

Finances fédérales : gros risques en perspectives en l'absence de priorités

dossierpolitique

11 novembre 2013 Numéro 13

Politique financière L'amorce du tournant qui se dessinait l'an dernier pour les finances de la Confédération s'est confirmée. La période d'excédents, entretenue par de très confortables recettes, est pour l'instant révolue. Son retour est annoncé pour 2017 seulement, encore que les incertitudes à cet égard ne soient pas négligeables. Le Conseil fédéral table d'ici là sur un redressement économique. Toute évolution conjoncturelle moins favorable aurait des répercussions financières. Même remarque si le programme «consolidation et réexamen des tâches (CRT)», actuellement en discussion, restait lettre morte. Au niveau de la Confédération, par ailleurs, de nombreux projets totalisant des milliards de francs sont aujourd'hui dans le pipeline. Les réaliser tous représenterait un défi considérable. Il faut donc se fixer des priorités. Parmi les projets prioritaires figure la troisième réforme de l'imposition des entreprises, d'une importance cruciale pour notre économie nationale comme pour la politique. Si l'on ne parvient pas à préserver l'effectif actuel des entreprises et les ressources fiscales qu'elles procurent, les moyens à disposition pour d'autres réformes et projets diminueront également.

Position d'economiesuisse

► Une politique financière anticipative et active, s'appuyant sur des mesures ciblées, garantira la marge de manœuvre nécessaire. Le CRT 2014 sert cette ambition. Il convient donc de l'appliquer intégralement.

► Le réexamen des tâches est une mesure très importante en vue de maîtriser durablement le budget de la Confédération. Par conséquent, il faut le prolonger et lui assurer un ancrage politique plus solide.

► Les nombreux projets actuellement en attente doivent être évalués à l'aune de leurs implications financières. Une échelle de priorités s'impose. Elle demande que le souhaitable cède le pas au nécessaire.

► En matière de politique financière, il y a lieu de poser très tôt les jalons de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. S'assurer dans le temps les moyens d'action financière indispensables permettra de réaliser ce projet d'une importance primordiale pour la Suisse.

Marge de manœuvre budgétaire épuisée

La « période charnière » se confirme

La publication de l'année dernière sur les finances publiques faisait état d'une « période charnière ». Les auteurs y relevaient que la période des excédents substantiels amorcée en 2006 appartenait au passé, que la marge de manœuvre rendue possible grâce à la réduction de la dette et au bas niveau des taux était largement épuisée et que les finances fédérales allaient au-devant de jours difficiles.

► Les années de vaches grasses sont pour l'instant terminées.

L'évolution depuis a confirmé cette appréciation. L'année en cours s'achèvera elle aussi sur un excédent. Mais comme en 2012, celui-ci résultera non pas de recettes élevées surprises – les attentes en la matière sont plutôt mesurées –, mais d'une baisse des dépenses. Si toutes les dépenses autorisées par le frein à l'endettement étaient effectuées durant l'année en cours, les finances fédérales plongeraient dans le rouge vif. Parler d'une détente n'est aujourd'hui plus possible.

Extrapolation 2013 : nouvel excédent grâce à une réduction des dépenses

L'extrapolation publiée cet automne par l'Administration fédérale des finances (AFF) montre que l'exercice 2013 devrait afficher un excédent. Au lieu du déficit de 450 millions de francs inscrit au budget, un excédent de recettes de 300 millions de francs est escompté. Ni une embellie conjoncturelle, ni une hausse des recettes n'en sont à l'origine. Les recettes reculent même de 800 millions de francs environ en raison de l'évolution défavorable du produit de l'impôt fédéral direct (-600 millions de francs). Les prévisions de croissance pour 2013 ont par ailleurs été légèrement réduites de 2% à 1,9%. L'excédent résultera d'importants soldes de crédits, et donc de dépenses moins élevées que prévu.

► Une évolution incertaine, des risques en hausse.

L'avenir montre que cette évolution se poursuivra. Comme à l'accoutumée, le Parlement se penchera cet automne et durant la session d'hiver sur le budget et le plan financier pour les années à venir. Le budget 2014 prévoit lui aussi un déficit, toutefois moins élevé que le déficit conjoncturel autorisé par le frein à l'endettement. Des excédents sont attendus de 2015 à 2017. Les conditions auxquelles ils sont subordonnés sont toutefois si incertaines que le Conseil fédéral lui-même parle d'une situation budgétaire « fragile ». Des déficits à hauteur du milliard sont aussi envisageables. L'évolution est par conséquent incertaine. Les risques augmentent.

Budget 2014 : un budget « normal » inférieur au frein à l'endettement

Le budget prévoit un déficit de 109 millions de francs. Les recettes s'élèvent à 66,2 milliards et les dépenses à 66,3 milliards de francs. Le mécanisme de compensation conjoncturelle du frein à l'endettement autorise un déficit de 300 millions de francs. Le Conseil fédéral table en effet toujours sur une légère sous-exploitation des capacités de production de l'économie suisse. L'excédent structurel qui en résulte atteint 223 millions de francs. Le Conseil fédéral qualifie le scénario conjoncturel choisi de « prudemment optimiste ». Une amélioration ou une détérioration de la conjoncture n'aurait que peu d'influence sur les finances fédérales à court terme. Le frein à l'endettement compense les conséquences des fluctuations conjoncturelles sur le budget de la Confédération.

