



16 / 2019

Budget fédéral 2020: bases solides, même avec la mise en œuvre du projet AVS et fiscalité

18.11.2019

L'essentiel en bref

La situation financière de la Confédération est saine. Même si le projet Réforme fiscale et financement de l'AVS mettra ses finances à contribution dès l'année prochaine, il pourra être mis en œuvre sans problème. Aucun goulet d'étranglement financier n'est en vue d'ici à 2023. Les recettes sont si élevées qu'il sera même possible d'implémenter deux nouveaux projets dans le domaine des impôts et redevances.

À plus longue échéance, des défis se profilent pourtant, notamment en matière d'impôt sur le bénéfice et d'impôt anticipé, où l'on peut s'attendre à des corrections à hauteur de plusieurs milliards de francs sur le moyen et le long terme. La prudence est donc de mise.

Dans les délibérations à venir, le budget devrait donc être approuvé, mais il conviendra de renoncer à des dépenses additionnelles. Le maintien d'une marge de manœuvre d'un milliard de francs, pour les années suivantes aussi, est nécessaire. Cela permettra de préparer un éventuel scénario de baisse des recettes.

Contact et questions

Vincent Simon

Suppléant de la direction romande,
responsable de projets Finances et
fiscalité

Lea Flügel

Responsable suppléante du département
Finances et fiscalité

Dr. Frank Marty

Membre de la direction, responsable du
département Finances et fiscalité

Position d'economiesuisse

- economiesuisse soutient le budget 2020 selon la proposition du Conseil fédéral. Il importe de conserver toute la flexibilité possible pour amortir les risques à plus long terme.
- Il faut éviter de créer de nouvelles dépenses liées, tout comme des nouveaux fonds et des financements affectés.
- Les dossiers à venir doivent être hiérarchisés selon leur contribution à la croissance et la prospérité. La priorité revient aux projets concernant la formation et la recherche (programme-cadre de recherche de l'UE, par exemple) ou le maintien de la compétitivité de la Suisse (réforme de l'impôt anticipé, par exemple).

Survol des finances fédérales

→ **Malgré la mise en œuvre du projet AVS et fiscalité, le budget fédéral est équilibré jusqu'en 2023.**

Lors de la session d'hiver, le Parlement examinera le projet de budget 2020 et le plan financier 2021-2023. Le plan financier de législature suivra début 2020, sur la base de données actualisées, avec les détails de la situation financière de la Confédération pour les années 2021 à 2023.

Globalement, la situation financière de la Confédération est saine. Le Conseil fédéral table sur un budget équilibré jusqu'à la fin de la législature, malgré les 1,8 milliard de francs pour le projet AVS et fiscalité en 2020 ainsi que deux autres réformes dans le domaine des impôts et redevances à partir de 2022 (suppression de la pénalisation du mariage et des droits de douane sur les produits industriels).

Le solde de financement prévu au budget 2020 s'élève à 590 millions de francs. Même en mettant en œuvre le projet AVS et fiscalité, la Confédération dépensera moins que ce que permettrait le frein à l'endettement et le solde dit structurel s'établira à 665 millions de francs. À condition que le budget soit respecté, ce montant servira à amortir la dette. Toutefois, une demande intervenue entretemps réclame 154,4 millions de francs supplémentaires pour la Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs (NAGRA). En conséquence, l'excédent prévu se réduit d'autant.

Indicateurs clés des finances fédérales

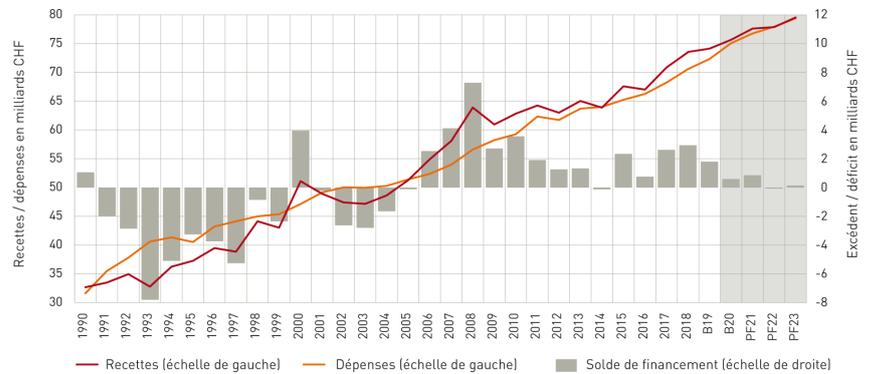
► En millions de francs

B : budget	Compte	B	B	Δ en %	PF	PF	PF	Δ en %
PF : plan financier	2018	2019	2020	19-20	2021	2022	2023	19-23
Compte de financement								
Recettes ordinaires	73 512	73 556	75 666	2,9	77 614	77 868	79 544	2,0
Dépenses ordinaires	70 574	72 334	75 077	3,8	76 763	77 937	79 403	2,4
Recettes extraordinaires	90							
Solde de financement	3 029	1 222	590		851	-69	142	
Solde structurel	2 571	928	665		851	-69	142	
Indicateurs macroéconomiques (en %)								
Croissance nominale du PIB	3,2	2,7	2,3		2,7	2,7	2,7	2,7
Croissance réelle du PIB	2,5	2,0	1,7		1,7	1,7	1,7	1,7
Renchérissement	0,9	0,8	0,6		1,0	1,0	1,0	1,0

Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Selon le plan financier, le budget restera dans les chiffres noirs en 2021 et l'excédent structurel grimpera à presque 850 millions de francs. À partir de cette année, les chiffres incluent aussi déjà les nouveaux arrêtés financiers pluriannuels (provisoires) pour la prochaine législature.

