economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

10 / 2018
Finances fédérales 2019: risques à l'horizon

12.11.2018

L'essentiel en bref

Les finances fédérales dégagent une impression de solidité. Après le résultat record de 2017, les prévisions pour 2018 et le budget 2019 sont également positives.

Des excédents sont, par ailleurs, attendus à moyen terme. Cette projection doit toutefois être accueillie avec prudence, car en ce moment, des éléments d'incertitude pèsent, en particulier sur les recettes.

Les recettes au titre de l'impôt anticipé ont fortement augmenté ces dernières années et une croissance très soutenue est également prévue dans un avenir proche. Mais les ressorts de cette progression ne sont pas exempts de fragilité. Au-delà de la bonne situation économique, en effet, des facteurs particuliers ayant un effet temporaire (taux d'intérêt négatifs, réforme fiscale américaine) y contribuent également. Une baisse des recettes record de l'impôt anticipé viendrait vite assombrir le tableau très séduisant que présentent actuellement les finances fédérales.

Parallèlement, il ne faut négliger aucun effort pour que le projet Réforme fiscale et AVS soit adopté et mis en œuvre d'ici à 2020. Sans ce projet de loi, le substrat fiscal qui a fourni toutes ces dernières années de confortables rentrées à la Confédération disparaîtrait. Celle-ci devrait alors envisager des corrections considérables aux chapitres des recettes et des dépenses.

Voilà pourquoi economiesuisse recommande au Parlement la plus grande retenue lors de ses délibérations budgétaires. Si l'on veut un budget fédéral qui soit capable d'affronter efficacement d'éventuels retournements, il faut une politique de dépenses qui élargit la marge de manœuvre et affecte toutes les ressources disponibles à des projets favorisant la prospérité et la croissance.

Position d'economiesuisse

- Le budget fédéral pour 2019 doit être concrétisé dans la forme décidée par le Conseil fédéral.
- Par souci de conserver une marge financière pour l'avenir, aucune nouvelle dépense ne doit être décidée en 2019.

Contact et questions

Vincent Simon
Suppléant de la direction romande, responsable de projets Finances et fiscalité
Lea Flügel
Responsable de projets Senior Finances et fiscalité
Dr. Frank Marty
Membre de la direction, responsable du

- Les mesures d'allégement votées par le Parlement l'an dernier doivent setraduire dans les faits.
- La mise en œuvre du projet Réforme fiscale et AVS est indispensable à la santé financière future de la Confédération.
- Les projets excédentaires doivent être traités selon une échelle de priorité en fonction de leur contribution à la croissance et à la prospérité.

Aperçu des finances fédérales

En août 2018, le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement le message sur le budget 2019 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2020-2022. Comme chaque année, le budget est débattu et adopté par les deux Chambres lors de la session d'hiver.

Le budget annonce un solde de financement positif de 1,3 milliard de francs. L'excédent ordinaire s'explique en grande partie par l'augmentation sensible des recettes de l'impôt anticipé. L'année 2017 s'est déjà achevée sur un excédent étonnamment élevé de 2,8 milliards, grâce à des recettes fiscales record. Les projections pour 2018 font également état de rentrées plus élevées que prévu au titre de l'impôt anticipé. Sur la base de la méthode d'évaluation utilisée, fondée sur des valeurs des périodes précédentes, la Confédération prévoit aussi une forte croissance de l'impôt anticipé pour 2019. Bref, la situation budgétaire actuelle apparaît des plus souriantes. Pourtant, l'avenir n'est pas dénué d'incertitudes et de risques, précisément en rapport avec l'impôt anticipé.

Figure 1
→ En 2019, l'excédent structurel budgeté se monte à un milliard de francs. La situation actuelle est toutefois entourée d'incertitudes.

Indicateurs clés des finances fédérales

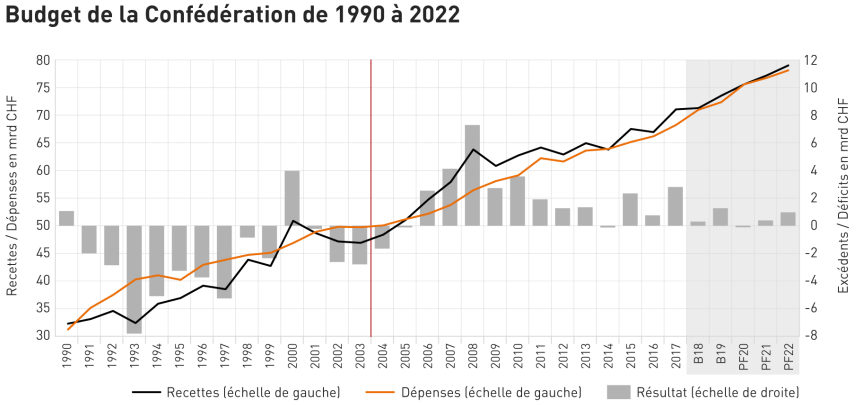
B : Budget	Compte	B	B	Δ en %	PF	PF	PF	ø Δ en %
PF : Plan financier	2017	2018	2019	18-19	2020	2021	2022	18-22
Compte de financement								
Recettes ordinaires	71 087	71 322	73 556	3,1	75 449	77 129	79 076	2,6
Dépenses ordinaires	68 288	71 027	72 293	1,8	75 557	76 751	78 113	2,4
Solde de financement	**2 799**	**295**	**1 263**		**-107**	**378**	**963**	
Recettes extraordinaires	177							
Solde structurel	**3 439**	**437**	**969**		**-409**	**146**	**963**	
Indicateurs macroéconomiques (en %)								
Croissance nominale du PIB	1,4	2,3	2,7		2,7	2,7	2,7	2,7
Croissance réelle du PIB	1,0	1,9	2,0		1,8	1,7	1,7	1,8
Renchérissement	0,5	0,2	0,8		0,9	1,0	1,0	0,9

Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

La croissance économique a d'heureux effets pour les finances fédérales. Sur l'année 2018 en particulier, elle aura été vigoureuse en Suisse et devrait aussi, selon les prévisions, dépasser la tendance longue en 2019. L'accroissement des bénéfices des entreprises et des revenus des ménages ainsi que l'augmentation escomptée de la consommation ont des répercussions positives sur les recettes fiscales.

Compte tenu du haut degré d'utilisation des capacités de l'économie, le frein à l'endettement exige un excédent conjoncturel de 300 millions pour l'exercice 2019. Ce montant de recettes ne sera pas disponible pour les dépenses de la Confédération. Avec un excédent régulier de 1,3 milliard de francs, la marge effective du budget est donc de 1 milliard (excédent structurel).