Les recettes progressent de 2,7%, les dépenses de 2,2%. La croissance attendue du PIB est de 2,3%. L'accroissement des recettes a pour principale

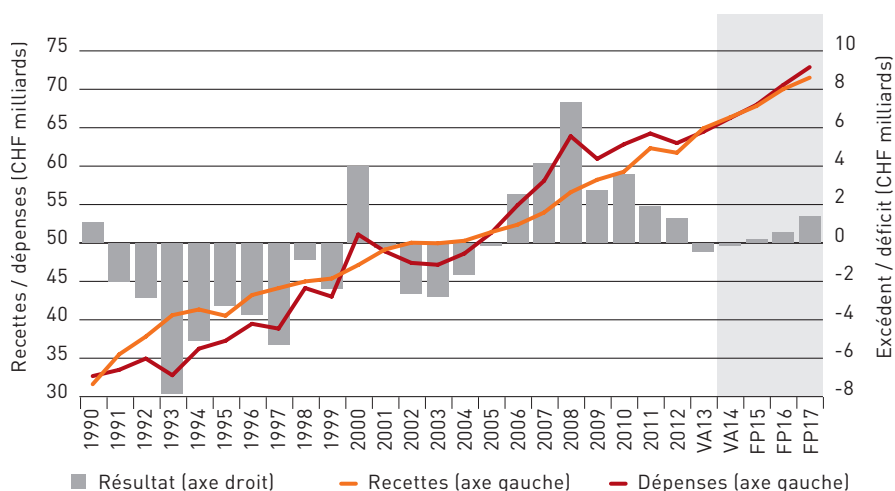
origine l'impôt fédéral direct (+5,9% ou 1,1 milliard). Les dépenses dans la coopération internationale et l'aide au développement (+8,3% ou 200 millions) et dans la formation et la recherche (+3,4% ou 236 millions) enregistrent les plus fortes hausses. Les dépenses au titre de la prévoyance sociale, principal groupe de tâches de la Confédération, augmentent de 0,9% ou de 200 millions à 22 milliards de francs. La stabilité des dépenses dans l'AI explique cette croissance contenue. Les trois quarts de la hausse sont dus à l'AVS. En raison surtout du nouveau recul des dépenses d'intérêts, la croissance des dépenses du deuxième plus grand groupe de tâches (10 milliards), Finances et impôts, est inférieure à la moyenne (+0,5% ou 47 millions).

Graphique 1

► Le budget de la Confédération évolue favorablement jusqu'en 2017. Les risques politiques et conjoncturels sont toutefois élevés. De bonnes surprises en matière budgétaire ne sont guère à prévoir. Des excédents et, partant, une nouvelle marge de manœuvre financière, ne pourront se former que dans le cadre d'une politique budgétaire active, anticipatrice, assortie de mesures ciblées.

Évolution du budget de la Confédération (1990–2017)

Recettes, dépenses et solde de financement en milliards de francs



Source : Administration fédérale des finances (2013), plan financier 2015–2017

► CRT : agir suffisamment tôt pour prévenir les difficultés budgétaires.

Programme de consolidation et de réexamen des tâches incertain

Premier facteur d'incertitude : le programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT 2014). Elaboré par le Conseil fédéral en 2012 sur mandat du Parlement face aux difficultés budgétaires qui se profilaient, le CRT contient deux types de mesures : des mesures de consolidation qui déchargent à court terme le budget de la Confédération et des mesures de réexamen des tâches déployant des effets à long terme¹. Sa mise en œuvre était originellement prévue pour 2014, mais elle a été reportée d'un an par le Conseil fédéral. En cause : le retard pris dans les débats parlementaires après le renvoi du programme par le Conseil national, première chambre délibérante, au Conseil fédéral. En outre, les perspectives budgétaires pour 2014 se sont améliorées au point de rendre superflues de nouvelles mesures pour respecter les exigences du frein à l'endettement. On ne sait pour l'heure si le programme sera mis en œuvre et, le cas échéant, dans quelle mesure il pourra déployer ses effets. Le Conseil national tranchera durant la session d'hiver.

¹ Cf. dossierpolitique « Période charnière pour les finances publiques », p. 10 et suivantes, economiesuisse, 2012

CRT 2014 : conduire activement ou déléguer la politique budgétaire ?

Après être entrée en matière sur le CRT en avril 2013, la Commission des finances du Conseil national a proposé de renvoyer le programme au Conseil fédéral par 14 voix contre 10. Ce faisant, elle le chargeait de présenter un nouveau projet avec deux scénarios : le premier devait prévoir une réduction considérable des dépenses et limiter leur progression au niveau de la croissance économique effective, tandis que le second devait proposer des mesures du côté des recettes et indiquer les réductions fiscales auxquelles il serait possible de renoncer. La commission a également limité le plafond de dépenses appliqué aux rétributions du personnel à 3 milliards de francs. Les objectifs fixés devront être atteints durant les années 2014-2016. Le plafonnement des dépenses de personnel entraînerait la suppression de plus de 1500 postes au sein de la Confédération. Des tâches devraient être abandonnées pour y parvenir. En outre, lier les dépenses à la croissance économique revient à mener une politique des dépenses pro-cyclique qui n'est pas compatible avec le frein à l'endettement (dépenses élevées lorsque la conjoncture est bonne, mesures d'économie en périodes de récession). L'actuel plan financier part de l'hypothèse que la croissance des dépenses jusqu'en 2017 sera inférieure à la croissance économique. Durant la session d'été, le Conseil national a renvoyé le projet au Conseil fédéral. Le Conseil des Etats n'a pas suivi cette décision, de sorte que le CRT retourne au Conseil national. Sa commission des finances a confirmé la proposition de renvoi par 15 voix contre 10. Si le Conseil national maintient sa décision durant la session d'hiver, la décision de renvoi deviendra définitive et le CRT ne pourra pas être appliqué.

Il est possible le Conseil fédéral adopte quelques mesures de sa propre compétence. Il pourrait le faire en particulier dans le budget 2015 qui, selon les prévisions actuelles, ne sera pas conforme aux exigences du frein à l'endettement. Parmi les autres instruments à la disposition du Conseil fédéral pour faire respecter le frein à l'endettement figurent la correction du renchérissement et le blocage des crédits. En 2011 déjà, des mesures de correction avaient été déléguées au Conseil fédéral au moment de l'échec du programme de consolidation d'alors (PCO). Les mesures du ressort du Conseil fédéral sont peu ciblées (« méthode de la tondeuse à gazon ») et portent surtout sur des dépenses faiblement ou moyennement liées (formation et recherche, agriculture, défense nationale, coopération internationale).

