent en compte des ressources additionnelles pour l'AVS qui sont devenues inutiles après le rejet de la réforme PV2020. Tandis que les dépenses fédérales pour l'assurance invalidité (AI) baissent de presque un milliard de francs (suppression du financement additionnel par la TVA), celles pour l'assurance maladie (rabais de prime individuel) et pour les prestations complémentaires augmentent de plus de 3%. Comme les années précédentes, ces chiffres sont supérieurs à la moyenne.

Figure 2

→ Malgré les mesures correctives, le budget fédéral continuera d'augmenter ces prochaines années. La hausse est particulièrement forte dans les transports et elle se renforcera encore avec le versement en faveur du FIF prévu par le Conseil fédéral. À partir de 2018, les dépenses de Prévoyance sociale augmenteront moins qu'annoncé, puisque les deux relèvements de la TVA (2018 et 2021) prévus en faveur de l'AVS tombent.

Croissance des dépenses de 1990 à 2021

▸ Évolution indexée (1990=100)



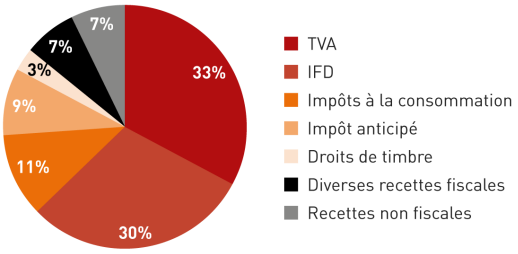
Source: Rapports financiers, AFF
www.economiesuisse.ch

Figure 3a

→ À peu près un tiers des recettes proviennent des deux impôts «majeurs»: la taxe sur la valeur ajoutée (33 %) et l'impôt fédéral direct (30 %). Un cinquième des recettes de la TVA sont affectées au financement de l'AVS, à l'assurance maladie et à l'infrastructure ferroviaire.

Recettes 2018

▸ Part à l'ensemble du budget, en %



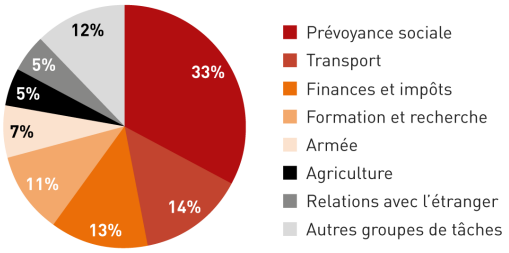
Source: Rapport sur le budget 2018 et le plan intégré des tâches et des finances 2019-2021 du 23 août 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

Figure 3b

→ Un tiers des dépenses vont à la prévoyance sociale. Par rapport aux moyens financiers de la Confédération, ce groupe de tâches est – de loin – le plus grand. Environ 14% des dépenses alimentent le trafic. Avec la création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), ce domaine connaît une forte poussée. En 2018, la circulation routière reçoit presque 30% de plus qu'en 2017. En tout, les deux tiers des dépenses fédérales sont affectées en vertu de la loi ou d'autres engagements.

Dépenses 2018

▸ Part à l'ensemble du budget, en %



Source: Rapport sur le budget 2018 et le plan intégré des tâches et des finances 2019-2021 du 23 août 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

→ Dans le budget 2018, les dépenses d'investissement augmentent sensiblement après la création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et du fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau. Le reproche selon lequel le frein à l'endettement entrave l'activité d'investissement est faux, comme le prouve l'évolution des dernières années.

Investissements malgré l'amortissement de la dette

Un des reproches régulièrement formulés à l'égard du frein à l'endettement serait qu'il entrave systématiquement les investissements et serait responsable de la faible activité d'investissement de la Confédération.

L'évolution des dépenses d'investissement dans le budget 2018 et pour les années suivantes prouve le contraire. Par rapport à 2017, les investissements ont augmenté de presque 20 %. La hausse est la plus forte dans le domaine du trafic et de l'énergie (FORTA et fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau). Le matériel d'armement, la coopération économique, la formation et de la recherche ainsi que les ouvrages civils et militaires verront aussi leurs ressources augmenter. Au niveau de la Confédération, la part des investissements est passée de 13% à plus de 15%. Ces prochaines années, elle restera stable à ce niveau.