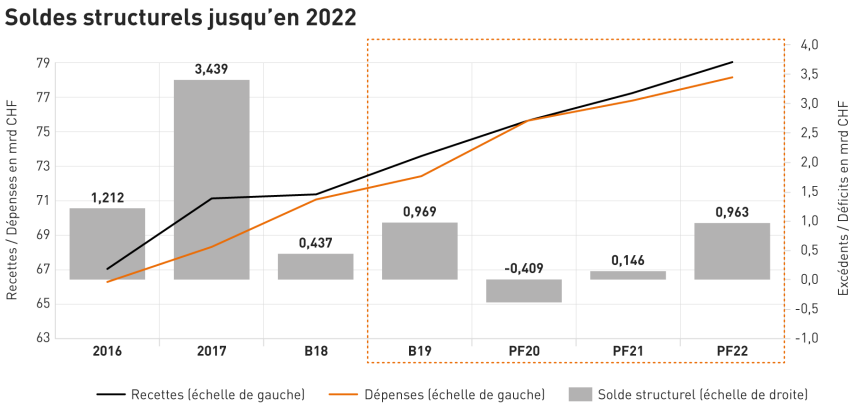
Figure 2
→ Depuis 2005, la Confédération affiche des résultats positifs. Le frein à l'endettement y a considérablement contribué.



Source : AFF 2018 (2004 : introduction du frein à l'endettement)
www.economiesuisse.ch

Pour les années du plan financier 2020 à 2022, les perspectives sont un peu moins favorables. Cela vaut surtout pour 2020, année où les effets de la loi fédérale sur la réforme fiscale et le financement de l'AVS (RFFA) adoptée par le Parlement en septembre, se refléteront pour la première fois dans le budget fédéral. Cette loi prévoit une contribution supplémentaire à l'AVS qui coûtera à la Confédération 831 millions de francs. Selon les prévisions actuelles, il en résultera un déficit de 400 millions en 2020. Les perspectives sont à nouveau positives à partir de 2021 et les excédents devraient atteindre 1 milliard d'ici à 2022.

Figure 3
→ Le budget de la Confédération ne doit pas être surchargé. Il importe dès lors de supprimer le déficit de 400 millions de francs figurant dans le plan financier pour 2020. Les excédents de 2021 et 2022 ne doivent pas masquer le fait que le budget reste serré à moyen terme.



Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

La bonne conjoncture et l'impôt anticipé améliorent les recettes

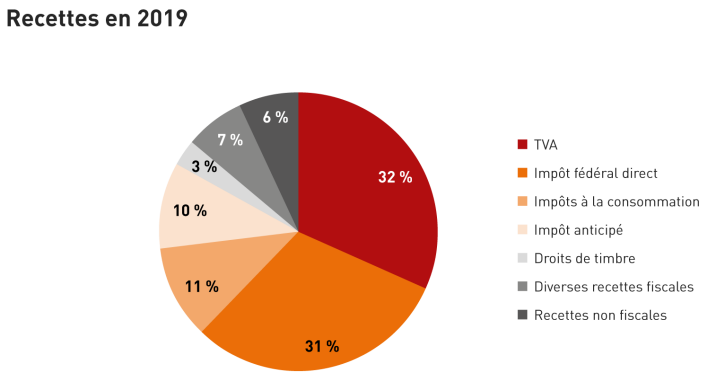
Les projections actuelles pour 2018 annoncent une forte hausse des rentrées, qui se poursuivra en 2019. Le total des recettes est estimé à 73,6 milliards de francs en 2019, une hausse de 3,1% ou 2,2 milliards, par rapport au budget 2018. Le taux de croissance économique nominal utilisé comme référence pour l'estimation des recettes est de 2,7% (croissance tendancielle réelle de 1,7%, plus 1,0% d'inflation).

- Outre l'impôt anticipé, l'impôt fédéral direct est le principal moteur de la progression des recettes. La conjoncture économique favorable explique l'envolée, de respectivement 6,8% et 4,8%, des impôts sur le bénéfice et sur le revenu.

- Si le projet Réforme fiscale et AVS est accepté, l'impôt sur le revenu devrait poursuivre sa croissance tout au long des années du plan financier, puisque la compétitivité fiscale de la place économique suisse sera ainsi garantie. La Confédération peut également s'attendre à des recettes supplémentaires suite aux baisses de l'impôt sur le bénéfice prévues dans les cantons (l'impôt payé auprès du canton est déductible de l'impôt à payer à la Confédération; comme il y aura dans plusieurs cantons une réduction des taux d'imposition, les entreprises pourront déduire des montants d'impôt moins importants, ce qui fera augmenter les recettes pour la Confédération). L'accroissement moyen (4,0%) de l'impôt sur le bénéfice (de 2018 à 2022) est nettement supérieur à la croissance moyenne du PIB sur la même période (2,7% par an).

- Une forte augmentation de l'impôt sur le revenu peut être observée pour 2018 et 2019. Elle est également due à l'embellie économique. La croissance prévue sur les années du plan financier est, elle aussi, vigoureuse (3,1%). Elle sera toutefois tempérée par l'abolition prévue de la pénalisation fiscale des couples mariés en 2021, avec l'allègement d'un milliard de francs qui en résultera pour les ménages.

Figure 4
→ La TVA et l'impôt fédéral direct sont les deux piliers principaux des recettes. Les recettes de l'impôt anticipé ont augmenté régulièrement et représentent désormais 10% des recettes fédérales.



Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

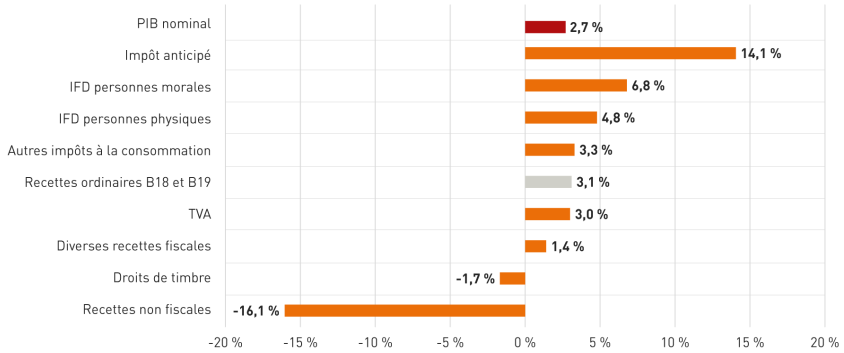
- L'essor économique a aussi une incidence sur les recettes de TVA, qui augmenteront plus vite que le PIB en 2019. Jusqu'en 2022, elles progresseront en moyenne de 2,8%, ce qui correspond approximativement à la croissance économique en valeur nominale.

