



12 / 2016

Finances fédérales 2017-2020: les défis restent entiers

15.11.2016

L'essentiel en bref

La politique budgétaire reste l'un des principaux enjeux de la législature en cours. Durant la prochaine session d'hiver, le Parlement devra adopter le budget pour l'exercice à venir. À ce sujet, il devra examiner le programme de stabilisation 2017-2019 et décider si une partie des dépenses en forte hausse dans le domaine de l'asile doit figurer dans le budget extraordinaire. Le programme de stabilisation est actuellement débattu au Parlement. Tout indique qu'il sera allégé. Les besoins financiers supplémentaires demandés suscitent également des réserves. Dans ce contexte, l'adoption d'un budget conforme aux exigences du frein à l'endettement n'en sera que plus difficile.

Jusqu'à la fin de la législature au moins, le budget de la Confédération restera déséquilibré. D'après les prévisions actuelles, les déficits pourront atteindre 2 milliards de francs. La réforme de la prévoyance vieillesse 2020 pourrait coûter durablement à la Confédération jusqu'à un milliard de francs de plus. Selon le frein à l'endettement, les déficits de cette ampleur ne sont pas admis. Ils doivent être corrigés, s'il le faut dans le cadre d'un nouveau programme de stabilisation.

Position d'economie suisse

- Le budget 2017 doit être adopté durant la session d'hiver dans le respect des exigences du frein à l'endettement.
- Le programme de stabilisation 2017-2019 doit lui aussi être adopté rapidement. Il faut aussi soutenir les autres mesures nécessaires à l'équilibre budgétaire à partir de 2018.
- Jusqu'à la stabilisation du budget, il faut renoncer à toute charge financière supplémentaire (sous forme de nouvelles dépenses ou d'accroissement des dépenses) pour la Confédération.
- En ce qui concerne la réforme de la «Prévoyance vieillesse 2020», les solutions n'entraînant ni extension de l'AVS ni charge financière supplémentaire massive pour la Confédération sont à privilégier.

- Pour accroître la marge de manœuvre budgétaire, il faut éviter les nouvelles dépenses affectées. Les dépenses affectées existantes doivent être réexaminées et, si possible, être diminuées ou supprimées.
- Le frein à l'endettement doit être conservé tel quel. L'économie rejette toute modification.

Finances publiques 2017-2020: vue d'ensemble

→ Le programme de stabilisation 2017-2019 est important pour le budget 2017. Le Conseil fédéral propose d'inscrire une partie de la hausse des coûts de l'asile dans le budget extraordinaire. Le budget de la Confédération sera déficitaire dès 2018.

Situation de départ

Les finances fédérales font partie des **défis majeurs de la politique fédérale**. Le budget 2017 en apporte une nouvelle fois la preuve. Le budget est certes conforme au frein à l'endettement. Mais à certaines conditions seulement, et encore de justesse.

Première condition: le programme de stabilisation 2017-2019 qui est actuellement débattu au Parlement doit être adopté dans son intégralité. Les mesures prévues pour 2017 portent sur un montant de 800 millions de francs. Selon l'état actuel des délibérations, le programme de stabilisation ne sera pas mis en œuvre dans son intégralité.

Deuxièmement, le Conseil fédéral propose d'inscrire une partie, soit 400 millions de francs, de la hausse attendue des coûts dans le domaine de l'asile dans le budget extraordinaire. Cette manœuvre lui permet de disposer d'une marge de manœuvre plus confortable pour les autres dépenses. Le Conseil fédéral n'avait plus recouru à ce mécanisme depuis 2011. Il n'est pas certain que le Parlement lui emboîte le pas.

Si le programme de stabilisation n'est pas mis en œuvre dans son intégralité et si les dépenses supplémentaires pour l'asile sont inscrites dans le budget ordinaire, il en résulterait des conséquences pour le budget. Sans nouvelles mesures, les exigences du frein à l'endettement ne pourraient plus guère être respectées. Durant les délibérations sur le budget en décembre, le Parlement pourrait devoir corriger le budget de plusieurs centaines de millions de francs.

Pour les exercices budgétaires 2018-2020, le plan financier ne prévoit que des déficits. En 2019, le déficit atteindra près de 2 milliards de francs. Pour résorber les déficits, le Conseil fédéral a annoncé un nouveau train de mesures.

→ En 2017, les dépenses seront plus élevées que les recettes. Le léger tassement de la conjoncture autorise toutefois un déficit.

Budget 2017: un faible excédent sous conditions

Le budget pour l'année budgétaire à venir prévoit un faible excédent de 125 millions de francs. Ce chiffre s'appuie sur l'hypothèse qu'en 2017, comme lors des années précédentes (sauf 2015), l'économie suisse n'atteindra pas son plein potentiel. Dans ce cas, le frein à l'endettement autorise un déficit conjoncturel (des dépenses supplémentaires). En 2017, ces dépenses se monteront à 344 millions de francs, contre 600 millions en 2016. Le solde de financement ordinaire de la Confédération sera négatif, car les dépenses estimées seront supérieures de 219 millions de francs aux recettes. Le solde entre le déficit ordinaire (-219 millions) et les dépenses supplémentaires autorisées pour des raisons conjoncturelles (+344 millions) correspond à l'excédent (structurel) de 125 millions de francs.