L'évolution des investissements ces dernières années montre que la Confédération a investi de manière importante et régulière. Le frein à l'endettement n'entrave pas les investissements. Pour les domaines confrontés à des pics d'investissements, des solutions seront trouvées dans le cadre du frein à l'endettement. C'est le cas principalement des transports, avec les trois fonds FTP, FIF et FORTA. Les versements de la Confédération en faveur de ces fonds sont soumis au frein à l'endettement. Les dépenses échappent toutefois à ce dispositif, ce qui autorise ponctuellement des dépenses élevées, sans évincer les autres dépenses ordinaires de la Confédération.

Le Conseil fédéral a examiné la question des investissements dans le cadre du rapport «Franc fort et taux d'intérêt bas: possibilités s'offrant à la Suisse» (en réponse au postulat Graber 15.3017). L'une des questions examinées était la possibilité de profiter des taux d'intérêt avantageux pour contracter de nouvelles dettes en vue d'investissements prometteurs. Le rapport conclut que les investissements économiquement nécessaires et rentables peuvent être réalisés

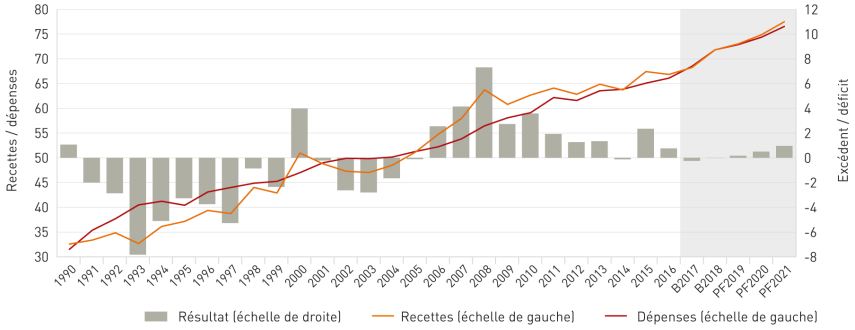
sans financement spécial. Les recettes courantes suffisent. Des investissements continus reposant sur le budget régulier garantissent non seulement la viabilité du financement, mais aussi la gestion à long terme des coûts consécutifs. Dans ses conclusions, le Conseil fédéral estime que des solutions spéciales ne sont pas nécessaires.

Figure 4

→ Le budget fédéral s'est stabilisé depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003. Après de nombreuses années de comptes négatifs, le tableau a bien changé. Le frein à l'endettement est un instrument budgétaire reconnu aussi au niveau international. Grâce aux estimations plus précises des recettes et à l'amélioration des processus budgétaires, les écarts entre les recettes et les dépenses devraient diminuer ces prochaines années.

Budget de la Confédération de 1990 à 2021

▸ Recettes, dépenses et résultat de financement, en milliards de francs



Source: Rapports financiers, AFF
www.economiesuisse.ch

Mesures pour le budget 2018

Par le passé, le Parlement a étoffé de manière répétée des projets fédéraux (Prévoyance vieillesse 2020, défense nationale ou FORTA, par exemple). Les dépenses étant supérieures aux recettes, le Conseil fédéral avait dû procéder à des corrections. Des mesures à hauteur d'un milliard de francs ont été nécessaires pour rendre le budget 2018 conforme aux exigences du frein à l'endettement. Ni le Conseil fédéral ni le Parlement ne peuvent approuver un budget contrevenant au frein à l'endettement.

Mesures d'allègement

Les mesures d'allègement prises par le Conseil fédéral sont au cœur du budget. Elles sont la conséquence des charges supplémentaires engagées par le Parlement pour différents projets. Les mesures allègent le budget fédéral des années 2018 à 2020 à hauteur d'environ un milliard de francs..

Adaptations au renchérissement

La mesure ayant l'impact le plus important consiste à ajuster les dépenses à l'évolution faible ou négative du renchérissement ces dernières années. Cette correction touche différents domaines et représente environ 3% des dépenses.