- • Au titre de l'impôt anticipé, une nouvelle augmentation significative des recettes de plus de 14% est attendue en 2019 en raison de la forte croissance observée précédemment. Reste à savoir toutefois si cette tendance se maintiendra effectivement. Le Conseil fédéral s'attend en tout cas à une nouvelle et forte croissance des recettes jusqu'en 2022. Pour plus de détails à ce sujet, cf. le chapitre 4.1.

Figure 5

→ L'évolution des recettes est marquée par les contributions de l'impôt anticipé et de l'impôt fédéral direct. En raison de facteurs particuliers, certains postes de recettes peuvent enregistrer une croissance plus forte ou moins forte que la moyenne (autres impôts à la consommation, recettes non fiscales, par exemple).

Évolution des recettes pour les budgets 2018 et 2019

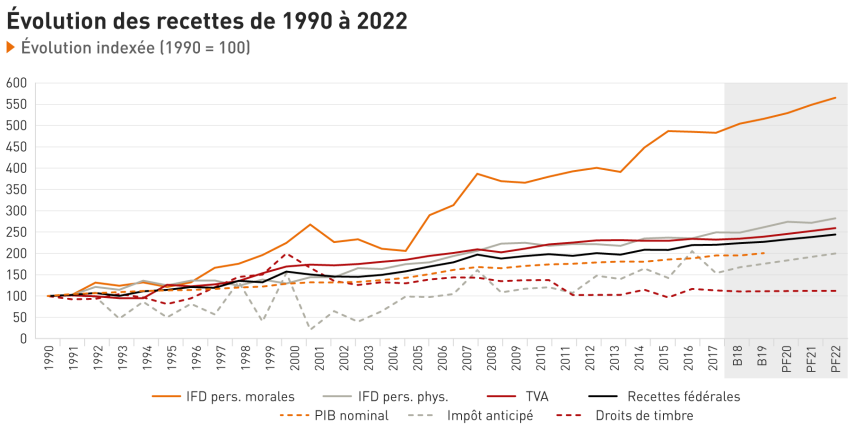


Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

Deux autres évolutions ressortent de l'exercice budgétaire: l'augmentation relativement sensible des «autres impôts à la consommation» (3,3%) et la forte baisse des «recettes non fiscales» (-16,1%). La première est due à l'intégration (différée) du supplément sur les coûts de transport d'électricité dans le budget fédéral. [1] La mesure est financièrement neutre pour la Confédération (simple poste de passage). Elle contribue toutefois au fait que les recettes augmentent globalement plus vite que le PIB, ce qui est une situation atypique pour la Confédération. La diminution des «recettes non fiscales» est due à des effets ponctuels observés en 2018 (intégration de la taxe sur les spiritueux dans la Régie fédérale des alcools, conversion en capital-actions SIFEM et remboursement du fonds d'infrastructure), qui ne se répètent pas en 2019. Les facteurs particuliers, neutres sur le plan budgétaire, SIFEM et supplément perçu sur le réseau sont également inclus dans les dépenses (cf. chapitre 3).

Figure 6

→ L'importance de l'impôt sur le bénéfice (impôt sur les sociétés) pour la Confédération apparaît dans les projections à long terme. Les recettes n'ont eu de cesse d'augmenter depuis deux décennies. Les deux réformes fiscales I et II de la Confédération ont porté leurs fruits.



Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

Réformes de l'impôt fédéral direct

Pour les personnes morales: L'actuel système suisse d'imposition des entreprises, notamment en faveur des sociétés à statut particulier, qui bénéficient dans les cantons d'une imposition séparée, n'est plus compatible avec les normes internationales. Si la Suisse veut éviter les contre-mesures fiscales à l'étranger et la grave perte de compétitivité qui en découlerait pour ses entreprises actives sur le plan international, elle doit supprimer ces statuts spéciaux. Le projet fiscal 17 (PF17), qui succède à la réforme de l'imposition des entreprises III rejetée en votation populaire le 12 février 2017, offre aux cantons un mélange équilibré de règles fiscales de substitution et de soutien financier. La Confédération n'adopte pas de mesures fiscales propres; le maintien de la compétitivité se joue dans les cantons. Comme la Confédération profite largement de l'attractivité fiscale des cantons, elle participe à leurs efforts en versant une compensation annuelle de 1 milliard de francs environ. À cet effet, la part des cantons à l'impôt fédéral direct sera augmentée (passant de 17,5 à 21,2%). Au total, l'impact de la réforme fiscale sur le budget fédéral représente 600 millions de francs environ. Lors des travaux parlementaires, le projet fiscal a été associé à un financement additionnel de l'AVS. Selon le compromis trouvé au Parlement, la Confédération apporte une contribution additionnelle d'environ 800 millions de francs par an à l'AVS (montant progressif). En outre, les cotisations salariales seront majorées de 0,3 point à titre de contribution à la stabilisation financière de l'AVS. L'objet a ainsi été baptisé Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS, ou RFFA (projet Réforme fiscale et AVS).

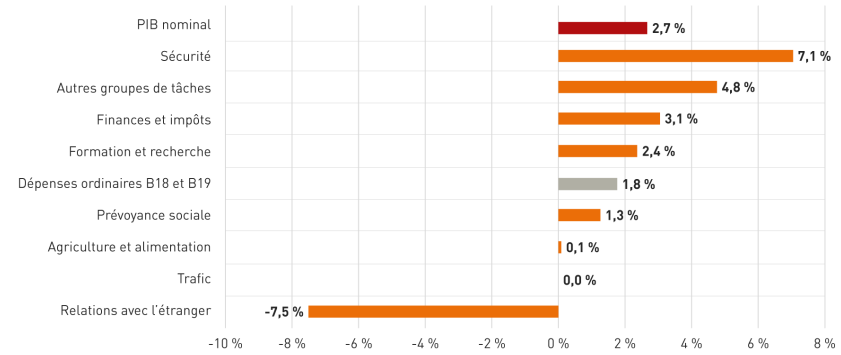
Pour les personnes physiques: Au printemps 2018, le Conseil fédéral a adopté le message sur l'élimination de la pénalisation du mariage (imposition des couples mariés). Certains couples mariés devant payer plus de 10% d'impôts en plus que les couples comparables vivant en concubinage, le Tribunal fédéral a conclu à une inégalité de traitement contraire à la Constitution. En abolissant cette pénalité, le Conseil fédéral veut mettre fin à des décennies de controverse et éliminer la charge supplémentaire qui défavorise les couples mariés. Le nouveau modèle d'imposition entraînera une baisse des recettes de l'impôt fédéral direct de 1,15 milliard de francs par année environ. La situation initiale ayant toutefois changé depuis la publication du message, en raison d'une erreur dans le calcul de l'étendue de la discrimination fiscale des couples mariés, les délibérations sur ce projet sont suspendues jusqu'à ce que l'information exacte soit disponible.