Les recettes ordinaires s'élèvent à 68,8 milliards de francs, et les dépenses ordinaires, à 69 milliards de francs. La croissance du produit intérieur brut nominal (PIB) est estimée à 2%. Les recettes s'accroissent de 2,3% (chiffres corrigés des facteurs spéciaux), et les dépenses, de 2,7%. En d'autres termes, tant les recettes

→ L'accroissement des dépenses touche surtout l'asile, l'assurance-maladie et l'AVS. En raison de l'augmentation de certains impôts fédéraux qui profitent en partie aux cantons, les versements de la Confédération aux cantons sont eux aussi en hausse.

que les dépenses enregistrent une croissance supérieure à celle du PIB. Par conséquent, la quote-part d'impôt et la quote-part des dépenses de la Confédération augmentent.

Les principaux vecteurs de la croissance des dépenses sont la migration (+852 mio.), les autres dépenses consacrées à la prévoyance sociale (+348 mio.) et les finances et impôts (+235 mio.). Les dépenses supplémentaires dans l'asile sont dues au nombre élevé de requérants d'asile. Selon le Conseil fédéral, le nombre de nouvelles demandes d'asile devrait atteindre 33 000 en 2017. La croissance des dépenses de la prévoyance sociale (groupe qui comprend les dépenses dans le domaine de l'asile) s'explique pour le reste pour près de moitié par la hausse des subventions de la Confédération pour l'assurance-maladie (+5,8%), l'autre moitié revenant à l'AVS (+1,3%). De tous les groupes de tâches, celui de la prévoyance sociale est celui qui enregistre la plus forte croissance des dépenses en francs. Sa part (y compris migration) dans le budget de la Confédération augmente à 34,1%. Ce chiffre représente un nouveau record.

Du côté des recettes, le produit de l'impôt sur le revenu augmente de 6%. La limitation de la déduction des frais de transport dans le cadre du projet FAIF pour les transports publics engendre des recettes supplémentaires. Les recettes des droits de timbre devraient augmenter encore plus fortement. Une forte hausse est attendue notamment pour le droit d'émission sur le capital propre. Elle correspond à un effet de rattrapage des recapitalisations reportées par les entreprises. La troisième réforme de l'imposition des entreprises prévoyait en effet à l'origine de supprimer le droit d'émission. Cette suppression n'aura finalement pas lieu. La croissance des recettes de l'imposition des entreprises se situe dans la moyenne, mais est inférieure à la moyenne (pour des raisons conjoncturelles) dans le cas de la TVA.

Une forte progression des recettes est attendue dans l'impôt anticipé (plus de 9%). Elle s'explique par les taux d'intérêt négatifs. Actuellement, la Confédération rémunère les avoirs fiscaux à un taux d'intérêt positif. Dans un environnement de taux d'intérêt négatifs, de nombreux assujettis s'acquittent de leurs impôts avant l'échéance et ajournent leurs demandes de remboursement. Dans les comptes 2016, cet effet se traduit par une hausse considérable des rentrées fiscales, en particulier dans l'impôt fédéral direct (voir encadré Estimation 2016). Un effet similaire est attendu en 2017 avec l'impôt anticipé. Le Conseil fédéral a toutefois aboli le taux d'intérêt positif au 1^{er} janvier 2017. Les avoirs fiscaux ne seront plus rémunérés. Les conséquences de cette modification sur les recettes de l'impôt fédéral direct et sur l'impôt anticipé restent pour l'heure inconnues.

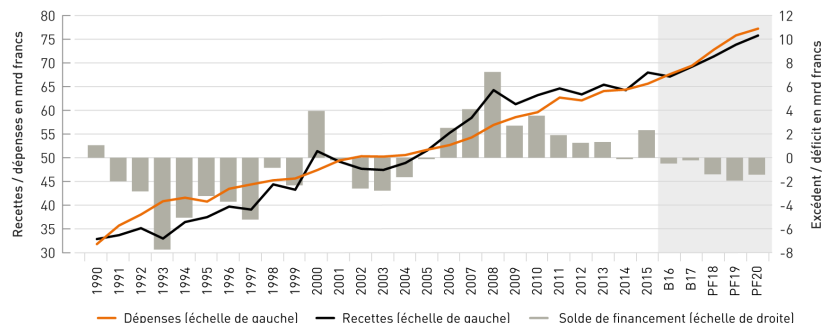
Figure 1

→ L'exercice 2006 marque un tournant dans les finances fédérales. Cette année-là, le frein à l'endettement est introduit dans son intégralité. Depuis, la Confédération a renoué avec les chiffres noirs. Les déficits attendus de 2018 à 2020 doivent encore être corrigés. Ils ne respectent pas les exigences du frein à l'endettement.

→ L'exercice 2016 sera une nouvelle fois excédentaire. L'excédent sera plus élevé que prévu en raison des taux d'intérêt négatifs. Comme la Confédération rémunère les avoirs fiscaux à un taux d'intérêt positif, de nombreux assujettis paient leurs impôts avant l'échéance et ajournent leurs demandes de remboursement. Les avoirs fiscaux ne seront plus rémunérés à un taux d'intérêt positif à partir de 2017.

Budget de la Confédération de 1990 à 2020

► Recettes, dépenses et solde de financement en milliards de francs



Source: Administration fédérale des finances
www.economiesuisse.ch

Extrapolation 2016: les taux d'intérêt négatifs faussent le niveau des recettes

Le budget pour l'exercice 2016 prévoyait un solde de financement négatif d'un demi-milliard de francs (conforme toutefois au frein à l'endettement). La deuxième extrapolation de fin septembre montre que l'exercice 2016 de la Confédération devrait se solder par un excédent de plus de 2 milliards de francs. Cette nette amélioration est due principalement à l'environnement des taux, et plus précisément aux taux d'intérêt négatifs.