Le CRT 2014 contient des mesures de correction ciblées dans tous les groupes de tâches, y compris la prévoyance sociale. Si le Parlement n'est pas d'accord avec les grands axes du programme ou avec quelques-unes des mesures prévues, il a la possibilité de procéder lui-même à des modifications. S'il délègue le travail au Conseil fédéral, il perd cette liberté. Il deviendrait plus difficile de définir des priorités.

► Allègements de 570 millions de francs.

Le CRT se traduirait par des allègements immédiats de quelque 570 millions de francs. Ces allègements sont pris en compte dans le plan financier. Les années 2015 et 2016 sont ainsi conformes aux exigences du frein à l'endettement. Un excédent substantiel de près de 1,4 milliard de francs apparaît même en 2017. Sans le CRT, les années 2015 et 2016 seraient légèrement déficitaires (-335 millions et -32 millions). S'il avait été intégré comme prévu dans le budget 2014, le CRT aurait offert une marge de manœuvre budgétaire d'un demi-milliard de francs.

► Un signal important pour un réexamen régulier des tâches.

Le second volet du programme, le réexamen des tâches, est un projet de visant à assurer un bon budget des points de vue tant quantitatif que qualitatif. L'objectif quantitatif est de contenir la croissance des dépenses (objectif : stabilisation de la quote-part de l'Etat) et de dégager une marge de manoeuvre.

L'aspect qualitatif porte sur la composition du budget. Les tâches qui encouragent la croissance et la prospérité doivent être prioritaires. Les coupes indésirables dues à la croissance des dépenses liées doivent être limitées. Pour séduisant qu'il soit, le principe du réexamen des tâches – soit le réexamen régulier des tâches et des priorités de l'Etat – est très difficile à mettre en pratique. Une première tentative de mise en œuvre avait échoué dans les années 2010/2011. Elle avait débouché sur une motion chargeant le Conseil fédéral de poursuivre le projet de réexamen des tâches (Motion Réexamen des tâches 11.3317). Le programme CRT est la concrétisation de cette motion. Les taux de croissance cibles que le Conseil fédéral fixe pour le pilotage des tâches incombant à la Confédération constituent un résultat concret du réexamen des tâches. Ces taux ont apporté la preuve de leur utilité. Selon la volonté du Conseil fédéral, ils seront redéfinis à partir de 2016 pour les deux prochaines législatures. Le réexamen régulier et critique des tâches de la Confédération et, surtout, de quelques tâches partielles, est un exercice à la fois utile et crucial dont l'importance dépasse le cadre de la politique budgétaire. Ce réexamen devrait reposer sur une base solide. La politique peut envoyer un signal dans ce sens en approuvant le CRT. Si le CRT devait échouer, la suite de la procédure devrait être définie dans le cadre du réexamen des tâches. En tout état de cause, il serait faux de ne pas donner suite au mandat contraignant confié au Conseil fédéral.

Plan financier 2015-2017 : hypothèses optimistes, accroissement des risques

Pour les années 2015 à 2017 du plan financier, le Conseil fédéral table sur une croissance du PIB de 2,6 % en moyenne. Les dépenses de la Confédération progressent de 2,4 %, les recettes de 3,1 %. Il en résulte un excédent (structurel) de 1,37 milliard de francs en 2017. La croissance des dépenses sans CRT atteint 2,6 %. Selon ce scénario, les années 2015 et 2016 enregistrent un déficit structurel (-335 et -32 millions).

Les dépenses consacrées à l'aide au développement et à la formation et à la recherche affichent une nouvelle fois les taux de croissance les plus élevés (respectivement 3,5 % et 3,3 %). En raison d'un surcroît de dépenses dans le trafic routier (+4,8 %) et de la création, prévue en 2016, du fonds d'infrastructure ferroviaire, les dépenses dans le trafic augmentent elles aussi de manière soutenue (2,9 %). La progression des dépenses de la prévoyance sociale est légèrement inférieure à la moyenne (+2,2 %). Dès 2014, en effet, l'assurance-invalidité sera financée selon un nouveau mécanisme. La contribution de la Confédération dépendra non plus des dépenses de l'AI, mais de l'évolution des recettes de la TVA.

Du côté des recettes, le produit de l'impôt fédéral direct fait un bond en avant (+6 %). Les recettes de l'impôt sur le revenu (+6,4 %) progressent un peu plus fortement que celles de l'impôt sur le bénéfice (+5,5 %). Les recettes de la TVA évoluent dans le droit fil du PIB (+2,6 %).

► L'évolution budgétaire est largement tributaire de la conjoncture.

La conjoncture, un risque pour le budget de la Confédération

L'évolution des finances fédérales pour les années 2015 à 2017 du plan financier dépend pour une bonne part de l'évolution conjoncturelle. Le plan financier se fonde sur des hypothèses optimistes. Une reprise de la conjoncture devrait faire augmenter fortement les recettes de l'impôt fédéral direct, d'où une hausse des excédents (structurels).

Si ce scénario ne devait pas se réaliser et si l'économie mondiale ne devait pas s'améliorer en 2014, le résultat serait beaucoup moins bon. Selon les scénarios, l'excédent structurel prévu de près de 1,4 milliard pourrait se transformer en

un déficit de plus d'un milliard de francs. Inversement, une reprise supérieure aux attentes entraînerait des excédents sensiblement plus élevés.

Le risque conjoncturel est jugé relativement faible. Selon les hypothèses, l'économie mondiale devrait continuer de se reprendre. La croissance devrait être modérément soutenue, mais continue, et reposer sur une large assise.