Axes principaux des dépenses: sécurité, formation et recherche

Comparées aux recettes, les dépenses augmentent moins en 2019. Leur hausse représente 1,8% (+1,3 milliard de francs) en partant du budget 2018, 2,3% en faisant abstraction du facteur spécial SIFEM. Dans les deux cas, elle est inférieure à la croissance économique nominale (2,7%). Les dépenses supplémentaires sont en priorité destinées aux domaines Sécurité ainsi que Formation et recherche.

Figure 7
→ Les dépenses augmentent nettement plus lentement que les recettes et le PIB (1,8% contre 3,1% et 2,7%). Il en résulte un excédent structurel. L'évolution des dépenses est également marquée par des facteurs particuliers. En 2019, les domaines de la Sécurité ainsi que de la Formation et de la recherche sont prioritaires.

Évolution des dépenses pour les budgets 2018 et 2019



Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

- Avec 7,1%, la hausse relativement élevée des dépenses dans le domaine Sécurité est liée, d'une part, à la forte croissance des dépenses de la défense nationale militaire pour le développement de l'armée et, d'autre part au nouveau domaine de tâches plus vaste créé par la fusion de deux domaines existants. La tâche Sécurité (aujourd'hui surtout la défense nationale) couvre désormais la police, le système pénitentiaire et le service de renseignement ainsi que les contrôles aux frontières. Les moyens attribués au groupe de tâches Ordre et sécurité publics, dont ces tâches relevaient jusqu'ici, sont réduits en conséquence.

- Le domaine Formation et recherche reste un axe principal des dépenses, en hausse de 2,4%. Des moyens additionnels destinés surtout à la recherche fondamentale et à la recherche appliquée ont été alloués notamment au Fonds national suisse, à l'EPFZ et à Horizon 2020.

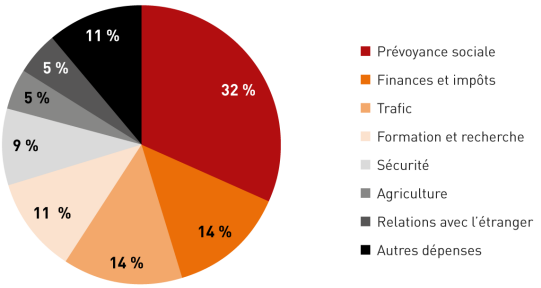
- Le domaine Finances et impôts aussi est en assez forte progression en 2019, à cause de l'augmentation marquée des recettes provenant de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé. Comme les cantons touchent un pourcentage de ces rentrées, ils reçoivent des montants supérieurs et les paiements de transfert de la Confédération aux cantons augmentent, tandis que la réduction continue de l'endettement et les taux faibles feront encore baisser les dépenses pour la gestion de la dette.

- L'adaptation de la rente AVS minimale à l'évolution des prix et des salaires accroît les paiements fédéraux à l'AVS de près de 75 millions de francs. Les charges fédérales pour l'AVS augmentent encore plus dans les années du plan financier (cf. ci-dessous). Aujourd'hui déjà, les dépenses pour la prévoyance sociale représentent de loin, en chiffres relatifs et absolus, le plus gros poste de la Confédération. Il s'agit quasi intégralement de dépenses liées ne pouvant être adaptées dans le processus budgétaire. Cela nécessiterait une révision de la loi.

- Les facteurs spéciaux sans incidence sur le budget dominent le tableau aussi côté dépenses. En 2018, SIFEM a engendré d'importantes dépenses uniques de 394 millions de francs dans le domaine Relations avec l'étranger. Pour 2019, les charges à cet égard baissent donc sensiblement (-7,5%). Sans cet effet unique, l'augmentation représente 2,2%. L'effet unique résultant de l'attribution plus élevée au fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité se répercute sur les «autres groupes de tâches» et l'augmentation y paraît donc relativement élevée par rapport à 2018 (4,8%). Abstraction faite de cet effet unique, les autres tâches affichent une hausse modérée de 1,9%.

Figure 8
→ La prévoyance sociale reste, de loin, le plus grand poste de dépenses. Ce groupe ajouté à ceux du Trafic, des Finances et impôts ainsi que de la Formation et recherche, représentent déjà 70% des dépenses totales.

Dépenses en 2019



Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

Pour le plan financier des années 2020 à 2022, le domaine Formation et recherche reste un axe prioritaire des dépenses (+3,4%). Après une stabilisation dans le budget 2018, le domaine Trafic aussi progressera de nouveau plus à partir de 2020 (+3,2%). Ce sont surtout les attributions au fonds d'infrastructure ferroviaire qui augmenteront.

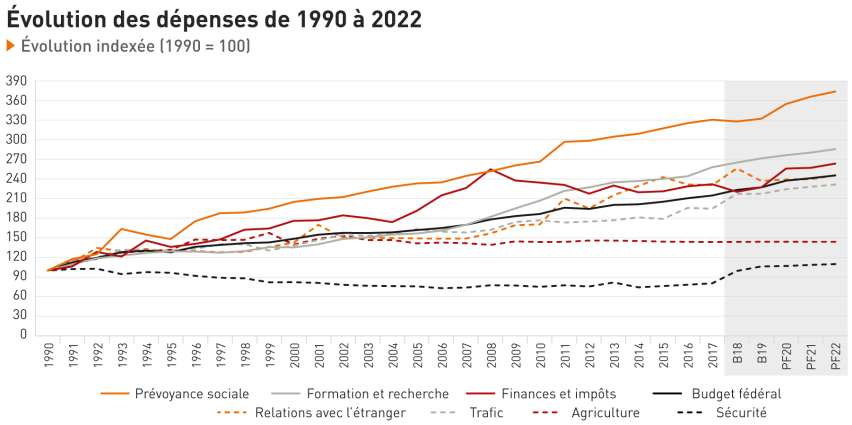
La dynamique de dépenses la plus élevée dans les années du plan financier est cependant due au projet Réforme fiscale et AVS. Celui-ci touche les groupes de tâches Finances et impôts et Prévoyance sociale. Le domaine Finances et impôts connaît une hausse de presque 1 milliard de francs des paiements de transfert aux cantons après le relèvement de la part cantonale aux recettes de l'impôt fédéral direct. En même temps, les dépenses fédérales pour la prévoyance sociale

augmentent, d'un côté parce que la contribution fédérale à l'AVS passe de 19,55% à 20,2% des dépenses AVS (303 millions), de l'autre parce que la Confédération cède à l'AVS sa part de 17% du pour-cent démographique de la TVA (528 millions). Aujourd'hui, la Confédération utilise les recettes concernées pour régler une partie de sa contribution à l'AVS (6% environ). Le pour-cent démographique étant désormais versé entièrement à l'AVS, la Confédération doit remplacer ces ressources par des fonds non sollicités. Le financement de la contribution fédérale plus élevée à l'AVS nécessite aussi des moyens du budget fédéral. Dissociées du projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS, les charges fédérales pour l'AVS ne cessent d'augmenter à cause de l'évolution démographique. Dès 2019, les dépenses accusent une hausse de 1,5% pour cette seule raison.