Actuellement, la Confédération rémunère les avoirs fiscaux à un taux d'intérêt de 0,25%. Ce taux d'intérêt positif incite de nombreux contribuables à payer l'impôt fédéral direct avant l'échéance et à ajourner les demandes de remboursement de l'impôt anticipé. L'ampleur des rentrées fiscales (trop) élevées est telle que sans ce facteur exceptionnel, l'excédent n'atteindrait plus qu'un demi-milliard de francs environ, un résultat certes meilleur que celui inscrit au budget. Par conséquent, le budget serait à peu près équilibré et ne présenterait pas, selon les estimations, un excédent de 2,2 milliards de francs. Les recettes supplémentaires par rapport aux chiffres du budget atteignent 1,6 milliard de francs dans l'impôt fédéral direct et 300 millions de francs dans l'impôt anticipé. Le Conseil fédéral considère que ces recettes ne représentent pas des revenus supplémentaires durables et qu'il faut s'attendre à les voir diminuer dès que l'environnement des taux se normalisera. Selon le Conseil fédéral, cette normalisation devrait intervenir en 2018.

Selon l'extrapolation, les dépenses devraient être inférieures de 1 milliard de francs environ au montant inscrit au budget. La baisse la plus forte (- 400 millions) résulte des possibilités de financement plus avantageuses offertes par les taux d'intérêt négatifs. Ceux-ci permettent en effet à la Confédération de réaliser des agios élevés sur ses emprunts.

Figure 2

→ Le solde structurel est déterminant dans le mécanisme du frein à l'endettement. Il tient compte à la fois du solde de financement (différence entre les recettes et les dépenses) et de la conjoncture. S'il est positif, le frein à l'endettement est respecté au-delà des exigences. Un solde négatif signifie que le frein à l'endettement n'est pas respecté et que le budget doit être corrigé.

Jusqu'en 2020, les dépenses de la Confédération progressent à un rythme plus rapide que celui de l'économie. Leur progression s'explique par les dépenses élevées approuvées dans divers domaines par le Parlement dans le cadre de projets de réforme. Contrairement à d'autres projets, le cadre financier légal a été respecté dans la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Indicateurs clés des finances fédérales de 2016 à 2020

► Recettes et dépenses en millions de francs

B: Budget PF: Plan financier	B 2016	B 2017	Δ en % 16-17	PF 2018	PF 2019	PF 2020	Δ en % 16-20
Compte de financement							
Recettes ordinaires	66 733	68 793	3,1	70 975	73 424	75 336	3,1
Dépenses ordinaires	67 229	69 012	2,7	72 389	75 368	76 776	3,4
Solde de financement	-496	-219		-1 414	-1 944	-1 439	
Dépenses extraordinaires		400					
Solde structurel	104	125		-1 485	-1 944	-1 439	
Indicateurs macroéconomiques							
Croissance nominale du PIB (en %)	1,4	2,0		2,4	2,3	2,7	
Renchérissment (en %)	0,3	0,3		0,4	0,6	1,0	

Source: Administration fédérale des finances
www.economiesuisse.ch

Années 2018-2020 du plan financier: des budgets en augmentation

Pour les années 2018 à 2020 aussi, les dépenses s'accroissent plus vite que les recettes. Selon les prévisions, la croissance des dépenses devrait atteindre 3,4% en moyenne annuelle, celle des recettes 2,4%. Les déficits de 1,4 (2018 et 2020) à 2 milliards de francs (2019) résultent de l'évolution déséquilibrée des budgets. Etant donné que l'économie croît plus lentement que les recettes et les dépenses, la quote-part d'impôt et la quote-part des dépenses continuent leur progression. La quote-part d'impôt franchit la barre des 10%, ce qui ne s'était plus vu depuis 2000. Quant à la quote-part des dépenses, elle passe à 10,8%, un niveau sans précédent en trente ans.

La croissance des dépenses trouve son origine dans des projets de réforme de grande envergure. Dans plusieurs projets, le Parlement a pris le contre-pied du Conseil fédéral en optant pour des variantes plus coûteuses. Le cadre financier fixé n'a été respecté que pour la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Par contre, dans le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020, les charges supplémentaires pour la Confédération pourraient atteindre 1 milliard de francs (voir encadré ci-dessous). Idem pour l'armée et le nouveau fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA): ici aussi, le Parlement a choisi les variantes les plus coûteuses. Dans le domaine de l'asile, enfin, les dépenses devraient continuer à augmenter considérablement y compris après 2017.

Les dépenses en faveur de la formation, de la recherche et de l'innovation tout comme celles de l'aide au développement progressent elles aussi, mais moins rapidement qu'en moyenne. Leur volume s'était cependant fortement accru au cours de ces dernières années. Dans l'agriculture, les dépenses régressent, en moyenne, de 0,9% par an. Les restructurations agricoles (recul du nombre d'exploitations agricoles) s'établissent à près de 2% par an.

Ces chiffres sont calculés sur la base du programme de stabilisation 2017-2019 qui prévoit des coupes dans tous les groupes de tâches de la Confédération. Il n'est pas sûr que le programme sera réalisé dans son intégralité. En l'état actuel des

délibérations parlementaires, il pourrait être modifié sur plusieurs points (voir ci-dessous).

Les dépenses en faveur du trafic enregistrent une forte progression (de 4,1% en moyenne par an) jusqu'en 2020 en raison du nouveau Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) (en force depuis 2016) et du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (votation populaire le 12 février 2017). La croissance des dépenses est également soutenue (+4,7%) dans le groupe de tâches Finances et impôts. Elle est due principalement au relèvement, de 17% à 21,2%, de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (dépenses supplémentaires de 1,1 milliard de francs dès 2019). En ce qui concerne la défense nationale, la croissance des dépenses, de 850 millions de francs, est presque tout aussi forte à la suite de l'approbation du plafond des dépenses de 5 milliards de francs pour l'armée. Dans le même temps, les dépenses de la prévoyance sociale s'accroissent de 2,7 milliards de francs. La prévoyance représente de loin le plus grand groupe de tâches de la Confédération. C'est également celui qui enregistre, en volume, la croissance la plus forte pour les années à venir.