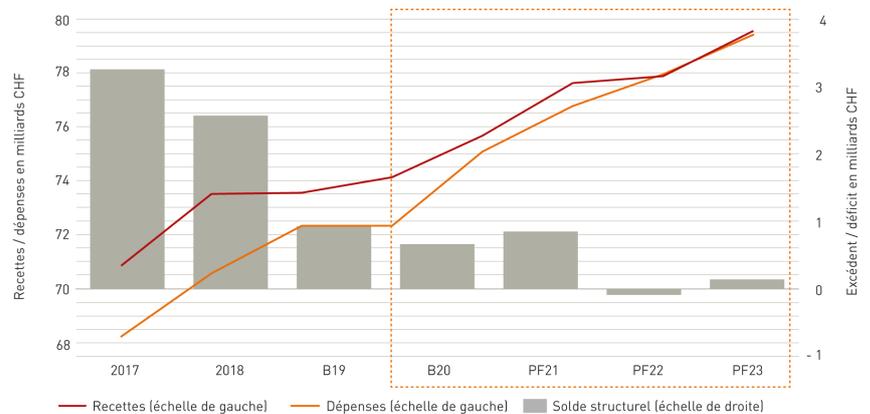
Évolution des finances fédérales de 1990 à 2023



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019 (2004: introduction du frein à l'endettement)
www.economiesuisse.ch

Les réformes en vue de supprimer la pénalisation du mariage et les droits de douane sur les produits industriels sont intégrées au plan financier à partir de 2022. Elles entraîneront une perte de recettes de 1,7 milliard de francs. Grâce aux excédents des années précédentes, le déficit qui en résultera en 2022 sera cependant faible. En 2023, le budget sera de nouveau tout juste équilibré.

Solde structurel jusqu'en 2023



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS (AVS et fiscalité)

La mise en œuvre du projet AVS et fiscalité influencera le budget fédéral pendant plusieurs années. Adopté le 19 mai 2019 en votation populaire, il doit renforcer la compétitivité de la Suisse et poser les bases d'une hausse à terme des recettes fiscales. Comme les régimes cantonaux d'imposition des entreprises internationales ne sont plus acceptés à l'étranger, il a fallu procéder à une

réforme et développer de nouveaux instruments.

La Confédération n'introduit pas elle-même de mesures fiscales. Celles-ci sont du ressort des cantons. Pour rester fiscalement attractifs, ils pourront recourir aux instruments fiscaux internationalement reconnus que sont la patent box, les déductions supplémentaires pour la recherche et le développement ainsi que la déduction pour autofinancement, et/ou réduire l'impôt sur le bénéfice.

Le maintien de la compétitivité fiscale des cantons profite largement au Confédération, qui y contribue donc financièrement en leur versant près d'un milliard de francs. Concrètement, la part des cantons aux recettes de l'impôt fédéral direct passera de 17% à 21,2%. Les cantons disposeront ainsi d'une marge de manœuvre financière accrue et pourront utiliser ces moyens selon leurs besoins.

La réforme AVS et fiscalité prévoit également d'augmenter les contributions fédérales en faveur de l'AVS. D'un côté en portant de 19,55% à 20,2% la part des dépenses AVS que la Confédération finance, de l'autre en versant l'intégralité du pour-cent démographique de la TVA directement à l'AVS, dès 2020. Jusqu'ici, la Confédération – également touchée par l'évolution démographique – attribuait 17% des recettes du pour-cent démographique au financement de l'AVS. Il lui faudra désormais remplacer ce montant par des fonds non liés. Les dépenses supplémentaires au titre de l'AVS totaliseront 820 millions de francs par année.

Suite à la mise en œuvre de la réforme AVS et fiscalité, la Confédération table sur des recettes supplémentaires d'environ 400 millions de francs issues de l'impôt sur le bénéfice (hausse de l'imposition des dividendes, restriction du principe de l'apport de capital, montants plus faibles des impôts cantonaux à déduire par les entreprises). Comme les plans des cantons ne sont pas encore entièrement définis et appliqués, les recettes supplémentaires (augmentant progressivement) ne sont prises en compte qu'à partir de 2021.



Croissance des recettes grâce à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé

En tout, les recettes de la Confédération se montent à 75,7 milliards de francs, en hausse de 2,9% (2,1 milliards de francs) par rapport au budget 2019. Elles progressent donc plus vite que la croissance économique nominale (2,3%) servant de référence.

En 2020, la croissance de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé continue de fortement influencer les recettes totales. Ces deux sources de revenus ont été particulièrement abondantes ces dernières années. Pour le budget 2020, les pronostics ont donc été revus à la hausse.