Deux autres réformes majeures en préparation devraient rester sans incidence sur le budget fédéral. La réforme de la péréquation financière à partir de 2020 (cf. encadré 2) n'alourdira guère les charges de la Confédération, mais ne les allégera pas non plus autant que le permettrait en principe le plan de la réforme.

Le projet sur la stabilisation de l'AVS (AVS21), pour lequel la consultation vient de s'achever, prévoit certes aussi un financement additionnel pour l'AVS, mais comme celui-ci passe par la TVA le projet reste en principe neutre pour la Confédération. Il augmentera la quote-part fiscale et des prélèvements publics comme postes de transit, mais ne provoquera ni alourdissement ni allègement des charges fédérales. Le message au sujet de cette réforme est attendu au printemps 2019.

Figure 9
→ D'ici à 2022, les domaines de la prévoyance sociale, Finances et impôts, Formation et recherche sont ceux sur lesquelles la Confédération a placé un accent en termes de dépenses.



Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

Pas d'allègement des finances fédérales par l'optimisation de la péréquation

La péréquation financière est un pilier central du fédéralisme helvétique. Ce système de redistribution des moyens financiers, réformé en 2008, vise à réduire les disparités entre les cantons en matière de capacité financière et de fiscalité. Les cantons dont les ressources sont inférieures à la moyenne reçoivent un soutien de la part de la Confédération et de la part des cantons à fort potentiel de

ressources. La péréquation est examinée tous les quatre ans, dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Pour la prochaine période, le Conseil fédéral propose d'ajuster le système pour tenir compte d'un compromis élaboré par les cantons et décharger la Confédération ainsi que les cantons contributeurs. En contrepartie, les cantons bénéficiaires se verront désormais garantir par la loi une dotation minimale en ressources fixe plus élevée que le seuil actuel. Dans la mesure où le montant de compensation ne sera plus fixé par le Parlement, mais selon un facteur ancré dans la loi, le mécanisme péréquatif se trouvera dépolitisé.

Cela créera un automatisme qui peut certes contribuer à objectiver une question souvent délicate, mais qui réduit aussi la marge de manœuvre. Si ce nouvel automatisme devait augmenter fortement les paiements des cantons contributeurs, la dépolitisation espérée pourrait se révéler illusoire. Des changements seront encore plus difficiles parce que le nouveau système aura cimenté les droits dans la loi.

À cela s'ajoute que le timing ne semble pas idéal: le projet Réforme fiscale et AVS, censé lui aussi entrer en vigueur en 2020, aura sur la RPT des conséquences impossibles à prédire dans toute leur étendue (même si l'objectif est de limiter au mieux tout bouleversement). economiesuisse a donc proposé, entre autres, d'imposer un délai pour la réforme de la péréquation des ressources et de faire le point au terme de deux périodes d'évaluation (8 ans).

La question de la suite donnée à l'allègement des finances de la Confédération comme des cantons contributeurs résultant de la péréquation des ressources réorganisée reste, à ce jour, sans réponse. Les cantons estiment que cette réduction de la charge – quelque 280 millions de francs – devrait leur bénéficier. Le Conseil fédéral, qui était encore indécis durant la consultation, s'aligne à présent sur les cantons dans son message – malgré les réserves. Les moyens libérés devraient servir pour moitié à augmenter la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques et pour moitié à offrir une aide transitoire aux cantons bénéficiaires. Il s'agit en tout de presque 1,3 milliard de francs. Au terme d'une phase de transition, il sera procédé à l'examen de la reconduction de l'aide provisoire de 140 millions de francs par année pour les cantons à faible potentiel de ressources. L'augmentation de la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques pour les centres et agglomérations est, par contre, considérée comme définitive.

Pour economiesuisse, il est incompréhensible que le processus d'optimisation de la péréquation ne se traduise pas aussi par un allégement en faveur des finances fédérales. En fait, au lieu de baisser, les charges de la Confédération pour la compensation des ressources augmentent.

Perspectives pour le budget fédéral

Même si la situation financière de la Confédération paraît confortable de prime abord, le développement de son budget est exposé ces prochaines années à des risques côté recettes comme dépenses. Outre la hausse possible des charges par de nouvelles réformes et autres projets, l'évolution des recettes fait face à des incertitudes de taille. En particulier un échec du projet Réforme fiscale et AVS ou un effondrement de l'impôt anticipé troublerait sensiblement le tableau optimiste des finances fédérales.

Le domaine Impôts et redevances compte plusieurs projets essentiels pour les milieux économiques et, à plus grande échelle, pour notre économie nationale. Les discussions portent sur la suppression des droits de timbre et l'abolition des droits de douane industriels. Le projet le plus important, la réforme prévue de l'impôt anticipé pour renforcer la compétitivité de la Suisse en tant que pays d'accueil des grandes entreprises et place financière, devrait largement rester sans incidence sur le budget. Le domaine Recherche se prépare à un projet crucial pour le pôle de recherche suisse: le programme-cadre de recherche de l'UE 2021 à 2027 succédant à «Horizon 2020». Avec l'augmentation du budget global, la Suisse pourrait devoir faire face à des dépenses supplémentaires de plus de 300 millions de francs. Pour l'heure, la question de la participation de la Suisse et sous quelle forme reste ouverte. Il en va de même pour Erasmus+, la santé et sécurité alimentaire ou encore la culture (EU-MEDIA).

Ce qui est certain est qu'à l'heure actuelle, le plan financier n'offre pas une marge suffisante pour réaliser tous les projets en attente. Une politique des dépenses prudente ainsi qu'une priorisation des projets selon des critères de temps et de financement favoriseraient toutefois la mise en œuvre des projets planifiés.