→ La croissance des recettes est elle aussi plus forte que celle de l'économie. Elle trouve son origine dans une hausse des impôts et des taxes. En ce qui concerne la TVA, le peuple se prononcera sur le transfert du financement additionnel de l'AI à l'AVS. Pour cela, une votation populaire devra avoir lieu en 2017.

En moyenne à long terme, les recettes de la Confédération évoluent au même rythme que l'économie (croissance du PIB). Quand la quote-part d'impôt s'accroît (comme elle fera durant les années à venir), les recettes fiscales progressent plus fortement que le PIB. Elles expriment une hausse des recettes et/ou des impôts. Des hausses sont attendues dans les années à venir en ce qui concerne l'impôt fédéral direct (limitation de la déduction des frais de transport dès 2017), l'impôt sur les huiles minérales (relèvement de 4 centimes versés au FORTA) et la taxe sur le CO₂ (dès 2018 à chaque fois). L'effet le plus grand viendra cependant du supplément réseau. Cette taxe prélevée sur la consommation d'électricité sert à encourager les énergies renouvelables. A partir de 2018, le supplément réseau intégrera le budget fédéral. Il sera neutre du point de vue financier, car il s'agit d'une taxe qui est affectée: la totalité des recettes/dépenses est affectée, et les montants concernés ne font donc qu'un aller et retour dans le budget de la Confédération. Les recettes et les dépenses augmentant cependant nominalement à hauteur du supplément sur le réseau, la quote-part d'impôt et la quote-part des dépenses de la Confédération augmentent. Le supplément réseau figurera dans le groupe de tâches Économie. Il se montera à 1,3 milliard de francs en 2020.

De tous les grands impôts de la Confédération, l'impôt sur le revenu est celui qui enregistre la croissance la plus forte jusqu'en 2020. Le Conseil fédéral escompte une hausse de plus de 5%. Sa prévision se fonde sur l'hypothèse d'une reprise de la conjoncture et, partant, d'une évolution favorable du revenu des ménages.

Selon les prévisions, la croissance des recettes de l'imposition des entreprises est moins marquée. Elle est estimée à 2% par an en moyenne. La progression des recettes était encore forte il y a peu. La double revalorisation du franc (2011 et 2015) et la baisse des nouvelles implantations en particulier ont entraîné une correction vers le bas. Les entreprises contribuent actuellement à hauteur d'un peu plus de 13% aux recettes de la Confédération (par le biais de l'impôt sur le bénéfice). Ces

recettes proviennent pour moitié des entreprises au bénéfice d'un régime d'imposition spécial. Le Conseil fédéral prévoit que l'impôt sur le bénéfice rapportera 9,9 milliards de francs en 2020; la contribution directe des entreprises au bénéfice d'un régime d'imposition spécial avoisinera 5 milliards de francs. Les régimes d'imposition spéciaux seront supprimés avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises. L'objectif est de maintenir ces entreprises en Suisse grâce à une réforme de la fiscalité et, partant, de protéger le substrat fiscal (élevé) qui provient de ces entreprises.

L'évolution de la TVA suit celle de l'économie. Aucune modification de taux n'est prévue jusqu'en 2020. Le financement additionnel de l'assurance-invalidité, qui correspondait à une majoration de la TVA de 0,4 point, prendra fin en décembre 2017. Il devrait être maintenu pour bénéficier à d'autres tâches. Il est déjà prévu de verser 0,1 point de pourcentage au FIF (infrastructure ferroviaire). La part de 0,3 point restante devrait être attribuée à l'AVS. Il appartiendra au souverain de se prononcer lors de la votation sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020. Pour que la part de TVA puisse être garantie, la votation doit avoir lieu en 2017.

Figure 3

→ Quatre groupes alimentent la croissance des dépenses de la Confédération jusqu'en 2020: Finances et impôts, Trafic, Défense nationale et Prévoyance sociale. Ce dernier groupe enregistre la plus forte croissance en francs. La part des dépenses de la prévoyance sociale dans les dépenses totales s'élève à 34%, un record.

Évolution des dépenses par groupes de tâches

► En millions de francs

B: Budget PF: Plan financier	B 2016	B 2017	Δ en % 16-17	PF 2018	PF 2019	PF 2020	Δ en % 16-20
Dépenses ordinaires	67 229	69 412	3,2	72 389	75 368	76 776	3,4
Prévoyance sociale	22 455	23 656	5,3	24 260	24 781	25 183	2,9
Finances et impôts	9 314	9 578	2,8	9 623	10 868	11 200	4,7
Transports	9 234	9 214	-0,2	10 321	10 578	10 832	4,1
Formation et recherche	7 392	7 617	3,1	7 824	8 053	8 215	2,7
Défense nationale	4 684	4 765	1,7	5 032	5 319	5 618	4,6
Relations avec l'étranger	3 627	3 998	10,2	3 749	3 814	3 802	1,2
Agriculture et alimentation	3 704	3 594	-3,0	3 583	3 570	3 570	-0,9
Autres groupes de tâches	6 820	6 989	2,5	7 998	8 384	8 357	5,2

Source: Administration fédérale des finances
www.economiesuisse.ch

→ Dans l'importante réforme prévoyance vieillesse 2020, l'AVS pèsera le plus sur la Confédération. Le désenchevêtrement financier initialement prévu entre l'une et l'autre a été abandonné au profit de l'AVS. À présent, le conseil parlementaire menace d'imputer de lourdes charges supplémentaires à la Confédération. Ces dépenses excédentaires liées à l'AVS affecteraient d'autres tâches, dans lesquelles elles devraient être compensées par des économies.