Évolution des recettes en 2020



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

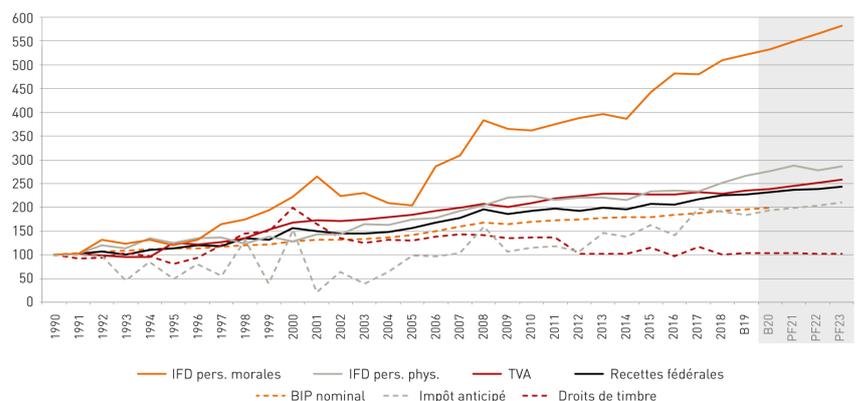
- La croissance de l'impôt anticipé dépasse de nouveau la barre des 10% en 2020. Cette tendance est due à la situation économique favorable, mais sans doute aussi à la conjonction de divers facteurs passagers ces dernières années (demandes de remboursement peu nombreuses en raison des taux négatifs, sorties de fonds et recettes provenant de l'impôt résiduel après la réforme fiscale américaine, mise en œuvre du projet AVS et fiscalité).
- Dans l'impôt fédéral direct, la croissance de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est particulièrement dynamique (+3,8%), ce qui est dû aux revenus des ménages en hausse avec la bonne conjoncture économique des dernières années. Quant à l'impôt sur le bénéfice des personnes morales, la croissance des recettes rejoint de nouveau l'évolution nominale de l'économie après quelques années fastes.
- La progression plutôt timide de la TVA est due à la mise en place d'un nouveau système informatique, ce qui a provoqué des retards dans l'envoi de certains décomptes. Après correction des facteurs spéciaux, la croissance correspond à celle du PIB (2,3%) et ainsi aux attentes selon lesquelles les recettes de la TVA évoluent au même rythme que la croissance économique.

- Plusieurs prêts accordés par la Confédération seront remboursés en 2020 et la hausse des recettes non fiscales s'élève ainsi à 1,8%.
- Comme les recettes 2019 des droits de timbre n'atteindront selon toutes prévisions pas le montant prévu au budget, les chiffres pour l'année budgétaire sont sensiblement plus bas.
- Dans les impôts à la consommation, les recettes ont fléchi à cause de la baisse des impôts sur le tabac, les boissons spiritueuses et les huiles minérales.

Dans les années du plan financier, les recettes continueront d'abord de progresser grâce à l'évolution soutenue de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé. La suppression de la pénalisation fiscale des couples mariés et des droits de douane sur les produits industriels affectera les recettes à partir de 2022. Ensemble, ces deux réformes grèveront le budget à hauteur de 1,7 milliard de francs. Toutefois, après de récentes décisions politiques, il n'est pas certain que la pénalisation du mariage fera effectivement l'objet d'une réforme ces prochaines années. Il est question d'une solution provisoire, qui coûterait au moins un milliard de francs à la Confédération.

Évolution des recettes de 1990 à 2023

► Évolution indexée (1990=100)



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Le frein à l'endettement ne freine pas les investissements

L'introduction du frein à l'endettement en 2003 a permis, malgré la crise économique et financière, de stabiliser et même de réduire l'endettement fédéral. Après le niveau record de plus de 130 milliards de francs en 2005, la dette brute de la Confédération s'établira autour de 94 milliards de francs en 2020. Le taux d'endettement brut a baissé et atteindra 13% du PIB nominal. Une évolution réjouissante rendue surtout possible par le frein à l'endettement. Celui-ci impose de générer des excédents lorsque la conjoncture est bonne, qui servent à assurer les prestations de l'État lorsque la conjoncture est mauvaise. La forte croissance des recettes a aussi joué un rôle important pour la réduction de la dette. Les revenus abondants issus de l'impôt anticipé, notamment, ont engendré des

excédents inattendus qui ont pu être affectés à l'amortissement de la dette. Le désendettement allège durablement les finances fédérales. Avec moins de dettes, le Confédération dépense moins en intérêts, indépendamment du niveau des taux.

Ces dernières années, l'affectation d'excédents exceptionnellement élevés à la réduction de la dette a fait l'objet de critiques récurrentes. Différents milieux exigent l'assouplissement de ce mécanisme, car ses règles trop strictes feraient obstacle aux investissements. Cet argument n'est toutefois pas valable pour notre pays, comme le montre le compte des investissements.

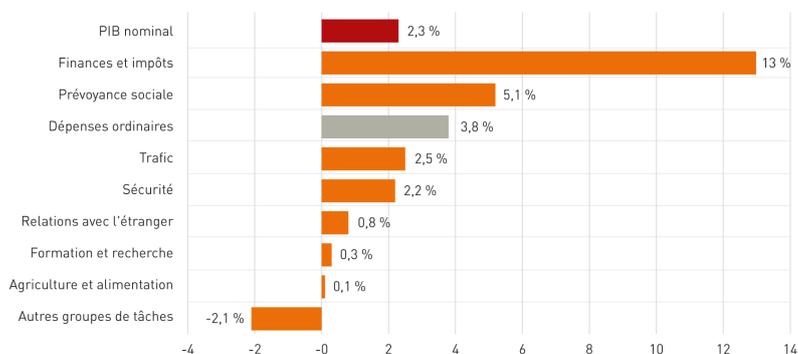
La Confédération investit en permanence des montants considérables. Pour les domaines confrontés à des pics d'investissement, des solutions peuvent être trouvées dans le cadre du frein à l'endettement. Cela a été le cas en matière de trafic avec le fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP), le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Les versements de la Confédération à ces fonds sont soumis au frein à l'endettement, tandis que les dépenses y échappent. Des montants élevés peuvent ainsi être engagés ponctuellement, sans évincer d'autres dépenses ordinaires.