Réformes structurelles
Grâce à la stabilité budgétaire, aucune mesure à court terme pour respecter le frein à l'endettement ne s'impose en 2019 – une première depuis longtemps.

Pour l'avenir, le Conseil fédéral souhaite néanmoins optimiser l'accomplissement des tâches et alléger les finances fédérales. L'impulsion en ce sens a été donnée par la motion «Réduire les dépenses liées» (17.3259) transmise par le Parlement. Par ailleurs, le programme de la législature 2015 à 2019 et la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration exigent un examen régulier des tâches, planification restrictive incluse.

Concrètement, le Conseil fédéral prévoit 36 mesures individuelles censées offrir une certaine marge pour de nouvelles tâches et limiter la charge fiscale. Il n'y a cependant pas d'objectif quant aux économies à réaliser. Les mesures font actuellement l'objet d'un examen approfondi et seront soumises au Parlement comme projets individuels, sans suivre un ordre précis. La mise en œuvre sera communiquée dans le compte d'État. L'ordre de grandeur varie sensiblement

d'une mesure à l'autre, par exemple optimiser le domaine du versement des rentes (selon la nouvelle réforme AVS21), évaluer le potentiel d'optimisation dans les messages CI, Culture et FRI 2021 à 2024, adapter les structures organisationnelles de divers départements et offices fédéraux, abaisser l'indexation des versements en faveur du FIF ou encore désenchevêtrer le budget fédéral et l'AVS.

Projet Réforme fiscale et AVS, un impératif

La discussion autour du projet Réforme fiscale et AVS vise surtout les conséquences financières pour l'État. Aujourd'hui, elles sont aussi claires que le permet la complexité du sujet.

Le volet fiscal à lui seul coûtera 600 millions de francs à court terme à la Confédération (à partir de 2020). Ce montant comprend les fonds que la Confédération verse aux cantons (1 milliard environ), déduction faite des recettes supplémentaires (environ 400 millions de francs).

Avec 600 millions de francs, ce qui représente à peine 1% des recettes de la Confédération, les frais à court terme pour la refonte nécessaire de l'imposition des entreprises sont facilement supportables au niveau fédéral. Les recettes exceptionnelles attendues ces prochaines années dans l'imposition des entreprises suffisent déjà à compenser ces coûts. Pour les cantons et communes, les coûts directs sont estimés à 1,4 milliard de francs. Un montant qui reste également en-dessous du pour-cent des recettes. Par ailleurs, ces estimations des coûts sont statiques. Elles ne tiennent pas compte du risque de dommage (coûts pour l'État sous forme de pertes fiscales si des entreprises et fonctions sont délocalisées à plus grande échelle), ni du fait que l'effet positif du projet Réforme fiscale et AVS motive des entreprises à investir de nouveau et créer des emplois. Les estimations de coûts statiques ne donnent pas une image réaliste de l'économie.

L'Administration fédérale des contributions (AFC) a donc évalué les effets dynamiques sur les finances publiques. Dans ces évaluations, l'impact des réformes fiscales est pratiquement toujours positif (en tenant compte d'un large éventail de résultats). Le surplus de recettes est estimé à plus de 170 millions de francs à moyen terme pour la Confédération et à 1,4 milliard de francs pour tous les niveaux étatiques, assurances sociales incluses.

Ce qui saute aux yeux sont en particulier les effets positifs sur les assurances sociales: celles-ci peuvent tabler sur un surplus de recettes approchant 1 milliard de francs. En matière de politique budgétaire, il y a donc un lien évident entre les réformes du régime fiscal et les assurances sociales étatiques, notamment l'AVS.

Le projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS est cependant aussi profitable pour les cantons et les communes. Les estimations montrent un effet financier positif de 290 millions de francs (étude de l'AFC «Estimation dynamique des conséquences du projet fiscal 17 sur les recettes fiscales», 19.3.2018). Comme l'a montré la forte croissance des recettes de l'impôt sur le bénéfice ces dernières années, les effets dynamiques d'un régime fiscal attrayant ont déjà joué par le passé. Les investissements dans la compétitivité fiscale ont été clairement profitables pour les administrations publiques en Suisse.

Figure 10

→ Les coûts statiques de la Réforme fiscale et AVS représentent moins de 1% des recettes de la Confédération et de celles des cantons et communes. Ils ne tiennent cependant pas compte des effets dynamiques positifs.

Conséquences financières statiques de la réforme fiscale et de l'AVS (fiscalité uniquement)

▸ En mio. CHF (extrapolé pour 2020)

	Confédération	Cantons et communes
Impôt sur le bénéfice	298	-2 161
Impôt sur le capital		-314
Déduction pour autofinancement*		-55
Impôt sur les dividendes*	80	20
Principe de l'apport de capital*	90	60
Part des cantons à l'IFD	-1 054	1 054
Total	**-586**	**-1 396**

* Conséquences financières des adaptations décidées par le Parlement par rapport au message du Conseil fédéral relatif à la loi sur le projet fiscal 17 du 21 mars 2018 (cf. concept de la CER-E pour le financement de l'AVS du 25 mai 2018 et explications de l'AFC concernant les adaptations du principe de l'apport de capital du 25 mai 2018 à l'attention de la CER-E)

Source : Séminaire de l'AFC destiné aux médias sur le projet fiscal 17 et réalisé en mars 2018 (état : message du 21 mars 2018)
www.economiesuisse.ch

Figure 11

→ La modélisation dynamique des conséquences aboutit à une hausse des recettes pour la Confédération, les cantons et les communies ainsi que les assurances sociales. Ces dernières en tireront le plus grand profit.

Conséquences financières dynamiques de la réforme fiscale et de l'AVS (fiscalité uniquement)

▸ En mio. CHF (scénario intermédiaire)

Total Confédération	Total Cantons et communes	Total Assurances sociales
168	291	938

Source : Étude de l'AFC « Estimation dynamique des conséquences du Projet fiscal 17 sur les recettes fiscales » du 19 mars 2018
www.economiesuisse.ch

En comparaison avec d'autres grands projets fédéraux, le volet fiscal du projet Réforme fiscale et AVS est à juger comme positif du point de vue tant statique que dynamique, en particulier si l'on pense à la portée de l'entreprise. Ce projet est indispensable pour que la situation financière de la Confédération reste aussi solide qu'elle l'est aujourd'hui. En cas d'échec, il faudra s'attendre à l'érosion d'un important substrat pour les recettes de la Confédération, en l'occurrence les entreprises actives à l'échelle internationale. Le niveau actuel des recettes provenant de l'impôt sur le bénéfice serait sérieusement menacé, la marge de manœuvre de la Confédération restreinte et la réalisation de nouveaux projets compliquée, voire rendue impossible. Pour maintenir le niveau des prestations, la pression en vue de nouvelles rentrées sous une autre forme augmenterait. Tout

relèvement de la TVA ou nouveau financement ciblé grèverait lourdement les finances des ménages. Dès lors, il est dans l'intérêt des finances fédérales et des contribuables privés que le projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS aboutisse dans les meilleurs délais.