Sont concernés avant tout des domaines dotés de plans financiers pluriannuels. Les dépenses sont calées sur une hypothèse quant à l'évolution du renchérissement et suivent ensuite ce chemin. C'est le cas de l'agriculture, de la coopération internationale, de la formation et de la recherche et de la défense nationale. Les dépenses de ces domaines sont, dans leur majorité, faiblement liées. À l'inverse, les dépenses dans des groupes de tâches avec des dépenses fortement liées sont continuellement ajustées au renchérissement (cf. encadré).

Coupes dans le domaine propre

Par sa deuxième mesure, le Conseil fédéral réduit les dépenses dans le domaine propre, c'est-à-dire dans l'administration fédérale. Les coupes représentent 150 millions de francs, soit une correction de 3%. Le domaine propre participe donc autant à la consolidation (proportionnellement) que le domaine des transferts. Sont touchées les dépenses de matériel et de fonctionnement de l'administration fédérale ainsi que les investissements, tandis que les charges de personnel sont plutôt ménagées.

Coupes ciblées dans différents groupes de tâches

La troisième mesure, ce sont des coupes ciblées dans des domaines où les charges ont augmenté plus fortement que la moyenne ces dernières années. Cela concerne en particulier la coopération internationale, les transports (apports aux fonds dédiés aux transports) et la défense nationale. Le Conseil fédéral prévoit également de dépenser un peu moins que prévu pour les bâtiments de la Confédération et les EPF. D'autres coupes mineures concernent entre autres l'assurance de la qualité du lait, Skyguide ou l'assainissement de sites contaminés. À supposer que le Parlement soutienne l'augmentation du versement en faveur du Fonds d'infrastructure ferroviaire proposée par le Conseil fédéral pour 2018 (+295 millions), les coupes seraient mises en œuvre à partir de 2019 seulement dans le domaine des transports.

L'ensemble de ces mesures entraînent une baisse effective, c'est-à-dire nominale, des charges par rapport à l'année dernière. D'une part, l'agriculture reçoit 3% de fonds en moins (–109 millions de francs) suite aux corrections du renchérissement. D'autre part, les dépenses pour la coopération internationale devraient baisser de 1,8% (soit 66 millions de francs). Les autres tâches recevront les mêmes moyens (formation et recherche) ou plus que l'année dernière (prévoyance sociale, trafic, armée).

→ Le Parlement a chargé le Conseil fédéral de ne compenser le renchérissement que s'il survient effectivement. Ces dernières années, différents domaines ont profité d'une estimation trop élevée du renchérissement. La compensation a été consentie alors qu'il n'y avait pas eu de vrai renchérissement. Une partie de l'expansion effective non planifiée de certains domaines sera corrigée en 2018.

Renchérissement: taux supposés trop élevés par le passé

Une motion transmise par le Parlement (motion Dittli 16.3705) appelle le Conseil fédéral à compenser le renchérissement uniquement quand il survient effectivement. Jusqu'ici, les prévisions en la matière dans les arrêtés financiers pluriannuels comme les crédits-cadre et les crédits d'engagement étaient mises en œuvre indépendamment du renchérissement effectif.

Ces dernières années, la progression du renchérissement a été faible, voire négative. Pourtant, les plans de dépenses élaborés pour certains domaines se sont basés sur un renchérissement estimé tout ce qu'il y a de plus positif. Le renchérissement ainsi surestimé a entraîné une augmentation des dépenses non réellement planifiée dans les domaines concernés. Pour 2018 aussi, les montants budgetés prévoient un renchérissement élevé, de 0,8%. Cependant, les prévisions actuelles tendent plutôt vers un renchérissement de 0,2% seulement.