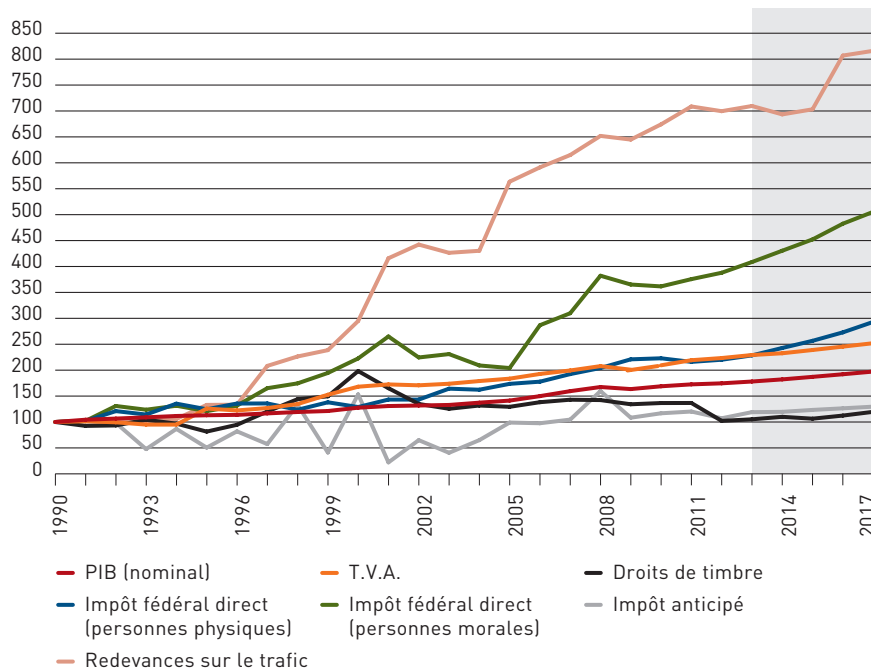
Graphique 2

► Le graphique 2 présente l'évolution des recettes de la Confédération depuis 1990. Il met en lumière la forte croissance des redevances sur les transports. Cette hausse s'explique surtout par l'introduction de l'impôt sur les véhicules (1997) et de la RPLP (2001). La croissance de l'imposition des sociétés est également très dynamique, et, du point de vue du volume, beaucoup plus importante (impôt fédéral direct des personnes morales).

Malgré les deux réformes de l'imposition des sociétés, les recettes de l'impôt sur le bénéfice ont progressé beaucoup plus fortement que le produit de l'impôt fédéral direct des personnes physiques (impôt sur le revenu). En moyenne à long terme, le produit de l'impôt fédéral direct affiche un taux de croissance de plus de 6%. Par comparaison, la TVA est plus contenue et évolue dans le droit fil de la croissance économique. Quant au produit de l'impôt anticipé, il est sujet à de fortes fluctuations.

Évolution des recettes de la Confédération (1990–2017)

Recettes indexées sur la base de 1990 = 100



Source : Administration fédérale des finances (2013), plan financier 2015–2017

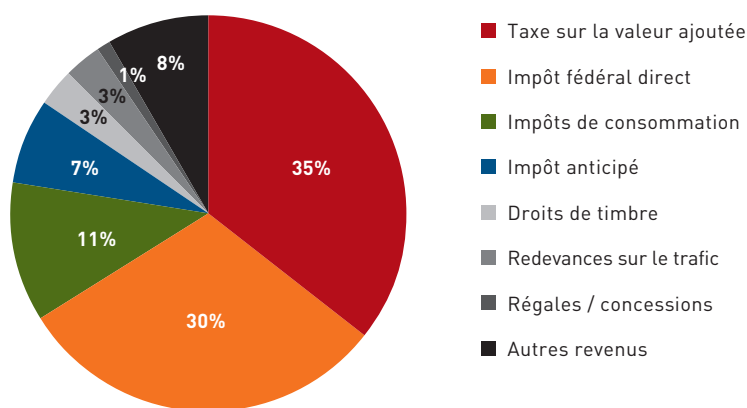
Graphique 3

► Les principales sources de recettes de la Confédération sont la TVA et l'impôt fédéral direct. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, l'effort fiscal se répartit à parts à peu près égales entre les personnes physiques et les personnes morales. En comparaison internationale, la part de la TVA et des autres impôts indirects dans les recettes fiscales totales est plutôt faible en Suisse.

En 2014, divers petits impôts et taxes progressent fortement, comme les droits de timbre (en particulier le droit de négociation, +9,7%) et les taxes d'incitation à la suite de la hausse de la taxe sur le CO₂ (+6,3%).

Recettes de la Confédération (2014)

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



Source : Administration fédérale des finances (2013), Rapport sur le budget 2014

Graphique 4

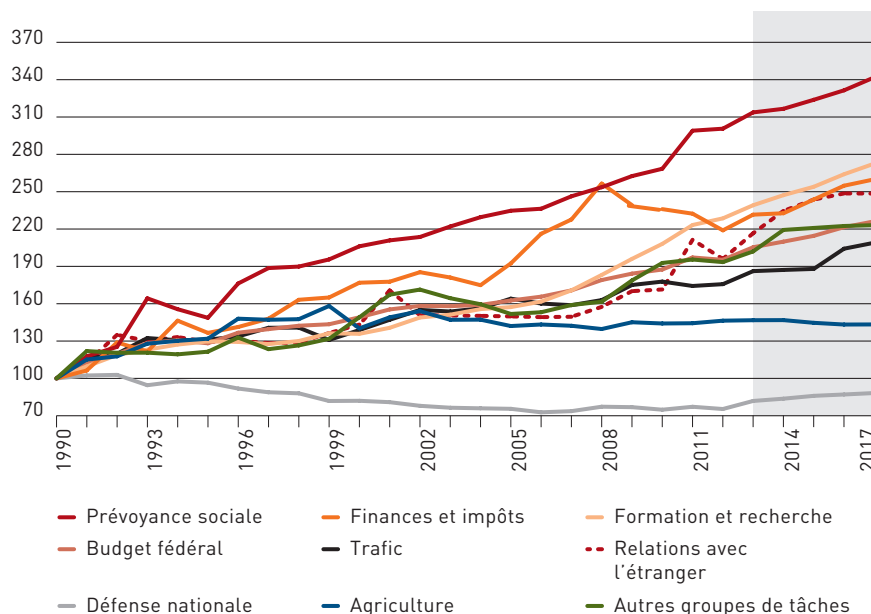
► Le graphique 4 illustre l'évolution des dépenses de la Confédération depuis 1990 par groupes de tâches. De tous les groupes de tâches, la prévoyance sociale enregistre la plus forte croissance. Les dépenses sont actuellement presque 3,5 fois plus élevées qu'en 1990.