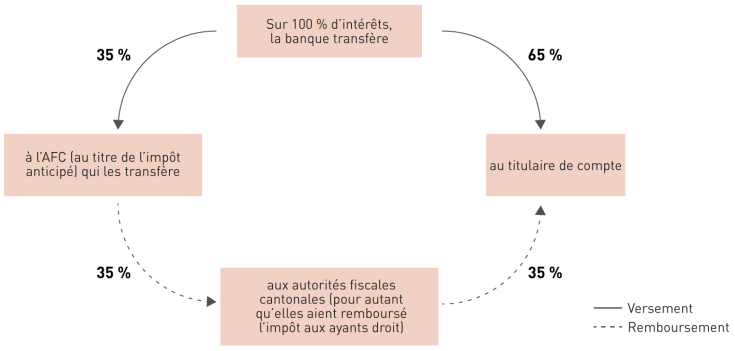
Avenir incertain de l'impôt anticipé

Les recettes très élevées au titre de l'impôt anticipé en 2017 et 2018 contribuent pour beaucoup à la situation stable du budget fédéral et aux bonnes perspectives. L'évolution est toutefois à considérer avec prudence. Ainsi, l'expérience a montré que les recettes de l'impôt anticipé sont volatiles et donc entachées de grandes incertitudes. Cela est lié d'une part à la conception de l'impôt anticipé comme impôt de garantie, d'autre part à la situation actuelle en politique économique.

Le but d'un impôt de garantie n'est pas de générer des rentrées fiscales, mais d'assurer le respect des obligations fiscales. L'impôt anticipé doit veiller à ce que, entre autres, les rendements de capitaux (notamment sur les intérêts et les dividendes) soient déclarés aux impôts directs. La garantie est obtenue par la perception à la source, là où le rendement est dégagé et versé aux ayants droit (auprès de la banque pour l'intérêt des avoirs bancaires, par exemple). Si les revenus imposables et la fortune d'où ils proviennent sont déclarés aux impôts directs, il est possible de demander le remboursement de l'impôt anticipé. Cela ne vaut cependant que pour les personnes physiques ou morales domiciliées ou ayant leur siège en Suisse. Les contribuables domiciliés à l'étranger ont droit à un remboursement total ou partiel si leur État de résidence a conclu une convention en ce sens. Sinon, l'impôt anticipé est en principe perdu pour eux et engendre alors une recette fiscale définitive.

Figure 12
→ L'impôt anticipé est un impôt de garantie. Si les revenus imposables et les actifs liés figurent dans la déclaration fiscale, le contribuable récupère cet impôt.

Mécanisme de l'impôt anticipé



Source : AFC 2018
www.economiesuisse.ch

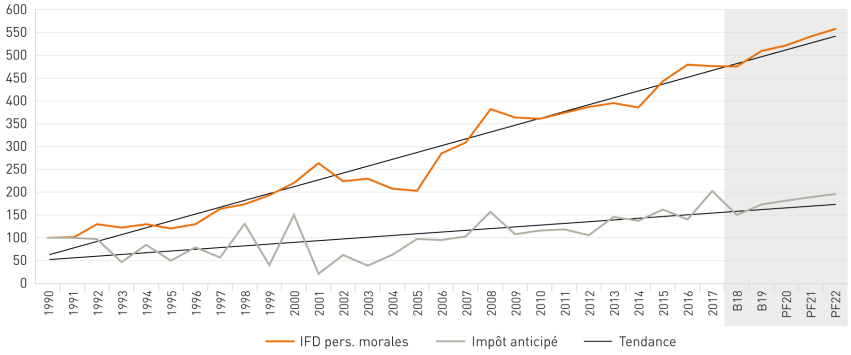
Bien que le caractère fiscal de l'impôt anticipé soit limité (seulement en cas de distribution de bénéfices à l'étranger sans droit au remboursement complet), celui-ci représente désormais près de 10% du budget fédéral. Ces dernières années, l'impôt anticipé a surpris positivement et rapporté à la Confédération des recettes

exceptionnelles parfois élevées. Mais le contraire est également possible, soit des recettes largement inférieures aux attentes (entre-temps élevées). Avec le plus grand poids de l'impôt anticipé, le budget fédéral est devenu plus sensible aux fluctuations d'un impôt dont les recettes sont difficilement planifiables et plus dépendantes de facteurs externes.

Depuis 2001, la tendance des recettes de l'impôt anticipé a été à la hausse et un pic a été atteint en 2017. Les raisons de cette forte hausse ne s'expliquent pas aisément dans le détail. La situation économique souvent bonne et ainsi les bénéfices élevés distribués par les entreprises (dividende) y ont largement contribué. La croissance soutenue des recettes de l'impôt sur le bénéfice durant cette période s'inscrit dans ce schéma (cf. graphique).

Figure 13
→ Les recettes de l'impôt anticipé évoluent comme les recettes de l'impôt sur le bénéfice (elles se fondent sur le même substrat fiscal), mais de manière plus volatile.

Évolution de l'impôt anticipé et de l'IFD des personnes morales
▸ Évolution indexée (1990 = 100)



Source : AFF 2018
www.economiesuisse.ch

Outre la bonne évolution économique, les intérêts négatifs et, actuellement, la réforme fiscale américaine sont aussi considérés comme facteurs clés pour les recettes de l'impôt anticipé.

À la suite de la politique de taux bas lancée en 2015 par la Banque Nationale Suisse (BNS), les entreprises se sont acquittées précocement de leurs paiements imposables et n'ont demandé que plus tard le remboursement de l'impôt anticipé. La Confédération a en effet accordé un intérêt rémunatoire sur les crédits d'impôt jusqu'à fin 2017. Depuis 2018, le taux est certes de zéro, mais pas négatif.

