economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

7 / 2023
Finances fédérales 2024: la politique est sollicitée

20.11.2023

L'essentiel en bref

Lors de la session d'hiver, le Parlement nouvellement élu adoptera le budget 2024, ainsi que le plan financier pour les années 2025 à 2027. De nombreuses dépenses décidées, mais non financées, et des dépenses liées en forte hausse, ont entraîné de lourds découverts. Des mesures d'assainissement ont certes permis d'équilibrer le budget 2024, mais le plan financier à partir de 2025 présente à nouveau des déficits. L'étendue des mesures requises dépendra en grande partie des décisions que le Parlement prendra dans les mois à venir. Pour assurer une politique financière durable, les aspects suivants sont importants:

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

www.dossierpolitik.ch

Position d'economiesuisse

1. Le budget 2024 et les suivants doivent respecter le frein à l'endettement; les finances fédérales doivent être stabilisées.
2. Il convient de mettre en œuvre les mesures d'assainissement déjà prévues ainsi que toutes les autres mesures requises.
3. Le financement des nouvelles dépenses doit être assuré (sans hausses d'impôts); des priorités doivent être fixées pour les dépenses déjà approuvées; une flexibilité accrue est nécessaire dans le domaine des dépenses liées.
4. Le frein à l'endettement ne doit pas être contourné par le biais du budget extraordinaire; pas d'assouplissement du frein à l'endettement.
5. Toute dépense doit être examinée dans une perspective globale, et non dans une vision cloisonnée: la situation des finances fédérales doit être prise en compte de manière plus rigoureuse, afin que des dépenses isolées n'entraînent pas des mesures d'économie douloureuses.

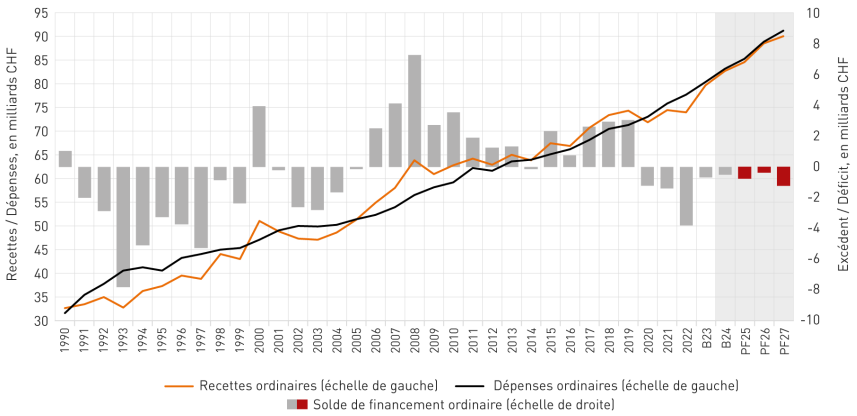
Survol des finances fédérales

La stabilisation des finances fédérales est la première tâche importante du nouveau Parlement. Seule une politique financière saine et durable permettra de relever les défis à venir.

En début d'année, une première tâche épineuse attendait la nouvelle ministre des Finances Karin Keller-Suter. Comme le Parlement a continuellement approuvé de nouvelles dépenses au cours des deux dernières années sans prévoir de financement, d'importants déficits sont annoncés pour les années à venir. Il s'agit de déficits structurels qui ne sont pas autorisés par le frein à l'endettement. Dans un premier temps, la ministre des Finances a donc dû présenter un budget conforme au frein à l'endettement pour 2024. Dans un deuxième temps, il a fallu alléger le plan financier pour les années à partir de 2025. Ces objectifs ont pu être atteints grâce à des mesures d'assainissement totalisant deux milliards de francs. Le budget 2024 est pratiquement équilibré et les déficits du plan financier peuvent être nettement réduits grâce à la mise en œuvre des allégements prévus.

Les finances fédérales sont également l'un des premiers grands thèmes que le Parlement nouvellement élu sera appelé à traiter. Le budget 2024 et le plan financier pour les années de 2025 à 2027 doivent être adoptés lors de la session d'hiver. La politique financière restera toutefois un sujet important pour le Parlement tout au long de la prochaine législature. D'une part, le budget fédéral n'est pas encore conforme au frein à l'endettement pour les années à partir de 2025, car des déficits non autorisés à hauteur de 1,2 milliard de francs subsistent. D'autre part, les dépenses non financées et la forte croissance des dépenses liées accentuent les défis.