Depuis 2008, la formation et la recherche ont également fortement progressé, de même que l'aide au développement, avec des taux de croissance très élevés atteignant parfois plus de 9% par an. Si l'on considère la croissance des dépenses totales, la hausse des dépenses en faveur du trafic et de l'agriculture a été inférieure à la moyenne. Les dépenses de la défense nationale ont reculé.

Les dépenses du groupe Finances et impôts ne peuvent guère être influencées (intérêts, parts des cantons aux recettes de la Confédération, péréquation financière).

Évolution des groupes de tâches de la Confédération (1990–2017)

Dépenses indexées sur la base de 1990 = 100



Source: Administration fédérale des finances (2013), plan financier 2015–2017

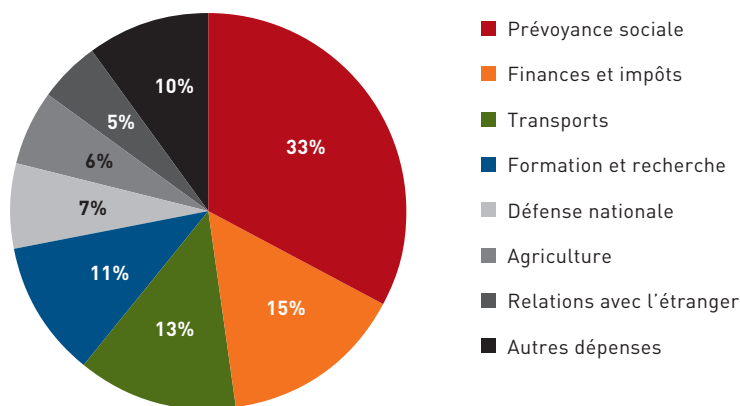
Graphique 5

► La Confédération consacre un franc sur trois à la prévoyance sociale (1990 : un franc sur cinq). Le plus gros poste de dépenses, l'AVS, totalise plus de 10 milliards de francs (1/6 du budget de la Confédération). En raison de l'évolution démographique, les dépenses de l'AVS enregistrent une forte croissance.

Comme les dépenses liées, par exemple pour l'AVS, ont tendance à évincer des dépenses disposant d'une assise légale moins solide, il est important de mettre rapidement en chantier la réforme de l'AVS.

Dépenses de la Confédération (2014)

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



Source: Administration fédérale des finances (2013), Rapport sur le budget 2014

► Des projets pour 1,5 milliard de francs figurent déjà dans le plan financier.

Charges supplémentaires de plusieurs milliards possibles

Les projets sous la rubrique «charges supplémentaires» ont également une grande incidence budgétaire. Le Conseil fédéral en prévoit régulièrement dans le plan financier et l'édition actuelle contient une vue d'ensemble. Les charges supplémentaires notées avoisinent 1,5 milliard. Elles seraient essentiellement dues à l'abandon du CRT (570 millions), à l'affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles au fonds d'infrastructure routière prévu (jusqu'à 400 millions) et à l'augmentation du plafond des dépenses de l'armée décidée

► D'autres projets à hauteur de 5 milliards de francs sont en suspens.

► La compensation financière s'avère complexe.

Tableau 1

► Les initiatives populaires et projets de loi en suspens menacent la caisse fédérale de charges supplémentaires allant jusqu'à sept milliards de francs. Compenser un tel montant serait un défi de taille. Le seul concept élaboré dans cette optique l'a été pour l'initiative de Gastrosuisse.

► La 3^e réforme de l'imposition des entreprises est la première priorité.

par le Parlement (à 5 milliards, soit 225 millions pour 2016). Les charges supplémentaires dans cet ordre de grandeur seraient tout juste supportables, à condition que les recettes évoluent positivement, comme prévu. Le Conseil fédéral vient d'approuver l'augmentation pour l'armée, qui est donc chose décidée.

Indépendamment de l'insécurité conjoncturelle, les recettes sont cependant sujettes à caution. Dans une liste demandée par la Commission de l'économie du Conseil des États, le Conseil fédéral a récemment attiré l'attention sur un certain nombre de projets lourds de conséquences pour le budget (initiatives populaires et objets parlementaires)². Plusieurs des objets de politique familiale pourraient ainsi provoquer un manque à gagner de plus de 2 milliards, soit la croissance totale des recettes issues de l'impôt sur le revenu pour 2015-2017. Pour la taxe sur la valeur ajoutée, les pertes risquent d'atteindre 700 millions, c'est-à-dire le double de la croissance des recettes en 2014. La suppression des droits de timbre (deux milliards environ) s'effectuant progressivement, son incidence budgétaire serait également répartie dans le temps.

Il apparaît clairement que les finances fédérales ne sauraient supporter une perte cumulée de revenus combinée à des surcoûts budgétaires de 5 à 7 milliards de francs sur quelques années seulement. Dans pareil cas de figure, la question de la compensation financière se poserait avec une certaine urgence et la recherche d'une solution du côté des recettes et/ou des dépenses serait érigée en thème politique. En tout état de cause, l'entreprise s'annonce des plus délicates. Côté dépenses, le montant équivaldrait au moins aux deux programmes d'allègement PAB03 et PAB04, un volume dix fois supérieur à l'actuel CRT. Côté recettes, la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple, risquerait d'être relevée de deux points.