Dans ce contexte, il est apparu que, depuis l'introduction des intérêts négatifs, la Confédération reçoit plus de paiements d'impôt anticipé qu'elle ne doit effectuer de remboursements. En 2017, la proportion était inférieure à 70%, c'est-à-dire que moins de 70% des paiements reçus ont été suivis d'une demande de remboursement (budget 2017). Un remboursement différé est possible jusqu'à trois ans. Il se peut donc que le nombre de demandes augmente de nouveau à l'approche du délai et qu'une partie des moyens engrangés depuis 2015 soient utilisés à compter de 2018. Si la BNS devait annuler la politique de taux bas, il faudra également s'attendre à une augmentation des remboursements.

Jusqu'ici, les entreprises américaines ne devaient déclarer les bénéfices réalisés qu'au moment de les rapatrier aux États-Unis. Vu le taux d'impôt américain très élevé (35%), des ressources conséquentes restaient à l'étranger pour repousser l'imposition. La réforme fiscale a changé cette incitation inopportune. Désormais, les bénéfices réalisés à l'étranger sont imposés au nouveau taux de 21% et un taux spécial unique, plus faible, s'applique aux bénéfices passés. Les entreprises américaines bénéficient ainsi de conditions attrayantes pour rapatrier aux États-Unis les moyens parqués à l'étranger. Comme l'indique la BNS, les sociétés financières et holdings notamment transfèrent davantage les crédits intragroupes et le capital de participation aux États-Unis. La diminution observée se chiffre en milliards (BNS 2018).

Il est probable que cette tendance se renforcera et que, dans les années à venir, de nouvelles sommes encore plus élevées quitteront la Suisse. Pour la Confédération, cela signifie d'importantes recettes de l'impôt anticipé car, en vertu de la convention de double imposition conclue entre la Suisse et les États-Unis, les bénéfices transférés par des filiales américaines à leur maison mère sont imposés au taux d'impôt à la source de 5%, sans droit au remboursement. Les dividendes payés depuis la Suisse à l'étranger représentent la première source de revenus isolée de l'impôt anticipé. En 2018 aussi, une partie des recettes de l'impôt anticipé – dont le niveau devrait rester très élevé – sera sans doute due à l'impôt à la source prélevé sur les transferts à destination des États-Unis. Pour le fisc helvétique, ces paiements ne s'inscrivent cependant pas dans la durée. Ils résultent d'un ajustement unique de la politique fiscale américaine et diminuent le substrat fiscal en Suisse.

Émettre un pronostic sur les recettes de l'impôt anticipé est difficile en général et en ce moment tout particulièrement, pour les raisons évoquées. Ce qui est clair, c'est que la hausse estimée par la Confédération jusqu'en 2022, de 500 millions de francs par année en moyenne, s'accompagne de grandes incertitudes. Un échec du projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS les aggraverait encore. Non seulement les délocalisations d'entreprises diminueraient les recettes de l'impôt sur le bénéfice, mais la baisse consécutive des dividendes distribués depuis la Suisse à l'étranger réduirait également les rentrées fédérales par l'impôt anticipé s'appliquant à ces paiements.

Commentaire et position d'economiesuisse

Les chiffres présentés par le Conseil fédéral mettent de bonne humeur: le débat pour le budget 2019 sera décontracté, contrairement aux années précédentes. Plus besoin de mesures d'allègement pour respecter les exigences du frein à l'endettement – au contraire, les comptes affichent même un excédent structurel de 1 milliard de francs. Les idées sur l'utilisation de cette manne foisonneront, mais il faut tenir compte des risques et incertitudes suivants:

Bon nombre des nouveaux projets en suspens dépassent, dans leur ensemble, la marge prévisible des finances fédérales. Certains sont essentiels pour préserver la compétitivité de la Suisse. Afin de garantir la prospérité de notre pays sur le long terme, il faut promouvoir des projets comme la réforme de l'impôt anticipé, la suppression des droits de timbre ou la poursuite de la participation suisse au prochain programme-cadre de recherche de l'UE.

Par ailleurs, les pronostics sur l'impôt anticipé sont entourés de grandes incertitudes. Les perspectives positives dans le budget et le plan financier tablent sur une croissance des recettes au même rythme que ces dernières années. Un examen à plus long terme révèle toutefois que l'impôt anticipé est extrêmement volatil et peut accuser à tout moment des variations de jusqu'à 1 milliard de francs. Ce montant représente la marge de manœuvre dont il est question en 2019.

L'une des principales conditions de la stabilité des finances fédérales reste cependant le succès du projet Réforme fiscale et AVS. Le budget et le plan financier mettent en avant les coûts de la réforme, mais sans ce projet, le budget fédéral – et avec lui les contribuables – se verront confrontés à un problème de taille. Une base vitale des recettes du budget fédéral risquerait de disparaître, sans aucun remplacement en vue.

Enfin, le déficit structurel de 400 millions de francs figurant encore au plan financier devra être compensé au cours de l'année prochaine et au plus tard pour le budget 2020.

Sur la base de cette évaluation globale, economiesuisse recommande ce qui suit en vue des délibérations sur le budget:

- Le budget fédéral 2019 doit être mis en œuvre tel que décidé par le Conseil fédéral. Aucune nouvelle dépense ne doit être décidée et les mesures d'allègement doivent être mises en œuvre telles qu'approuvées l'année dernière par le Parlement. La marge financière existante doit être maintenue pour l'avenir, d'une part pour corriger le déficit structurel d'ici à 2020 et réaliser les projets en suspens, d'autre part pour ne pas grever davantage le budget fédéral par des dépenses supplémentaires en cas de fluctuation des recettes de l'impôt anticipé.

- La mise en œuvre du projet Réforme fiscale et AVS est primordiale pour une évolution financière saine de la Confédération. Du point de vue de la politique

budgétaire également, il faut donc tout faire pour que le projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS aboutisse et soit mis en pratique d'ici à 2020. Sans ce projet, les perspectives du budget fédéral se dégraderont massivement.

- Les projets en attente doivent être clairement priorisés d'après leur contribution au renforcement durable de la croissance et de la prospérité. Il faut promouvoir une politique budgétaire «stratégique» qui mette systématiquement à profit toute flexibilité budgétaire en faveur de tâches renforçant la productivité. L'accent doit être mis sur des domaines comme la Formation et la recherche ainsi que sur le maintien des conditions-cadre attrayantes.

1. En 2018, le fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau a été intégré au budget fédéral dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050. Les recettes provenant de ce supplément (supplément sur les coûts de transport d'électricité sur des réseaux à haute tension; 2,3 centimes/kWh) ne peuvent cependant pas être utilisées sans affectation et sont entièrement versées au fonds alimenté par le supplément (transfert sans incidence sur le budget). Avec le retard pris dans l'intégration du fonds alimenté par le supplément, une partie des recettes de 2018 ne sera comptabilisée qu'en 2019.