En 2020, à peu près 15% des dépenses totales s'effectueront sous forme d'investissements. Dans les années du plan financier, les dépenses d'investissement augmentent au même rythme que les dépenses totales (2,4%). Plus de la moitié des investissements sont destinés au domaine du trafic (apports plus élevés au FIF et au FORTA). D'importants investissements sont en outre réalisés dans le domaine climatique et énergétique (promotion des énergies renouvelables, assainissement de l'enveloppe de bâtiments). Enfin, les investissements dans des domaines stimulant la croissance, comme la formation et recherche, ont eux aussi constamment augmenté ces dernières années.

L'état des dépenses marqué par le projet AVS et fiscalité

Les dépenses prévues pour 2020 se montent à 75,1 milliards de francs. En hausse de 3,8% par rapport à l'année dernière, les dépenses de la Confédération progressent plus vite que l'économie (PIB nominal 2,3%) et même que les recettes totales (+2,9%). L'état des dépenses est fortement marqué par la mise en œuvre du projet AVS et fiscalité. Les dépenses supplémentaires concernent avant tout les domaines Prévoyance sociale et Finances et impôts. Ces deux groupes de tâches croissent sensiblement plus vite que le budget total.

Budget 2020 : évolution des dépenses



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

- Dans le domaine des finances et impôts, le projet AVS et fiscalité entraîne une hausse des dépenses de 1 milliard de francs en faisant passer la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct de 17% à 21,2%.
- En même temps, la prévoyance sociale voit les dépenses pour l'AVS augmenter de 820 millions de francs par année. D'un côté, la contribution fédérale aux dépenses de l'AVS passe de 19,55% à 20,2%, engendrant des dépenses supplémentaires d'environ 300 millions de francs pour la Confédération. De l'autre, le projet AVS et fiscalité prévoit de céder au fonds de compensation de l'AVS la part fédérale du pour-cent démographique de la TVA en faveur de l'AVS (17%). La Confédération ne disposera donc plus de quelque 520 millions de francs pour financer sa contribution à l'AVS. À compter de 2020, l'apport additionnel de la Confédération à l'AVS s'élèvera ainsi à 820 millions de francs en tout.
- Le projet de réforme AVS 21 adopté par le Conseil fédéral à l'intention du Parlement n'affectera guère les dépenses dans les années du plan financier. L'augmentation prévue de la TVA viendrait directement et intégralement alimenter l'AVS. La réduction des dépenses de l'AVS par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes ne déploiera son effet modérateur (plutôt faible) sur la contribution fédérale

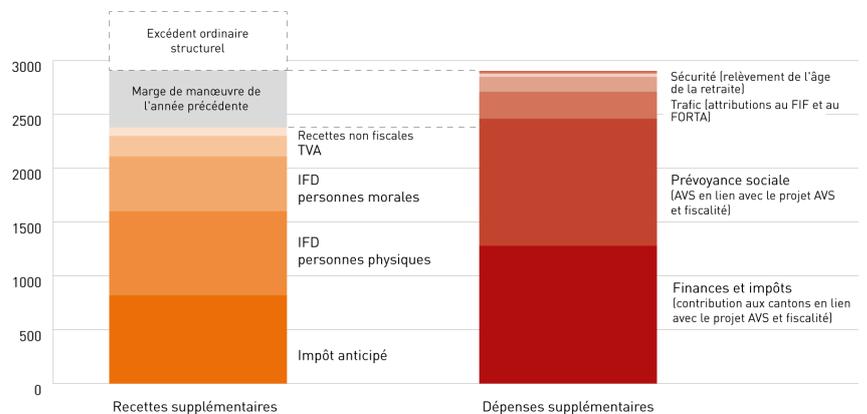
à l'AVS qu'à partir de 2023.

- Dans le domaine du trafic, les dépenses en 2020 accuseront une forte hausse en raison des apports aux deux fonds FIF et FORTA.
- L'année prochaine, la croissance dans le domaine de la sécurité sera due aux dépenses d'armement et à la hausse unique de l'avois de vieillesse pour les militaires de carrière et membres du Corps des gardes-frontière, en compensation du relèvement de l'âge de la retraite.
- Dans les domaines Formation et recherche, de l'Agriculture et alimentation ainsi que de la coopération internationale, les taux de croissance ne dépasseront pas 1% en 2020.
- Les objectifs de CO₂ plus sévères et la consommation stagnante de COV font baisser les recettes des taxes d'incitation qui frappent ces éléments. Dès lors, les dépenses de redistribution de ces taxes auprès de la population diminuent.

En 2020, les recettes supplémentaires couvriront largement l'augmentation des dépenses. La partie non couverte sera financée en puisant dans la marge de manœuvre financière de l'année dernière. Autrement dit, une croissance des dépenses conforme au frein à l'endettement en 2020 est seulement possible parce que les recettes totales dépassent les dépenses totales en 2019 et 2020.