Réforme de l'AVS avec lourdes surcharges pour la Confédération

La réforme prévoyance vieillesse 2020 n'a pas encore été adoptée par le Parlement. L'objet est actuellement en phase d'élimination des divergences. Au regard de l'AVS, les deux Chambres ont pris des décisions aggravant encore ses problèmes de financement. De lourdes surcharges menacent aussi la Confédération.

Aujourd'hui, la Confédération finance 19,55% des dépenses annuelles de l'AVS, à hauteur d'un quart par un financement spécial via les redevances sur l'alcool et le tabac, ainsi que par le «pour-cent démographique» de la Confédération. Il s'agit là d'un point de TVA prélevé par la Confédération depuis 1999 en faveur de l'AVS, dont 83% vont directement à l'AVS et 17% restent à la Confédération pour financer sa contribution à l'AVS.

Dans la réforme prévoyance vieillesse 2020, le Conseil fédéral propose de simplifier les flux de paiement entre l'AVS et le budget fédéral. Il veut supprimer la tranche fédérale de 17% du point de TVA et attribuer à l'AVS toutes les recettes de ce pour-cent lié à l'évolution démographique. Pour compenser la perte de la part fédérale, la Confédération voulait ramener sa contribution de 19,55% à 18%.

Après délibération, le Parlement a accepté la suppression de la part fédérale du pour-cent démographique, avec à la clé une perte de recettes de près de 600 millions de francs pour la Confédération, mais refusé la réduction compensatoire de la contribution fédérale. Le Conseil des États veut la maintenir à 19,55%, le Conseil national l'augmenter à 20%, ce qui grève le budget fédéral de 270 millions supplémentaires.

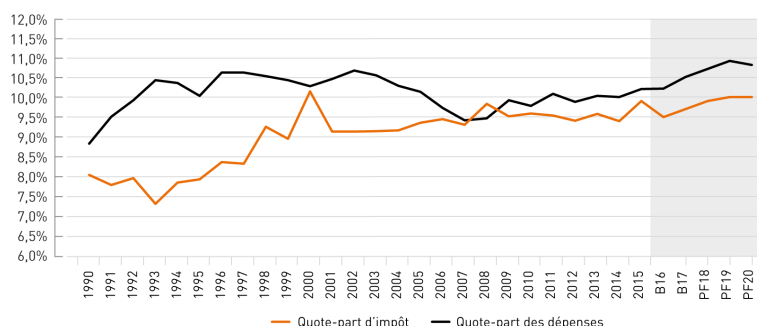
La surcharge est encore accentuée par l'extension des prestations que le Conseil des États a décidée pour l'AVS: nouvelles rentes augmentées de 70 francs par mois, plafond applicable à la rente de couple passant de 150% à 155% de la rente maximale. Des mesures qui augmentent les coûts de l'AVS (hausse estimée à plus de 2 milliards de francs) et alourdissent la facture de 280 à 400 millions de francs pour la Confédération. Avec toutes ces surcharges, la Confédération pourrait bientôt devoir dépenser un milliard de francs en plus pour l'AVS.

La contribution fédérale à l'AVS est fixée par la loi. Son paiement est défini par le Parlement, dans le cadre de la discussion budgétaire. Autant dire qu'il s'agit d'une dépense fortement liée. Toute modification nécessite une adaptation législative. Avec l'évolution démographique, les dépenses fédérales pour l'AVS vont croître exponentiellement ces prochaines années, même sans extension des prestations ni adaptation du régime de contribution discutées actuellement. Une hausse qui se fera au détriment des dépenses faiblement liées. Le Conseil fédéral chiffre ce phénomène d'évincement à 1,4 milliard à l'horizon 2030. Les domaines aux dépenses faiblement ancrées dans la loi (formation et recherche, aide au développement, agriculture ou armée) risquent de toucher moins de fonds.

Figure 4

→ La hausse de la quote-part d'impôts et de dépenses est un autre indicateur de la forte croissance à laquelle la Confédération devra faire face ces prochaines années. Tant les recettes que les dépenses ont plus progressé que l'économie. La quote-part fiscale a atteint son plus haut niveau depuis l'an 2000 et le taux de dépenses prévu pour 2019 est le plus élevé jamais enregistré par la Confédération.

Quote-part d'impôt et quote-part des dépenses de la Confédération de 1990 à 2020
► Évolution en %



Source: Administration fédérale des finances
www.economiesuisse.ch

Le programme de stabilisation 2017-2019

→ Le programme de stabilisation 2017-2019 est indispensable à l'équilibre budgétaire. Son affaiblissement provoquerait une augmentation de la nécessité d'intervention, surtout pour 2018/2019. Le Conseil fédéral a déjà annoncé un train de mesures additionnel.

Objectif: baisse des dépenses jusqu'à un milliard par an

Pour garantir l'équilibre budgétaire, le Conseil fédéral a défini un programme de stabilisation, discuté actuellement au Parlement. Les délibérations au Conseil des États sont achevées, celles au Conseil national sont prévues pour la session d'hiver.