Les hypothèses de la Confédération en lien avec le renchérissement reposent généralement sur l'indice suisse des prix à la consommation (IPC). Pour les années 2009 à 2018, le renchérissement IPC effectif cumulé devrait atteindre –1,3%. Le plan financier pour la même période table lui sur un renchérissement de 14% au total. Par le passé, le renchérissement trop élevé a été corrigé par différentes mesures. Après la correction du renchérissement de 3% en 2018, la hausse réelle des dépenses s'établira malgré tout encore à 2%, alors qu'elle n'était pas prévue et qu'elle s'explique par des prévisions trop élevées.

Contrairement à de nombreuses dépenses, les recettes réagissent immédiatement au renchérissement. L'évolution des recettes suit le PIB nominal qui, de son côté, reflète la croissance économique réelle ainsi que le renchérissement. Lorsque le renchérissement est bas, l'évolution des recettes (surtout celles la TVA, importante en termes de volume) demeure faible. Corriger ultérieurement les dépenses et les revoir à la baisse à la lumière du renchérissement effectif est juste et permet d'éviter une hausse non voulue des dépenses et de prendre en considération le recul des recettes lié au renchérissement.

Figure 5

→ La moitié des mesures prises pour respecter le frein à l'endettement sont des corrections du renchérissement dans des domaines où les dépenses ne sont pas fortement liées. Dans la plupart des groupes de tâches, les dépenses augmentent ou restent stables. Les dépenses nominales ont diminué dans les domaines de la coopération internationale et de l'agriculture.

Mesures d'allègement prévues dans le budget 2018 par rapport au plan financier 2018-2020

▸ En millions de francs

Correction du renchérissement	**520**
– Coopération internationale	
– Formation et recherche	
– Agriculture	
– Défense nationale	
Coupes dans le domaine propre	**150**
Coupes ciblées	**290**
– Coopération internationale	
– Armée	
– Transports	
– Bâtiments	
– Diverses coupes et renonciations	
Total	**960**

Source: Rapport sur le budget 2018 et le plan intégré des tâches et des finances 2019-2021 du 23 août 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

Le rejet de la réforme de l'AVS change la donne

→ La réforme de la prévoyance vieillesse aurait occasionné, au niveau de la Confédération, des dépenses additionnelles se chiffrant en centaines de millions de francs. Le Conseil fédéral a intégré les dépenses supplémentaires prévues dans le budget, mais n'a plus ces charges. Une marge de manœuvre de 442 millions de francs a été créée. En vue des projets à venir, ces moyens ne doivent pas être utilisés, mais être affectés à la réduction réglementaire de la dette.

Le rejet de la réforme de la prévoyance vieillesse par le peuple lors de la votation du 24 septembre 2017 aura également des répercussions sur les finances fédérales. Aussi bien le budget que le plan financier jusqu'à 2021 prévoient des dépenses additionnelles pour l'AVS, lesquelles seraient devenues effectives en cas d'acceptation de la réforme. Le rejet de cette dernière allège le budget d'environ 442 millions de francs.

La réforme de la prévoyance vieillesse aurait eu des conséquences sur le budget de la Confédération, notamment sur deux points. Premièrement, la Confédération aurait dû renoncer à sa part du pour-cent démographique de la TVA (17%). À l'avenir, ce pour-cent démographique aurait été versé directement et intégralement à l'AVS. La Confédération aurait dû remplacer ces ressources perdues par des d'autres tirées du budget fédéral général. Entre 500 et 700 millions de francs n'auraient plus été disponibles pour d'autres tâches. La réforme ayant été rejetée, la Confédération continue de toucher sa part de 17% du pour-cent démographique, qu'elle continue d'affecter à l'AVS et qui lui permet de couvrir une partie du montant dû (cf. encadré sur l'AVS).

Deuxièmement, l'augmentation des rentes consécutive à la réforme aurait entraîné une augmentation substantielle des dépenses à moyen ou long terme. Les dépenses supplémentaires n'auraient pas concerné uniquement l'AVS, mais aussi la Confédération. À court terme, le relèvement d'un an de l'âge de la retraite des femmes aurait certes contribué à alléger budget fédéral. Mais, comme les prestations de l'AVS auraient été augmentées, les coûts supplémentaires auraient dépassé les économies à partir de 2026. Sachant que la génération du baby-boom commencera à partir à la retraite à ce moment-là, les dépenses de l'AVS s'alourdiront nettement. Et comme la contribution de la Confédération est fixée en pourcentage des dépenses de l'AVS, la Confédération aurait dû cofinancer intégralement les dépenses additionnelles.