Hausses des recettes et des dépenses en 2020

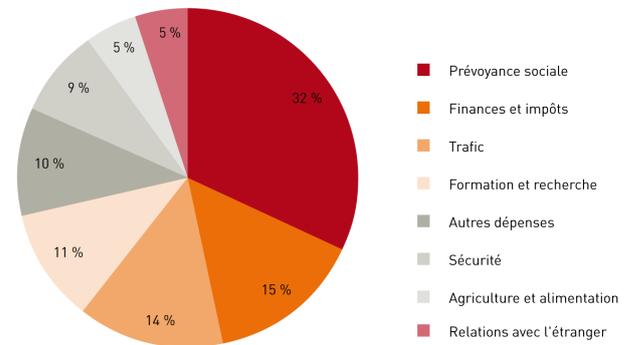
► En millions de francs



Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Comme les dépenses totales 2020 seront toujours inférieures aux recettes totales, l'année budgétaire affiche un excédent structurel d'environ 600 millions de francs. Ce coussin sera entièrement épuisé en 2022, avec la suppression de la pénalisation du mariage et des droits de douane sur les produits industriels. Par la suite, le niveau et la croissance des dépenses devront correspondre aux recettes afin de pouvoir respecter les exigences du frein à l'endettement.

Dépenses 2020

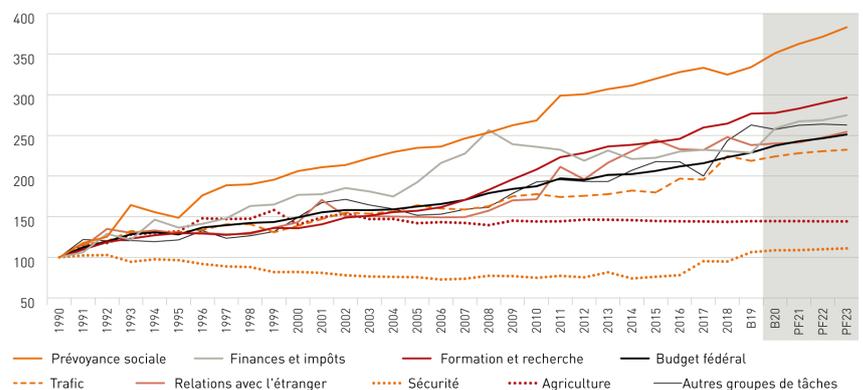


Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

La composition des parts de dépenses ne changera guère de 2019 à 2020. La prévoyance sociale restera le premier poste des dépenses, suivi des finances et impôts et du trafic. Ces groupes de tâches réunissent plus de 60% des dépenses fédérales, avec en même temps un degré d'affectation élevé, c'est-à-dire des dépenses fortement liées. Les dépenses étant définies dans la loi, elles ne peuvent être adaptées ni à court terme ni dans le cadre du processus budgétaire.

Évolution des dépenses de 1990 à 2023

► Évolution indexée (1990=100)



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

La prévoyance sociale restera l'axe principal des dépenses ces prochaines années. De 2020 à 2023, la moitié des dépenses supplémentaires ira sur le compte de ce groupe de tâches (environ 2 milliards de francs). Les dépenses croissantes pour l'AVS continuent d'y peser lourd; celles pour les prestations complémentaires (PC) et la réduction individuelle de primes (RIP) augmentent fortement à cause des coûts de la santé, du nombre de bénéficiaires et du montant des contributions en hausse. À

cela s'ajoutent les mesures engagées dans la prévoyance sociale pour encourager le potentiel de la main-d'œuvre en Suisse. Des moyens supplémentaires sont ainsi destinés à des prestations transitoires pour les chômeurs âgés et à un programme d'impulsion devant améliorer l'intégration au marché du travail. Dans la coopération internationale, la hausse des dépenses supplémentaires à partir de 2022 est due à la deuxième contribution (à l'élargissement) en faveur de certains États membres de l'UE. Dans la formation et recherche, les investissements des prochaines années bénéficieront surtout à la recherche fondamentale et appliquée.

Le plan financier intègre également les arrêtés financiers pluriannuels pour la prochaine législature, gérant plus de deux tiers des dépenses non liées. Sont concernés les groupes de tâches Formation et recherche, Défense (y c. modernisation des forces terrestres et des moyens de protection de l'espace aérien, Air2030), agriculture, coopération internationale, transport régional de voyageurs, environnement et culture. Selon les projets du Conseil fédéral en la matière, tous ces groupes de tâches seront bien dotés. La hausse des dépenses prévue pour les différentes tâches sera le plus souvent supérieure à la croissance économique (sauf pour l'agriculture). Dans le plan financier de législature 2021-2022, le Conseil fédéral vérifiera encore une fois les paramètres. Les plafonds des dépenses et crédits d'engagement seront soumis au Parlement au printemps 2020.

Plafond des dépenses pour le domaine Formation, recherche et innovation de 2021 à 2024

La Confédération gère le domaine formation, recherche et innovation par le biais du message FRI. Rédigé tous les quatre ans, celui-ci fixe les objectifs et mesures ainsi que le cadre financier pour cette même durée. La période actuelle court encore jusqu'à fin 2020. La Confédération travaille en ce moment sur le message FRI 2021-2024, qui entrera dans le processus parlementaire à partir du printemps 2020.