Le programme de stabilisation veut réduire les dépenses pour alléger les finances fédérales jusqu'à un milliard de francs. Les mesures concernent toutes les tâches majeures, y compris l'administration fédérale ([détails dans le dossierpolitique d'avril 2016](#)). Les allègements sont prévus de manière fixe par le Conseil fédéral. Tant le budget 2017 que le plan financier en tiennent compte.

Dans les discussions menées jusqu'ici, différentes mesures ont été controversées. Des révisions ont été apportées aux domaines formation et recherche (domaine FRI), agriculture et prévoyance sociale, pour diminuer, voire supprimer les allègements. En contrepartie, la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable (CdF-N) a rajouté cent millions de francs pour les mesures en 2018/2019 touchant l'administration fédérale ainsi que la coopération internationale. Dans l'état actuel des discussions, le programme de stabilisation restera en-deçà des objectifs en 2017, de près de 140 millions. Si le Conseil des États s'impose avec ses décisions, l'écart se creusera encore plus (275 millions) pour les objectifs 2018 et 2019. Dans la version de la CdF-N, le volume du programme 2018 est proche de celui du Conseil fédéral. Pour 2019, il est légèrement supérieur.

Si le programme de stabilisation n'est pas entièrement mis en œuvre, le besoin d'agir pourrait se renforcer en 2018 et 2019 surtout. Dans le plan financier, les déficits de ces années incluent les allègements du programme de stabilisation. Si les mesures d'allègement ne peuvent pas être réalisées, les déficits augmenteront. Pour le budget, il est encore possible d'atteindre l'équilibre budgétaire, surtout si le Parlement définit une partie des frais d'asile comme besoins financiers exceptionnels. Dans le cas contraire, il faudra de nouvelles corrections.

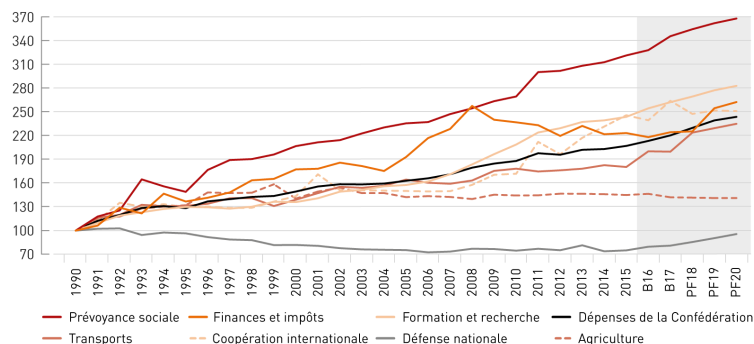
Pour éliminer les déficits en 2018 et 2019, le Conseil fédéral a annoncé un nouveau train de mesures pour l'année prochaine.

Figure 5

→ La prévoyance sociale est le domaine pour lequel la Confédération paie de loin le plus. D'ici à la fin de la législature, ces dépenses auront plus que triplé par rapport à 1990, tandis que le budget fédéral aura augmenté tout juste de moitié. Le trafic est le domaine à la plus forte croissance dans la législature en cours. Dans l'aide au développement, elle ralentit. L'armée gagne du terrain par rapport aux objectifs de dépenses.

Dépenses de la Confédération de 1990 à 2020

► Évolution indexée (1990 = 100)



Source: Administration fédérale des finances
www.economiesuisse.ch

→ À plusieurs reprises dans le passé – en 2011 la dernière fois – la Confédération a engagé des dépenses extraordinaires, admises par la loi lors d'événements exceptionnels non influençables. Une règle garantit alors le respect du frein à l'endettement même dans pareille situation.

Frais d'asile comme dépenses extraordinaires

Le Conseil fédéral propose d'inscrire une partie des dépenses excédentaires pour l'asile en 2017 au budget extraordinaire plutôt qu'au budget ordinaire. Sur le montant de 850 millions francs, cela concerne 400 millions et donc tout juste la moitié des dépenses excédentaires pour l'asile. Le Conseil fédéral le justifie en faisant valoir que les demandes d'asile ont fortement augmenté ces derniers temps. D'environ 24 000 en 2014, leur nombre est passé à plus de 40 000 en 2015. Le budget 2016 prévoyait 45 000 demandes d'asile. Les estimations actuelles, revues à la baisse, tablent sur environ 30 000 demandes. Pour le budget 2017, les dépenses ont été établies sur la base de 33 000 nouvelles demandes. Le grand nombre de procédures d'asile en cours a des conséquences financières pour les cantons et la Confédération. Celle-ci voit surtout croître les indemnisations aux cantons (forfaits globaux).

Selon le Conseil fédéral, la forte croissance du nombre de demandes constitue un événement exceptionnel et non influençable par la Confédération, pour lequel la loi sur les finances prévoit une solution spéciale s'appliquant au frein à l'endettement. À l'adoption du budget, l'Assemblée fédérale peut adapter le plafond de dépenses prévu par le frein à l'endettement et l'augmenter à hauteur des besoins financiers exceptionnels. Cela permet d'absorber les événements exceptionnels (p. ex. catastrophes naturelles, graves récessions, assainissement d'anciennes charges) sans que les dépenses ordinaires en pâtissent ou subissent des coupes et de garantir une certaine continuité dans l'exécution des tâches.

Les dépenses extraordinaires sont imputées à un compte d'amortissement séparé du compte d'État, sur lequel sont aussi créditées les recettes extraordinaires. Tout découvert du compte d'amortissement doit être compensé dans les années suivantes, tel que l'exige la règle complétant le frein à l'endettement, en vigueur depuis 2010. Cette règle empêche le financement à long terme de dépenses extraordinaires par de nouvelles dettes. Il est donc impossible qu'un déficit du budget fédéral se creuse davantage malgré le frein à l'endettement. Actuellement, le

solde du compte d'amortissement est positif et s'élève à 2,1 milliards francs.