En chiffres, le rejet de la réforme de la prévoyance vieillesse aura les conséquences suivantes pour le budget de la Confédération:

1. La Confédération conserve sa part de 17% aux recettes du pour-cent démographique de TVA et continue de financer ainsi une partie de sa contribution à l'AVS → il n'est pas nécessaire de puiser des moyens supplémentaires dans le budget (500 millions de dépenses en moins).
2. Puisque l'âge de la retraite des femmes n'est pas relevé à 65 ans, les dépenses de l'AVS ne diminuent pas → la diminution temporaire de la contribution de la Confédération à l'AVS tombe également (50 à 80 millions de dépenses supplémentaires).

Des ajustements financiers mineurs sont apportés aux prestations complémentaires. Le relèvement de la TVA prévu aurait bénéficié intégralement à l'AVS; le renoncement à cette hausse est neutre pour le budget. Globalement, il en résulte

une diminution des dépenses de 442 millions de francs pour la Confédération (0,6% des dépenses). Le solde de financement, ou excédent structurel, augmente d'autant.

Le Parlement doit maintenant décider de l'affectation de l'excédent. Le Conseil fédéral propose de verser au Fonds d'infrastructure ferroviaire une partie des moyens qui ne sont plus affectés à l'AVS (+295 millions) et de consacrer le reste à l'amortissement de la dette. Cela permettrait de créer une marge de manœuvre pour les réformes à venir (PF17, imposition des couples mariés, achat d'avions de combat). La Commission des finances du Conseil national a proposé d'affecter ces moyens à l'AVS, comme le prévoyait la réforme de la prévoyance vieillesse, au motif que cette assurance sociale aura besoin d'un financement additionnel à l'avenir. Cela nécessiterait toutefois la préparation de bases légales.

→ **Tout comme les employeurs, les salariés et les contribuables (via la TVA), la Confédération apporte également sa contribution à l'AVS. Cette contribution est directement liée aux dépenses de l'AVS. Si ces dernières augmentent, les paiements de la Confédération s'accroissent également. Ce régime de contributions provoque un phénomène d'éviction aux dépens d'autres dépenses, car les coûts de l'AVS augmentent à un rythme supérieur à la moyenne. Dans l'intérêt d'une affectation équilibrée des ressources, la nouvelle réforme de la prévoyance vieillesse devra prévoir une meilleure solution pour le financement de l'AVS par la Confédération.**

AVS: la Confédération paie une partie de la facture

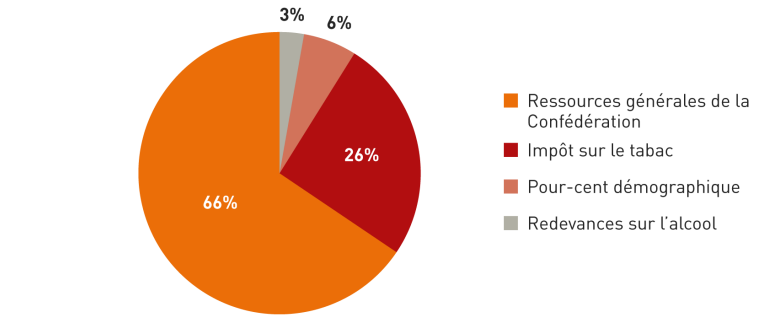
Les contributions à la sécurité sociale et en particulier à l'AVS constituent les principales dépenses liées de la Confédération. En vertu de la loi, l'État finance chaque année 19,55% des dépenses de l'AVS. Cela correspond à un montant de 8,5 milliards de francs (2017). Si les dépenses de l'AVS augmentent, la contribution de la Confédération fait de même. Du fait de l'évolution démographique, une forte augmentation des dépenses de l'AVS est attendue, surtout au cours de la décennie à venir.