Les priorités de ce message sont déjà connues. De 2021 à 2024, la croissance des dépenses FRI à l'échelle nationale et internationale ne devra pas dépasser 3%. Comme on ne sait pas encore à combien se montera la contribution de la Suisse aux programmes d'éducation et de recherche européens, différents scénarios sont envisagés pour le volet FRI national. Selon la charge financière découlant des programmes européens, la croissance des dépenses visée au niveau national se situera entre 2,1% et 2,5%. Si la participation de la Suisse aux programmes de recherche européens devait s'avérer plus coûteuse que prévu et dépasser 3% avec les autres dépenses FRI, un programme d'abandon de tâches s'imposera soit pour le crédit FRI national, soit pour la participation aux programmes de recherche européens.

economiesuisse soutient une approche intégrale pour le financement de la recherche. Ces dernières années, l'augmentation des moyens consacrés au domaine FRI a été supérieure à la moyenne et cette priorité budgétaire mérite d'être maintenue aussi dans la nouvelle période. Mais même si le coût de la recherche d'une part et le nombre d'étudiants de l'autre ne cessent de croître, il

reste nécessaire de conserver une vision globale en matière de politique budgétaire et il faut garder à l'esprit les priorités entre les différentes tâches de la Confédération. Toute augmentation du budget pour l'une ou l'autre institution du domaine FRI doit être dûment fondée.

Les acteurs du domaine FRI sont en majorité financés par le biais d'enveloppes budgétaires, garantissant l'indépendance des instituts de recherche et permettant aux scientifiques de se dédier à une recherche pertinente et excellente selon les besoins et possibilités en la matière. La tendance observée vers un soutien axé davantage sur des thèmes précis est donc préoccupante. economiesuisse s'oppose à la fixation de priorités dans le message FRI. Plus de prescriptions signifie moins d'autonomie des instituts quant à l'affectation optimale des moyens. Il est impossible de prédire les besoins de la recherche ou son évolution jusqu'en 2024. Seuls les instituts sont bien placés pour gérer les processus de recherche.

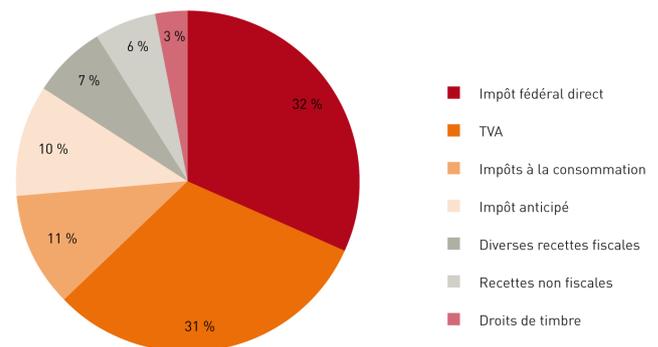
economiesuisse refuse en particulier que la numérisation soit définie comme axe de recherche. Il ne s'agit pas là d'un domaine de recherche à part entière, mais d'un thème transversal. Chaque institut actif dans la recherche doit faire sien ce thème, avec une stratégie et des investissements correspondants. À l'instar du domaine MINT (mathématiques, informatique, sciences naturelles et technique), la promotion de la numérisation doit être une priorité à tous les niveaux, mais il n'est pas nécessaire de créer un nouvel instrument de financement pour réaliser les mesures qui en découlent (fonds de numérisation, par exemple).

Risques à moyen et à long termes

Les finances fédérales resteront solides ces prochaines années en dépit de grandes réformes des impôts et redevances. Grâce à la bonne évolution conjoncturelle et à une fiscalité attrayante, l'on peut continuer de tableer sur des recettes élevées.

L'impôt fédéral direct est un pilier central du budget fédéral, où il représente un bon tiers des recettes (presque 24 milliards de francs). En moins de trente ans, le produit de l'impôt sur les revenus et sur le bénéfice perçu par la Confédération a plus que triplé, passant d'à peine 7 à plus de 24 milliards de francs. La contribution des entreprises de Suisse a été déterminante. De juste un tiers initialement, la part de l'impôt sur le bénéfice dans l'impôt fédéral direct a progressé jusqu'à en représenter presque la moitié (49%) aujourd'hui. Cette évolution est portée par les entreprises internationales qui, grâce au projet AVS et fiscalité, continueront de bénéficier d'une fiscalité attrayante en Suisse.

Recettes en 2020



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Après un bas niveau record en 2001, les recettes de l'impôt anticipé ont plutôt progressé et, malgré des fluctuations, ont toujours affiché un peu plus de 4 milliards de francs depuis 2007. En 2017 et 2018, elles ont explosé et atteint des pics jusqu'à 8 milliards de francs. Il est difficile de pronostiquer l'évolution de l'impôt anticipé. L'expérience a montré que les recettes varient fortement d'une année à l'autre. La conjoncture globalement favorable, la fiscalité attrayante en Suisse et la distribution de bénéfices élevés par les entreprises (dividendes) ont largement contribué à cette croissance soutenue, une image renforcée par les recettes également croissantes de l'impôt sur le bénéfice. Vraisemblablement, les récents pics de recettes sont cependant liés à des facteurs spéciaux comme les taux négatifs ou les sorties de fonds après la réforme fiscale américaine.

Si les recettes de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé évoluent comme prévu au plan financier, les chances sont grandes que le budget reste équilibré et solide à

moyenne échéance. Les dépenses pourraient être financées conformément au plan. Même si la situation économique devait s'assombrir ces prochaines années sous l'effet d'une conjoncture mondiale affaiblie, le niveau des dépenses pourrait être maintenu – grâce au mécanisme du frein à l'endettement et à l'actuelle marge de manœuvre financière.