Charges supplémentaires potentielles pour la Confédération

En millions de francs

Initiative PDC «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»	1000 – 2000
Initiative UDC Déduction fiscale pour la garde des enfants par les parents	324
Abolition du droit de timbre de négociation et droit de timbre sur les primes d'assurance	1860
Initiative de Gastrosuisse concernant la TVA	585 – 735
Échec du CRT 2014	560
Affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles au fonds pour les routes nationales	400
Augmentation du plafond des dépenses de l'armée	225
Divers	466 – 546
Total	5420 – 6650

Sources : Neue Zürcher Zeitung, „Bund steht vor einem enormen Finanzloch“, 8 octobre 2013, p. 11, Administration fédérale des finances (2013), plan financier 2015-2017

Aiguillage à temps pour la 3^e réforme de l'imposition des entreprises

La 3^e réforme de l'imposition des entreprises n'est pas citée dans le tableau ni chiffrée dans aucun relevé fédéral. Dans le plan financier, le Conseil fédéral se prononce en indiquant que la charge probable de la réforme de l'imposition

² Selon la Neue Zürcher Zeitung du 8 octobre 2013, la Confédération est au bord d'un gouffre financier béant (p. 11 «Bund steht vor einem enormen Finanzloch»)

► Le financement passe au premier plan.

► Développement ciblé de la marge de manœuvre nécessaire.

Graphique 6

► Au cours des 20 dernières années, les dépenses fédérales ont progressé plus ou moins au même rythme que l'économie. L'actuelle quote-part des dépenses dépasse légèrement celle d'il y a 20 ans. La forte croissance des dépenses dans les années nonante a pu être corrigée à partir de 2003, grâce à deux programmes d'allègements pour un total de 5 milliards de francs (env. 10% du budget fédéral). Les craintes d'un démantèlement de l'État à cause du frein à l'endettement ne se sont pas confirmées.

Les recettes de la Confédération ont augmenté bien plus que les dépenses. Mesuré au PIB, leur niveau actuel est environ 30% supérieur à il y a 20 ans. L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée en 1995 est l'une des raisons de l'excédent de recettes, l'autre la croissance très dynamique de l'impôt fédéral direct, surtout en lien avec l'impôt sur les sociétés.

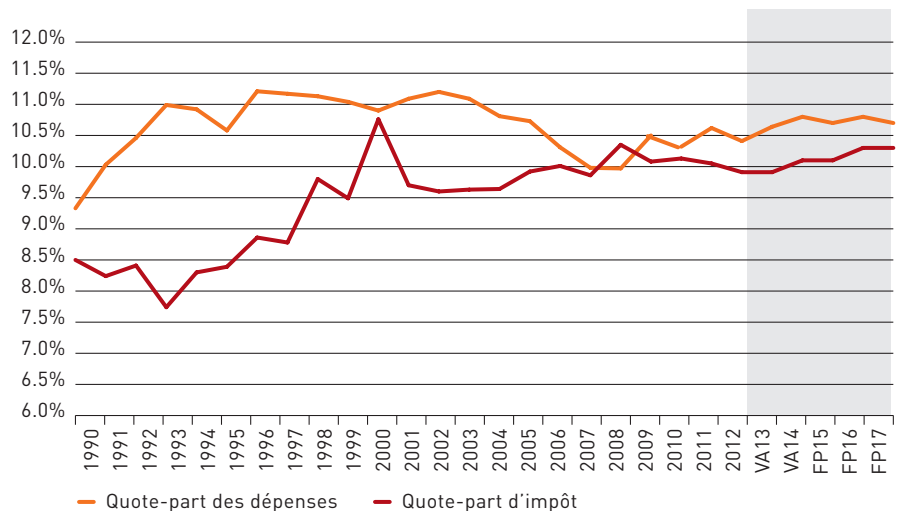
des entreprises sur les finances fédérales dépassera nettement les 500 millions annoncés initialement (2008). À noter donc que, sans la réforme de l'imposition des entreprises, l'incidence sur le budget fédéral et sur l'économie serait sans doute bien plus grande. Et le Conseil fédéral de souligner que la 3^e réforme de l'imposition des entreprises est absolument prioritaire, du point de vue tant fiscal que financier et économique.

La Confédération et les cantons élaborent actuellement les mesures fiscales de la réforme de l'imposition des entreprises. Plus les mesures gagnent en clarté, plus le financement passe au premier plan. Dans son rapport intermédiaire de mai 2013, l'organisation commune du projet était encore assez vague à ce sujet. Hormis quelques possibilités d'allègement déjà connues, les options énumérées restaient très générales et visaient essentiellement les recettes. Le rapport lui-même les jugeait en partie «plutôt critiques». En tout cas, elles ne constituent pas de solutions ciblées et praticables par rapport à la réforme de l'imposition des entreprises.

Autre option tout juste esquissée dans le rapport intermédiaire : financer la réforme de l'imposition des entreprises du côté des dépenses en forçant la création des marges de manœuvre budgétaires requises. Le rapport estime que la période de mise en œuvre plutôt longue prévue pour la réforme permettrait aux administrations publiques de se préparer suffisamment tôt aux charges supplémentaires et d'initier des mesures correctives nécessaires³. L'actuel plan financier est déjà plus clair : dans la mesure où la réforme de l'imposition des entreprises a la priorité absolue, il faut préparer le terrain budgétaire bien à temps. Dans la perspective des moyens d'action à créer, le Conseil fédéral estime aussi le CRT indispensable⁴.

Évolution de la quote-part des dépenses et d'impôt (1990–2017)

Dépenses et impôts en pourcentage du PIB



Source : Administration fédérale des finances (2013), plan financier 2015–2017

³ Rapport intermédiaire Organisation du projet, p. 45

⁴ Plan financier 2015–2017, p. 51

► Le financement à travers les dépenses est une question de priorités.