La Confédération finance sa contribution avec des ressources issues du budget général à hauteur de deux tiers, en ce sens qu'elle utilise à cette fin des recettes fiscales qui ne sont pas prévues pour une utilisation particulière et servent en principe à honorer toutes les dépenses. Le dernier tiers est couvert par des financements spéciaux. Il s'agit d'une part des recettes de l'impôt sur le tabac et les spiritueux; d'autre part, la Confédération retient 17% des recettes du pour-cent de TVA destiné à remédier aux problèmes démographiques.

Le pour-cent démographique correspondant à 1 point de la TVA est perçu depuis 1999 afin d'atténuer les conséquences de l'évolution démographique sur les finances de l'AVS. Ces recettes, dont 83% sont versées directement à l'AVS, profitent exclusivement à l'AVS. Les 17% restants reviennent à la Confédération, en considération du fait qu'elle est également influencée par l'évolution démographique, en raison du lien entre sa contribution et les dépenses de l'AVS. La Confédération ne peut utiliser les ressources du pour-cent démographique que pour financer sa contribution à l'AVS.

Composition de la contribution de la Confédération à l'AVS

▸ 2016



Source : Compte 2016, AFF
www.economiesuisse.ch

Ce régime de financement aurait été modifié par l'acceptation de la réforme de la prévoyance vieillesse. La Confédération aurait dû renoncer à sa part du pour-cent démographique et remplacer ces recettes par des fonds du budget général. La nouvelle solution aurait encore accentué le problème des dépenses liées dans le budget de la Confédération: les fonds librement disponibles auraient été encore moins importants à l'avenir. Il en aurait résulté une accentuation de l'effet d'éviction des dépenses liées sur des groupes de tâches ne comportant pas de dépenses liées privilégiées.

Le nouveau projet de réforme de la prévoyance vieillesse offre la possibilité de trouver une solution plus judicieuse. Les budgets devraient être clairement séparés, tout comme dans l'assurance invalidité. La contribution de la Confédération ne devrait plus être fonction des dépenses de l'AVS (qui ne peuvent pas être pilotées directement par la Confédération), mais des recettes de la TVA. Le Conseil fédéral avait proposé une telle solution dans la consultation relative à la réforme de la prévoyance vieillesse. Elle aurait atténué le problème des dépenses liées. L'effet d'éviction sur les autres dépenses et groupes de tâches de la Confédération induit par les dépenses liées, de loin les plus importantes, (formation et recherche, agriculture, défense, coopération au développement) serait réduit, ce qui stabiliserait budget.

Commentaire et position d'economiesuisse

Lors des délibérations de la session d'hiver sur le budget, le Parlement pourra contribuer à la réalisation de projets importants à venir, en évitant d'affecter les fonds disponibles à d'autres projets. Une croissance modérée des dépenses, limitée aux domaines prioritaires, sera décisive pour la réalisation de projets comme l'achat de nouveaux avions de combat ou la réforme de l'imposition des couples mariés.

Les discussions relatives au budget portent sur la correction des dépenses, à hauteur d'un milliard de francs, proposée par le Conseil fédéral, ainsi que sur la manne inattendue résultant du rejet de Prévoyance 2020. Diverses propositions ont été soumises pour l'utilisation des ressources désormais disponibles. Conformément aux exigences du frein à l'endettement, les excédents doivent être affectés à la réduction de la dette. Le Conseil fédéral souhaite verser une partie des ressources au fonds d'infrastructure ferroviaire. La majorité de la Commission des finances du Conseil des États adhère à cette proposition. La Commission des finances du Conseil national, pour sa part, rejette la proposition et souhaite verser l'intégralité de l'excédent à l'AVS.

economiesuisse se fonde sur les décisions initiales du Conseil fédéral en lien avec le budget. Le fait que des ressources soient disponibles à la suite du refus de la réforme de la prévoyance vieillesse ne change rien à la situation. La marge de manœuvre doit être conservée et utilisée pour amortir la dette, comme le prévoit la loi.