→ **Des risques se profilent sur le long terme, l'évolution de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt anticipé laissant prévoir de lourdes pertes fiscales.**

Sur le plus long terme toutefois, des risques se profilent. D'un côté, des questions se posent justement en ce qui concerne l'évolution des recettes, notamment de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé. D'un autre côté, plusieurs projets politiques sont en discussion qui, ensemble, dépasseraient de beaucoup le budget fédéral.

L'impôt sur le bénéfice affronte de vives incertitudes à cause du projet fiscal international de l'OCDE et du G20 (cf. encadré). La Confédération pourrait se ressentir longtemps d'une répartition différente des droits d'imposition. Il est encore trop tôt pour avancer des chiffres précis, mais l'impact se comptera sans doute en quelques milliards de francs.

Pour différentes raisons, les prédictions quant à l'évolution de l'impôt anticipé réagissent de manière différée aux variations effectives des recettes. À plus long terme, le niveau se décalera ici également. Dans la mesure où des facteurs ponctuels ont poussé les recettes à la hausse, il est presque certain que le niveau subira à nouveau une correction vers le bas. Cela se produirait en cas d'abandon des intérêts négatifs par exemple, parce que – comme l'on peut s'y attendre – les demandes de remboursement augmenteraient. Selon le plan financier, les intérêts se normaliseront en 2021. Une baisse des recettes se produira également si l'effet de la réforme fiscale américaine s'estompe et qu'il manque d'autres facteurs pour dynamiser temporairement les recettes de l'impôt anticipé (comme le projet AVS et fiscalité).

Les provisions constituées depuis 2007 permettent de corriger dans une certaine mesure les variations dans l'impôt anticipé. Une certaine prudence apparaît aussi déjà dans les plans des futures recettes. Les pronostics pour 2021 et les années suivantes sont ainsi liés à la croissance économique nominale (plus faible) plutôt qu'à la tendance de croissance du passé. Ce changement de la méthode d'estimation montre bien que même les experts de l'administration fédérale ne pensent plus que les valeurs extrêmes du passé se poursuivront. Compte tenu de la volatilité et des moyennes de longue date, il est tout à fait réaliste que les recettes reviennent à leur niveau initial de cinq à six milliards de francs, soit une correction d'un tiers, ou d'environ trois milliards de francs.

Outre le risque à plus long terme d'une correction des recettes provenant de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt anticipé, il y a aussi des risques budgétaires qui n'apparaissent pas encore dans le plan financier, mais pourraient à l'avenir grever les finances fédérales. Même s'il reste trop d'inconnues pour se prononcer plus avant sur les réformes et projets en question, ils sont déjà suffisamment présents dans le débat politique pour évaluer à peu près leur impact financier.

Dépenses supplémentaires éventuelles à partir de 2021

► En millions de francs

Recettes	PF21	PF22	PF23	Au-delà
Mesures internationales pour adapter l'imposition des bénéficiaires	-	-	NQ	NQ
Hausse de la déduction IFD pour primes maladie	-	370	370	370
Changement de système pour l'imposition de la propriété du logement	-	<400	<400	<400
Hausse de la déduction IFD pour enfant	-	280	280	280
Abolition du droit de timbre d'émission	220	220	220	220
Abolition du droit de timbre de négociation et sur les primes d'assurance	-	-	1920	1920
Modification de l'impôt anticipé	-	180	180	180
Revenus au titre des participations	NQ	NQ	NQ	NQ
Dépenses	PF21	PF22	PF23	Au-delà
Programmes de l'UE dans le domaine FRI (Horizon, Erasmus+, Digital Europe, Copernicus)	<310	<300	<300	<260
Contribution d'exploitation Galileo	<25	<25	<25	<25
Initiative parlementaire Renforcement des soins	-	<70	<70	<70
Grands projets TIC	<50	<50	-	-
Accords avec l'UE (dont accord-cadre, santé, FRONTEX)	NQ	NQ	NQ	NQ
Autres projets	<100	<100	<100	<100
Total des dépenses supplémentaires	<1000	<2000	<3900	<3900

Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Comme le montre le tableau, la situation pourrait vite atteindre un niveau dépassant largement la marge de manœuvre financière prévue à ce jour. Avec les dépenses supplémentaires pour les nouveaux projets (programmes européens dans le domaine FRI, par exemple), la charge additionnelle de 1 milliard de francs à partir de 2021 passerait à près de 4 milliards de francs jusqu'en 2023. Vu la marge de manœuvre déjà restreinte aujourd'hui dans la planification financière à long terme et les incertitudes quant aux recettes dégagées par l'impôt sur le bénéficiaire et l'impôt anticipé, il serait d'évidence impossible de réaliser tous les projets en même temps. Une hiérarchisation temporelle et financière s'impose et faciliterait la mise en œuvre des projets.

Projet fiscal de l'OCDE et du G20 pour l'économie numérique

Mandatée par les pays industrialisés et émergents du G20, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) poursuit, sous une forte pression politique et avec un calendrier serré, un projet portant sur les défis de la numérisation en matière de taxation. Celui-ci ne se concentre pas sur les grands groupes numériques, mais vise une refonte du droit fiscal international et une redistribution généralisée des droits de taxation entre les nations. Selon le mandat, les travaux devraient aboutir à une solution consensuelle durable d'ici fin 2020. Sur le fond, le projet comporte deux volets distincts, mais liés politiquement:

- le volet 1 prévoit une redistribution généralisée des droits de taxation des pays de résidence vers les pays représentant d'importants marchés;
- le volet 2 vise la mise en application d'une imposition minimale pour les multinationales et, ainsi, une restriction de la concurrence fiscale internationale.