Les dépenses extraordinaires doivent, tout comme les dépenses ordinaires, être approuvées par le Parlement. Par le passé, il a décidé de déclarer des besoins financiers exceptionnels lors de l'introduction de la RPT (pointes de comptabilisation dues au chevauchement ancien/nouveau système), lors de la recapitalisation d'UBS et une fois déjà, en 2008, dans le domaine de l'asile et des réfugiés. La Confédération, elle, a décidé des besoins financiers exceptionnels en 2011, pour contribuer à l'assainissement de la caisse de pensions CFF et verser l'apport initial au fonds d'infrastructure.

Commentaire et position d'économiesuisse

→ Il est crucial que le budget 2017 soit fixé selon les exigences du frein à l'endettement. En vertu de la loi, des dépenses extraordinaires sont admises en cas de besoin. L'économie refuse tout assouplissement ou ajustement du frein à l'endettement.

Respect du frein à l'endettement

Cette année, la mise au net du budget risque de faire chauffer les règles à calcul, mais sera finalement conforme aux exigences. Tel le prévoit la loi et le Parlement, à n'en pas douter, respectera ses dispositions. Le bilan ressemblera à celui des années précédentes, avec un résultat escompté proche de zéro, en bénéfice. Mais le chemin y menant pourrait s'avérer cahoteux.

Selon toute vraisemblance, le Parlement ne reprendra pas intégralement les mesures du programme de stabilisation et adaptera le bilan – qui contient toutes les mesures – sur des points précis, par exemple en renforçant certains crédits. Cela pourrait notamment être le cas pour la formation et recherche ainsi que pour l'agriculture. Si les augmentations ne totalisent pas plus de 100 à 150 millions de francs, soit la marge encore disponible, il se peut que les comptes soient équilibrés. Reste alors à savoir comment le Parlement gèrera les besoins financiers exceptionnels prévus par la Confédération dans le domaine de l'asile. S'il suit le Conseil fédéral, le budget assoupli pourrait passer malgré les concessions dans le programme de stabilisation. Dans le cas contraire, le Parlement devra présenter une manière d'inclure toutes les dépenses excédentaires dans un budget très à l'étroit. Peut-être qu'au lieu des 850 millions du Conseil fédéral, il tablera sur la moitié comme dépenses excédentaires, s'appuyant sur des chiffres plus bas en matière d'asile. Si le nombre de demandes devait finalement être plus élevé et nécessiter des dépenses supplémentaires, celles-ci pourraient être décidées ultérieurement comme crédit supplémentaire ordinaire ou, à la rigueur, comme besoins financiers exceptionnels – les deux options prévues par la loi. Une autre possibilité serait de limiter les dépenses excédentaires pour l'asile à 600 millions de francs par exemple, ce qui ferait baisser les besoins financiers exceptionnels.

La réponse à la question de savoir si, dans la situation actuelle, une partie des coûts supplémentaires pour l'asile doit être traitée comme besoins financiers exceptionnels est finalement politique. La loi prévoit cette possibilité. Dans le message sur le frein à l'endettement, le domaine de l'asile est mentionné comme «éventualité non maîtrisable nécessitant un régime particulier», c'est-à-dire une exception à la règle du frein à l'endettement. En relation avec les dépenses pour l'asile, des besoins financiers exceptionnels ont déjà été définis une fois par le passé. Cette approche n'aurait donc pas valeur de précédent. Grâce à la règle complétant le frein à l'endettement introduite en 2010, celui-ci ne peut pas être contourné par des exceptions. Il est dans l'intérêt supérieur aussi de l'économie que le frein à l'endettement, facteur critique de succès budgétaire à nul autre pareil pour notre pays, soit respecté à la lettre. L'économie refuse toute forme d'assouplissement ou même d'ajustement du frein à l'endettement. La mise à profit ou non de la marge de manœuvre prévue par la loi pour le frein à l'endettement est une question qui dépend au final de la politique, après pondération des options possibles.

→ La politique n'a pas encore saisi toute l'étendue des changements dans la situation des finances fédérales. En déséquilibre structurel, le budget fédéral doit être allégé. La croissance automatique d'importantes dépenses liées contribue notablement à faire disparaître à vue d'œil la marge de manœuvre financière. Il faut donc impérativement éviter de nouvelles

Surcharge structurelle du budget fédéral

Au printemps, economiesuisse a approfondi la question de l'évolution à moyen terme. L'appréciation quant au besoin d'agir reste inchangée. À l'horizon 2020, la période actuellement observée, le budget fédéral est en déséquilibre structurel et doit être allégé côté dépenses. Une conclusion vieille de bientôt deux ans – depuis qu'il est apparu, au début 2015, que les hypothèses à moyen terme de progression des recettes étaient bien trop optimistes et devaient être revues à la baisse. Le Conseil fédéral s'est empressé de corriger les dépenses et a, entre autres, adopté le programme de stabilisation 2017-2019 mentionné. Mais la politique n'a toujours pas saisi toute l'étendue des changements dans la situation des finances fédérales. C'est la seule explication à certaines grosses décisions de dépenses prises récemment: pour le trafic, l'armée et dans le domaine social – partout, le Parlement a dépassé le plafond prévu par le Conseil fédéral, parfois massivement. Le cas le plus flagrant concerne la réforme prévoyance vieillesse 2020. Si les décisions parlementaires prises à ce jour devaient aboutir, la Confédération se verrait confrontée à des dépenses excédentaires pouvant atteindre un milliard de francs. Il s'agit de surcharges annuelles qui seraient fortement ancrées dans la loi, difficilement réductibles dans le cadre de programmes d'allègement et portées à évincer d'autres dépenses faiblement ancrées dans la loi. Un processus préjudiciable au budget fédéral – à toute la politique fédérale – qui ne ferait que se renforcer.