Lors des délibérations sur le budget, economiesuisse recommande de procéder comme suit:

- Mettre en œuvre le budget 2018 sous la forme initialement décidée par le Conseil fédéral.

  Les coupes proposées par ce dernier sont légitimées et nécessaires pour pouvoir remplir les exigences du frein à l'endettement durant la période de planification. Même si la situation a changé avec le rejet de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, la Confédération a besoin d'une marge de manœuvre financière et doit la créer maintenant pour pouvoir concrétiser divers projets importants prévus ces prochaines années. Parmi ces projets, citons en première ligne le Projet fiscal 2017. Contrairement aux autres projets, celui-ci sera toutefois autofinancé – la croissance des recettes de l'imposition sur les sociétés atteindra 2 milliards de francs d'ici à 2021, c'est-à-dire l'année où le projet fiscal devra entrer en vigueur au plus tard. Ce montant correspond au double des coûts qu'il occasionnera à court terme pour la Confédération. L'achat de nouveaux avions de combat et la réforme de l'imposition du couple marié sont d'autres projets, dont le coût se chiffre en milliards de francs. Un grand nombre de petits projets sont par ailleurs en suspens. Si les dépenses sont gérées dès aujourd'hui de façon à créer une marge de manœuvre financière, grâce à un ajustement de leur croissance, la concrétisation des projets s'en trouvera considérablement simplifiée. Fixer des priorités aujourd'hui aidera à concrétiser les priorités de demain. Autrement dit, le budget prévu par le Conseil fédéral doit être adopté sans coupes. Les corrections décidées du côté des dépenses devront être renouvelées pendant les années du plan financier jusqu'en 2021.

- Les ressources libérées à la suite du rejet de la réforme de la prévoyance vieillesse doivent rester disponibles et être intégralement utilisées pour réduire la dette. Cela

permet non seulement d'alléger durablement le budget, mais constitue aussi un signal fort contre la croissance problématique des dépenses liées.

Étant donné que le Conseil fédéral avait établi le budget en anticipant une acceptation de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, on peut se demander à quoi serviront les 442 millions de francs libérés à la suite de la votation. Le Conseil fédéral souhaite en verser une partie au fonds d'infrastructure ferroviaire. D'autres préconisent de toute même verser ces ressources à l'AVS. economiesuisse rejette les deux propositions. Il s'agit non seulement d'atténuer la croissance des dépenses pour créer une marge de manœuvre, comme nous l'avons déjà évoqué, mais également de tirer parti de la nouvelle situation pour poursuivre le désendettement. Une diminution de la dette se traduit en effet par une baisse des dépenses au titre des intérêts passifs pour la Confédération. Depuis l'introduction du frein à l'endettement, la réduction de la dette a permis de créer une marge de manœuvre substantielle de 850 millions de francs. Ces ressources sont disponibles durablement. Elles permettent de concrétiser de nouveaux projets et sont un gage de flexibilité et de sécurité. La réduction de l'endettement est doublement, voire triplement payant.

L'utilisation de ces ressources pour l'AVS donnerait un mauvais signal. Le système de contributions prévu dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse aurait constitué une lourde charge pour la Confédération et se serait en particulier traduit par des centaines de millions de francs de nouvelles dépenses liées. Ces ressources auraient fait défaut dans d'autres domaines, comme la formation et la recherche, l'agriculture ou la défense. La refonte du projet de réforme de la prévoyance vieillesse offre maintenant la possibilité de trouver une meilleure solution. Ces efforts seraient minés si ces 442 millions de francs étaient utilisés pour l'AVS, car cela reviendrait à signaler que la solution problématique peut être concrétisée malgré tout. Le Parlement a donné au Conseil fédéral le mandat contraignant de réduire les dépenses liées, qui représentent près de deux tiers des dépenses de la Confédération, et de renoncer à de nouvelles dépenses liées (motion 17.3259). Ce mandat a pour conséquence que les fonds dégagés doivent rester disponibles et être, selon les règles établies, affectés à la réduction de l'endettement en 2018.

- La marge de manœuvre existante de 100 millions environ peut être utilisée pour des mesures ciblées ayant un impact économique optimal.
  La priorité doit être donnée au domaine FRI.