En octobre 2019, l'OCDE a publié un document de consultation avec les nouvelles règles d'allocation des bénéfices (volet 1 du projet). Pour recueillir un consensus parmi les 130 États participants, le document propose des valeurs forfaitaires à négocier sur le plan politique pour répartir le substrat fiscal entre les pays de résidence et les pays de débouché. L'OCDE mise sur des formules mécaniques et des clés de répartition uniques, sans lien aucun avec la situation effective des différentes entreprises dans l'économie numérique. Les propositions pour le volet 2 sont attendues en novembre.

À l'heure actuelle, le projet est encore peu concrétisé et l'on ignore quelles seront ses conséquences financières pour la Suisse. Cependant, notre place économique profite beaucoup du système actuel (imposition des bénéfices sur le lieu de la création de valeur, concurrence fiscale internationale) et doit donc s'attendre à une baisse du substrat fiscal.

Face à l'immense pression politique du G20, il ne sera guère possible d'empêcher ce projet multilatéral. Dès lors, la Suisse doit se fixer comme but de circonscrire autant que possible son impact sur le substrat fiscal et l'emploi. Cela implique aussi des réformes renforçant la création de valeur et la substance économique dans notre pays (réforme de l'impôt anticipé, par exemple) ainsi que d'éventuelles autres mesures de politique fiscale protégeant le substrat fiscal.

Commentaire et position d'économiesuisse

→ Il faut préserver l'actuel contexte favorable et le mettre à profit pour se préparer au mieux en vue des défis à venir. La flexibilité budgétaire est la condition principale afin de pouvoir réagir aux changements.

Jusqu'à nouvel ordre, la forte croissance des recettes provenant de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé permet une politique financière sereine. À plus longue échéance pourtant, il faut envisager un important manque à gagner fiscal, qui sera d'ordre structurel et devra être compensé. En même temps, de nouveaux projets sont en attente, pour lesquels le financement fait défaut selon la planification actuelle. **Face à ces perspectives, il est primordial de conserver la marge de manœuvre financière au niveau fédéral, même si les chiffres actuels sont encore bons.**

Selon notre appréciation, nous émettons les recommandations suivantes en prévision de l'examen du budget par le Parlement au cours de la session d'hiver 2019:

- Adopter le budget 2020 selon la proposition du Conseil fédéral et conserver la flexibilité budgétaire pour amortir les risques à plus long terme.

Le budget fédéral 2020 doit être approuvé par le Parlement dans la forme proposée par le Conseil fédéral, en renonçant à des dépenses additionnelles.

Une politique des dépenses prévoyante qui dégage des marges de manœuvre est la meilleure garantie pour l'avenir. L'actuelle situation financière confortable de la Confédération permet d'agir durablement sans affecter des tâches et dépenses en cours ou planifiées.

- Renoncer à de nouvelles dépenses liées et à la création de nouveaux fonds ou financements affectés.

Toute affectation des recettes comme des dépenses pose un problème parce qu'elle restreint la flexibilité budgétaire. Afin de préserver la marge de manœuvre financière pour le futur, il convient de ne pas créer de nouvelles dépenses liées. Du côté des recettes, le projet politiquement important pour la pérennité de la prévoyance vieillesse est imminent. Des ressources supplémentaires seront nécessaires, aussi sous forme de hausses d'impôts. C'est là que doivent être placées les priorités politiques. Les possibilités en faveur d'autres mesures en matière de recettes sont donc limitées. La population et l'économie ne peuvent pas être grevées d'incessantes charges supplémentaires.

Tout nouveau fonds doit être soigneusement examiné. economiesuisse est très critique quant à de nouveaux postes budgétaires servant à verser des subventions. Leur utilité est souvent douteuse, la lutte autour de la distribution des ressources inefficace et les droits créés généralement difficiles à abroger. Par ailleurs, les nouvelles subventions peuvent être financées à partir du budget si elles sont politiquement souhaitées. Nul besoin de créer de nouveaux fonds ou financements supplémentaires à cet effet.

- Hiérarchiser les projets politiques à venir selon leur contribution à la croissance et la prospérité.

Réaliser tous les projets imaginables et souhaités se traduirait par une charge additionnelle de plusieurs milliards de francs. Cela dépasse les capacités du budget fédéral. Il faut donc hiérarchiser les projets ou trouver des compensations dans d'autres dossiers. En raison du niveau élevé des dépenses liées (deux tiers des dépenses fédérales), les réductions de dépenses possibles sont limitées. De fait, la distribution des recettes fédérales est presque entièrement planifiée sur de longues années. Pour financer de nouvelles tâches, les responsables politiques devront établir sciemment des priorités, en donnant la préférence aux projets importants pour l'économie nationale. Les tâches améliorant la productivité et la prospérité comme la formation et recherche (poursuite de la participation suisse au programme-cadre de recherche de l'UE, par exemple) ainsi que le maintien d'une fiscalité attrayante (réforme de l'impôt anticipé, par exemple) sont essentiels pour l'économie.