Pour que le budget fédéral respecte la règle du frein à l'endettement, les dépenses excédentaires de 9,5 milliards de francs jusqu'en 2020 – selon l'actuel plan financier – devraient diminuer de 2 milliards de francs. La croissance des dépenses serait donc plafonnée à un peu plus de 7 milliards de francs. Pour un budget de 70 milliards de francs, une telle croissance (10% en quatre ans ou 2,4% par an) reste considérable, surtout en temps de défis budgétaires. Cependant, le fait est que cette croissance est mal répartie. Les dépenses ancrées dans la loi sont prioritaires. Il s'agit notamment des dépenses pour la prévoyance sociale, le domaine finances et fiscalité ainsi que le trafic. Tout comme l'armée, le trafic a été défini comme priorité politique par le Parlement. Si le domaine de la prévoyance sociale en particulier augmente tant, c'est à cause de la forte croissance des coûts dans certains de ses secteurs et de la pleine participation fédérale en vertu des dispositions légales. Ici réside l'un des problèmes des dépenses liées: comme mues par un pilote automatique de plein droit, elles peuvent fortement augmenter sur la durée même sous des priorités politiques peut-être tout autres pour un moment ou une période donnée. En d'autres termes, plus il y a de dépenses liées, plus il devient difficile de fixer des priorités politiques sans fortement ancrer les dépenses dans la loi. Au printemps, economiesuisse a traité en détail le problème des dépenses liées.

Le frein à l'endettement oblige à maintenir durablement un équilibre entre recettes et dépenses. Cette obligation, la première et plus fondamentale imposée par la Constitution fédérale, doit encore être remplie par le Parlement en vue des exercices financiers à venir. Des mesures importantes pour un budget fédéral équilibré sont l'adoption rapide du programme de stabilisation comme prévu à hauteur de un milliard de francs, la décision concernant la réforme prévoyance vieillesse 2020 sans augmentation des prestations AVS ni surcharges massives pour la Confédération ainsi que, de manière générale, le renoncement à des tâches nouvelles ou intensifiées jusqu'à l'an 2020 au moins. Le soutien à un programme de stabilisation

plus poussé complète la liste le cas échéant.

→ La réforme de l'imposition des entreprises III engendre des dépenses excédentaires pour la Confédération, qui aide financièrement les cantons à développer la fiscalité des entreprises. Sans ce soutien, les cantons resteraient pour compte. Dans le contexte international, ils sont obligés d'adapter l'imposition des entreprises. Les coûts ne sont pas négligeables, mais proportionnés au but poursuivi. Avec la réforme de l'imposition des entreprises III, la Suisse se dotera d'un régime fiscal à l'avenir prometteur et attrayant pour les entreprises.

Les coûts de la réforme de l'imposition des entreprises III sont proportionnés au but poursuivi

Un dernier mot sur la réforme de l'imposition des entreprises III. Il est vrai que ce projet aussi engendre à partir de 2019 des dépenses excédentaires jusqu'à 1,3 milliard de francs pour la Confédération. Celles-ci sont dues au soutien que la Confédération, en augmentant la part cantonale de l'impôt fédéral direct, accorde aux cantons pour le développement indispensable de leurs régimes fiscaux. La Confédération ne souffrira guère de pertes fiscales par la réforme. Pour la recentrer, le Parlement a en effet renoncé à toutes les améliorations fiscales discutées en amont du projet, à la seule exception de l'impôt sur le bénéfice avec déduction des intérêts, désormais aussi recommandé par la Commission européenne. Pour la Confédération, l'impôt sur le bénéfice avec déduction des intérêts coûtera 40 millions en 2019 et 140 millions en 2020. Les dépenses dans cet ordre de grandeur se situent dans la fourchette et sont compensées par des recettes excédentaires que la Confédération engrange en abolissant deux impositions réduites au niveau fédéral (régime fiscal pour les structures dites «principales» et «Swiss Finance Branch»). Si les cantons parviennent à rester attrayants en développant leur fiscalité, la Confédération est la première à en profiter: chaque entreprise est aujourd'hui imposée intégralement au niveau fédéral et cela ne changera pas. La réforme de l'imposition des entreprises III crée le cadre favorisant ce développement dans les cantons. Si la réforme devait échouer, les fondements fiscaux manqueraient aux cantons, mais aussi les conditions adaptées – indispensables – pour la réforme nationale de la péréquation. Et financièrement, les cantons seraient délaissés par la Confédération. Dans ce scénario, il serait alors peu vraisemblable que des progrès puissent encore être réalisés dans la fiscalité suisse des entreprises. Les recettes fiscales seraient fortement menacées. Pourtant ces rentrées sont élémentaires pour la Confédération et fournissent les fonds pour financer les prestations publiques élargies exigées et promues par les cercles qui mènent le référendum contre la réforme de l'imposition des entreprises III. Les signes sont clairs: avec la réforme de l'imposition des entreprises III, la Suisse se dote d'un nouveau système très prometteur et durable pour la fiscalité des entreprises. Le prix à payer pour un tel système n'est pas négligeable, ni pour la Confédération ni pour les cantons et les communes, mais tout à fait proportionné au but poursuivi. Si le projet aboutit – en étant plébiscité dans les urnes le 12 février 2017 – le coût sera au final faible, pour tous.