Le financement côté dépenses pour les grands projets politiques, même aux investissements plus importants, suit une procédure bien établie. Les mesures immédiates applicables à l'imposition des couples mariés et la compensation annuelle de la progression à froid, entrés en vigueur en 2011 et dont les coûts avaient été estimés à un milliard, en sont des exemples récents, tout comme l'augmentation de l'aide publique au développement, qui entraînera des dépenses supplémentaires de 1,3 milliard sur une période de six ans et sera financée uniquement à travers les dépenses. Les nouveaux avions de combat seront achetés indépendamment de nouvelles recettes et l'augmentation ces dernières années des budgets consacrés à la formation a été financée en fixant les priorités de manière ciblée. Ces exemples montrent qu'il est possible de financer les tâches et les projets en agissant sur les dépenses, à condition de fixer les priorités en conséquence.

La 3^e réforme de l'imposition des entreprises est un projet de toute première priorité politique. Pour preuve, l'engagement de la Confédération et des cantons au sein de l'organisation commune du projet, surclassé uniquement par la Nouvelle péréquation financière, qui fait figure de chantier du siècle. Personne ne risque de surestimer la portée de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises pour les administrations publiques de notre pays. Elle est non seulement le plus complexe des projets politiques en cours, mais aussi le plus lourd de conséquences en cas d'échec.

► Constituer à temps des excédents.

Dans cette logique, l'on ne peut qu'approuver le Conseil fédéral lorsque celui-ci écrit qu'il faut dégager à temps une certaine marge de manœuvre financière pour ce projet de réforme essentiel à la gouvernance économique et qu'il convient donc de maintenir les excédents budgétaires réalisables à l'horizon 2017⁵. Il n'est pas encore certain à quel moment la réforme de l'imposition des entreprises pourra être mise en œuvre, après 2018 semble le plus probable.

Graphique 7

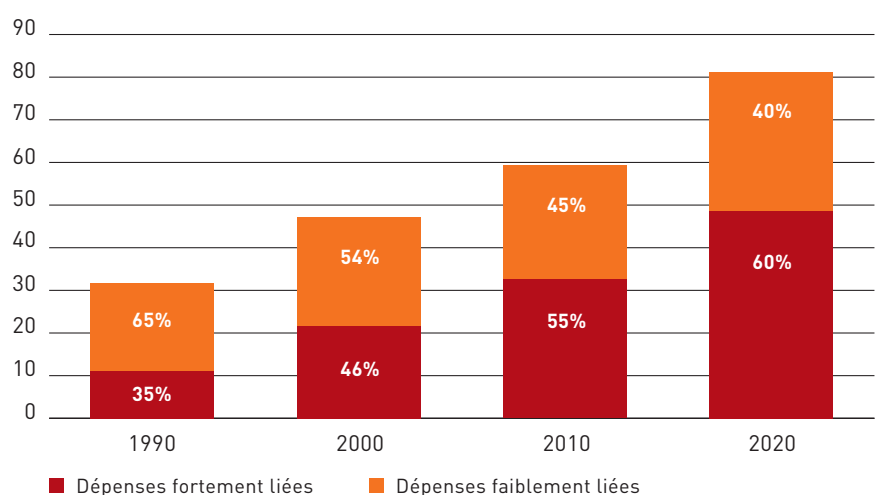
► La politique a toujours moins de moyens d'influencer la politique budgétaire à court terme. Les dépenses fédérales sont de plus en plus liées. Ce sont les lois et non la politique qui décident des dépenses engagées au cours d'une année.

En 1990, 35% des dépenses totales de la Confédération étaient liées. Cette proportion passera à 60% d'ici à 2020. Autrement dit, presque deux tiers des dépenses fédérales ne pourront – du moins à court terme – pas ou guère être influencées via le budget.

Plus les dépenses sont liées, plus les ressources risquent d'être réparties au détriment des dépenses faiblement liées. En créant des règles pour les dépenses, la politique se prive d'un précieux instrument de gouvernance politique. L'administration du budget fédéral à travers des lois prend le pas sur sa gestion active par la politique.

Administration plutôt que gestion active des dépenses fédérales

Dépenses liées et non liées en milliards de francs



Source : Avenir Suisse (2013), AFF (2013)

► Sans priorités, les risques de politique financière vont grossir.

Vision globale de politique financière et priorisation des projets

Les réalités financières concrètes qui ont été passées en revue ci-dessus ne nous confortent pas dans l'espoir qu'il sera toujours possible de trouver les ressources nécessaires le moment venu. Or, la longue liste des projets politiques en attente semble reposer sur cet espoir. Lequel est sans doute dû en bonne partie aux excédents élevés - d'une ampleur souvent inattendue - de ces dernières années. Les perspectives de politique financière commandent pourtant la plus grande réserve et un examen plus attentif des possibilités de réalisation. Tout ce qui paraît souhaitable n'est pas forcément finançable dans l'imédiat. Il faut accorder plus d'importance à la programmation et à l'adéquation des tâches et des projets, dont la priorisation est incontournable.

L'idée que l'on pourra toujours trouver les ressources dont on aura besoin serait bien mauvaise conseillère pour affronter l'avenir. Les difficultés que semble déjà éprouver le monde politique face au programme de consolidation actuel (CRT), pourtant relativement modeste, donne à penser qu'il serait mal disposé à l'égard de programmes d'économies plus substantiels et douloureux. Il est possible d'écarter la perspective de tels programmes si l'on subordonne les projets prévus pour ces prochaines années à une vision d'ensemble impliquant une priorisation et un échelonnement. Une approche anticipative de politique financière est inévitable si l'on souhaite se ménager en temps voulu les marges de manœuvre nécessaires pour mener à bien les projets prioritaires. Si le monde politique ne parvient pas à s'entendre sur des priorités ni sur les mesures à prendre, les risques vont considérablement augmenter dans le domaine de la politique financière.

► Les réformes ultérieures dépendent de l'aboutissement de la réforme de l'imposition des entreprises.