  Normalement, il est judicieux de conserver une certaine marge de manœuvre: ce n'est pas parce que l'argent est disponible qu'il faut le dépenser. À condition que le budget et les mesures d'économies soient mis en œuvre et que les 442 millions de francs supplémentaires restent disponibles comme nous l'avons évoqué, il paraît acceptable d'utiliser l'excédent qui subsiste et de revoir des montants à la hausse. Les hausses devront toutefois être ciblées.

  economiesuisse accorde la priorité au domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI), qui constitue un pilier essentiel de notre prospérité économique. En tant que pays sans ressources naturelles, la Suisse a su se doter d'un système éducatif et d'une recherche de pointe. Les EPF figurent en tête des classements et

jouent un rôle phare et de pionnier aussi bien en Suisse qu'à l'international.

La qualité de la formation et de la recherche est excellente et l'innovation représente l'une des clés du progrès. La formation de spécialistes, une recherche performante et le transfert de connaissances sont cruciaux pour garantir à l'avenir également le succès économique et donc la prospérité de notre pays. Compte tenu des défis posés à la recherche et à la place industrielle suisses, augmenter de manière ciblée et efficace les moyens à la disposition de la formation et de la recherche fait sens d'un point de vue économique. economiesuisse propose de lisser la croissance des dépenses de formation et de mettre à la disposition de ce domaine 86 millions supplémentaires en 2018 en puisant dans l'excédent de 100 millions de francs environ. La majeure partie des ressources doivent être affectées au domaine des EPF, puis aux universités cantonales, aux hautes écoles spécialisées et à la CTI.

→ **Le frein à l'endettement ne doit pas être modifié – telle est la conclusion d'un groupe d'experts mandaté par la Confédération, qui a examiné cet été la question d'un développement du frein à l'endettement. Un frein à l'endettement devrait également être introduit pour l'AVS. D'ici là, les excédents de la Confédération doivent être utilisés comme par le passé pour réduire l'endettement (et non être alloués à l'AVS, par exemple).**

Groupe d'experts frein à l'endettement: allouer les excédents de la Confédération à l'AVS sous certaines conditions seulement

Lors de l'examen d'adaptations éventuelles du frein à l'endettement, un groupe d'experts s'est penché sur la question de l'utilisation des excédents (notamment pour l'AVS). Étant donné que des excédents inattendus ont systématiquement été dégagés ces dernières années, divers camps ont demandé de les utiliser à des fins autres que la réduction de l'endettement.

Le groupe d'experts est d'avis qu'il n'y a actuellement aucune raison de procéder à des modifications, que ce soit au niveau du frein à l'endettement lui-même ou de l'affectation des excédents. Aussi, le Département fédéral des finances a-t-il introduit cette année de nouveaux mécanismes censés réduire les excédents inattendus ces prochaines années. Cela parce que les dépenses peuvent être inscrites au budget de manière plus flexible et que des améliorations méthodiques des estimations de recettes permettent de réduire les erreurs de prévision. Si des excédents budgétaires «durables et substantiels» sont malgré tout dégagés ces prochaines années, cela serait le signe d'une imposition trop élevée, selon le groupe d'experts. Il faudrait alors privilégier des baisses d'impôts plutôt qu'une augmentation des dépenses.

Si les milieux politiques souhaitent malgré tout utiliser les excédents à des fins autres que la réduction de la dette, le groupe d'experts est d'avis que seule l'AVS devrait alors entrer en ligne de compte. Selon eux, ce choix ne se justifierait que si l'AVS dispose également d'un frein à l'endettement. À cette condition seulement des excédents contribueraient à empêcher ou limiter un endettement de l'AVS imputable à l'évolution démographique. Sans frein à l'endettement, le problème structurel de l'AVS ne serait que masqué par ces ressources supplémentaires et cette institution verrait son endettement augmenter encore faute de mesures correctrices. Dans ce cas, l'utilisation d'excédents pour l'AVS assouplirait de facto le frein à l'endettement, selon le groupe d'experts.