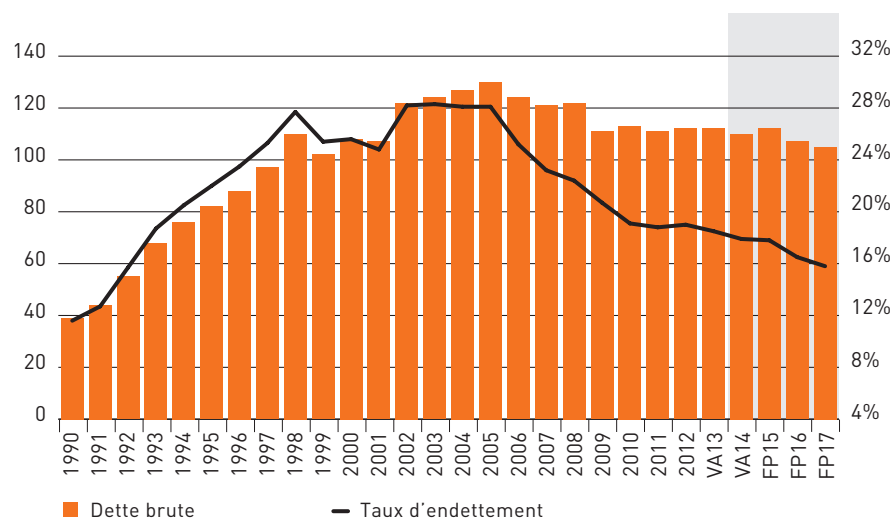
La menace d'une contraction du nombre des entreprises, si essentiel pour la Suisse, et des lourdes pertes fiscales qui en découleraient pour la Confédération et les cantons, fait actuellement partie des risques majeurs. Tout le monde souffrirait d'un affaiblissement de la place économique dû à une hémorragie d'emplois et de rentrées fiscales. En seraient aussi très affectés les réformes de l'imposition et autres projets politiques importants dont la mise en œuvre exige des rentrées fiscales stables et suffisantes.

Graphique 8

► Depuis le pic d'endettement atteint en 2005, la Confédération a réussi à diminuer sa dette d'environ 15 pourcent, soit de 20 milliards. Jusqu'en 2017, le taux d'endettement se sera ainsi réduit de près de la moitié. Cette baisse soulage sensiblement les finances de la Confédération. La part des économies de dépenses d'intérêt directement imputables au recul du niveau de la dette est aujourd'hui d'un milliard de francs. Il s'agit d'un type d'allègement durable, qui sera encore plus apprécié le jour où le niveau des taux d'intérêt devrait augmenter de nouveau. Le frein à l'endettement a beaucoup contribué à l'évolution positive de la dette de la Confédération.

Évolution de la dette brute de la Confédération (1990–2017)

Dette brute en milliards de francs, taux d'endettement en % du PIB



Source : Administration fédérale des finances (2013), plan financier 2015–2017

Pour toutes questions :

frank.marty@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch

vincent.simon@economiesuisse.ch

Annexe

Valeurs clés du budget 2014 et du plan financier 2015–2017

Montants en millions de francs

	B2013	B2014	PF2015	PF2016	PF2017	Croiss. Ø en %
Recettes ordinaires	64 479	66 245	67 989	70 555	72 885	3,1
Recettes fiscales	60 474	62 270	63 961	66 483	68 767	3,3
Taxe sur la valeur ajoutée	22 630	22 960	23 580	24 220	24 880	2,4
Impôt fédéral direct	18 993	20 113	21 207	22 598	23 995	6,0
Impôt anticipé	4 811	4 837	4 988	5 114	5 240	2,2
Redevances sur la circulation routière	2 326	2 273	2 305	2 645	2 675	3,6
Droits de timbre	2 200	2 300	2 225	2 350	2 500	3,2
Autres recettes	13 519	13 762	13 684	13 628	13 595	0,1
Dépenses ordinaires	64 929	66 353	67 822	70 017	71 514	2,4
Prévoyance sociale	21 568	21 767	22 264	22 787	23 503	2,2
Assurance-vieillesse	10 714	10 857	11 139	11 398	11 824	2,5
Assurance-invalidité	5 022	5 016	4 997	5 120	5 243	1,1
Assurance-maladie	2 271	2 286	2 377	2 501	2 593	3,4
Prestations complémentaires	1 441	1 446	1 508	1 555	1 599	2,6
Autres	2 120	2 162	2 243	2 213	2 244	1,1
Finances et impôts	9 921	9 969	10 442	10 917	11 137	2,9
Trafic	8 614	8 658	8 696	9 448	9 670	2,9
Formation et recherche	6 972	7 208	7 404	7 698	7 947	3,3
Défense nationale	4 808	4 915	5 049	5 113	5 182	1,9
Agriculture et alimentation	3 718	3 720	3 665	3 630	3 632	-0,6
Relations avec l'étranger – coopération internationale	3 294	3 567	3 705	3 780	3 779	3,5
Autres groupes de tâches	6 034	6 549	6 596	6 645	6 662	2,5
Solde de financement ordinaire	-450	-109	167	538	1372	
Recettes extraordinaires	-	-	139	145		
Dépenses extraordinaires	-	-	-			
Solde de financement	-450	-109	306	683	1372	
Exigences du frein à l'endettement						
Excédent structurel / déficit	66	223	235	538	1372	
Dépenses maximales autorisées	64 929	66 576	68 057	70 555	72 885	
Marge de manœuvre / ajustement requis	64 929	66 576	68 057	70 555	72 885	
	-	223				
Valeurs de référence macroécono-miques						
Croissance réelle du PIB, en %	1,5	2,1	2,0	1,7	1,7	1,9
Croissance nominale du PIB, en %	2,0	2,3	2,7	2,7	2,7	2,6
Renchérissement	0,5	0,2	0,7	1,0	1,0	0,7