Évolution du budget ordinaire de la Confédération, de 1990 à 2027



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024, plan financier 2025-27 d'août 2023 et annonce tardive du 29 septembre 2023
www.economiesuisse.ch

Le frein à l'endettement a vingt ans

Le frein à l'endettement est le principal instrument de la politique financière suisse. Ces vingt dernières années, il a contribué à garantir l'équilibre des finances de la Confédération. Il n'en allait pas de même dans les années 1990. La

dette publique avait alors fortement augmenté en l'espace de quelques années. Le frein à l'endettement approuvé à 85% en 2001 a permis d'inverser la tendance. Depuis, la dette a été stabilisée et simultanément réduite d'un quart environ (30 milliards de francs). Toutefois, la pandémie de covid-19 a mis un terme à l'amortissement de la dette. Les importantes mesures de soutien ont entraîné un nouvel endettement qui a compensé en grande partie la réduction de dette opérée au cours des vingt dernières années (les dettes covid totalisent quelque 23 milliards de francs).

Le frein à l'endettement est une règle qui stipule que les dépenses ne doivent pas être supérieures aux recettes sur la durée d'un cycle économique. En fonction de la conjoncture prévue, il autorise un déficit (en cas de sous-exploitation des capacités de l'économie) ou il exige un excédent (en cas de surchauffe économique). Le compte de compensation comptabilise les déficits et excédents structurels. Tout déficit du compte de compensation doit être compensé par des économies dans le budget ordinaire. Le compte de compensation présente actuellement un solde positif de 22 milliards de francs. Cette somme n'est pas un avoir, mais indique que des excédents structurels à hauteur de ce montant ont été affectés à la réduction de la dette depuis l'introduction du frein à l'endettement.

Pour être efficaces, les règles budgétaires doivent être transparentes, contraignantes, flexibles et légitimées par un large soutien politique. Le frein à l'endettement remplit tous ces critères. Comme il n'autorise en principe pas de nouvel endettement durable, il est considéré comme relativement strict. Le frein à l'endettement ne fait pas de distinction entre les dépenses courantes et les investissements. Les deux catégories – difficiles à délimiter dans la pratique – doivent respecter le frein à l'endettement. La critique selon laquelle le frein à l'endettement ne permet pas d'effectuer suffisamment d'investissements ne tient pas. La Confédération investit constamment, mais doit également fixer des priorités en la matière.

Budget 2024 et plan financier de 2025 à 2027

Depuis 2022, le budget ordinaire et le budget extraordinaire sont de plus en plus souvent présentés ensemble, si bien qu'il est difficile d'avoir une vision détaillée. Le budget ordinaire est principalement utilisé pour financer les affaires courantes, car c'est sur lui que s'appuie le respect du frein à l'endettement.

Le 23 août 2023, le Conseil fédéral a approuvé le message sur le budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances de 2025 à 2027. Le budget comprend l'ensemble des recettes et des dépenses de la Confédération prévues pour 2024. Les chiffres pour les trois années suivantes jusqu'en 2027 sont présentés dans le plan financier.

Le frein à l'endettement doit obligatoirement être respecté pour le budget, les crédits supplémentaires et le compte d'État, mais il n'est pas contraignant pour le plan financier. Les éléments clés du plan financier sont toutefois coordonnés avec les exigences du frein à l'endettement. Il est ainsi possible de savoir de manière anticipée si le budget de la Confédération répond aux exigences à moyen terme ou si des mesures doivent être prises pour respecter l'équilibre.

Le budget ordinaire et le budget extraordinaire sont présentés ensemble dans les chiffres globaux. La croissance des recettes totales par rapport à l'année précédente est relativement faible en 2024 (+2,1%), dans la mesure où le Conseil fédéral ne prévoit plus de distribution additionnelle extraordinaire de la BNS (1,3 milliard de francs). En revanche, les dépenses totales affichent une forte croissance (+4,1%) en raison d'importantes dépenses extraordinaires.

Si l'on ne considère que le budget ordinaire, la croissance des recettes (+3,8%) est comparable à celle des dépenses (+3,6%) en 2024. Dans les deux cas, elle est supérieure à la croissance économique (PIB nominal: +3%). Le plan financier de 2025 à 2027 montre une forte hausse des dépenses dans le budget ordinaire. Les recettes augmentent de manière stable, mais moins que les dépenses.

Indicateurs clés du budget 2024 et du plan financier 2025-2027

▸ Annonce tardive du 29 septembre 2023 incluse

B : budget, PF : plan financier, AT : annonce tardive	Compte	B	B	AT	Δ en %	PF	PF	PF	Δ Ø en %
En millions CHF	2022	2023	2024	2024	23-24	2025	2026	2027	23-27
Total des recettes	**75 725**	**81 347**	**83 050**	**+4**	2,1 %	**84 881**	**88 700**	**90 234**	2,6 %
Recettes ordinaires	74 046	79 789	82 840		3,8 %	84 672	88 644	90 177	3,1 %
Recettes extraordinaires	1 679	1 558	210			209	57	57	
Total des dépenses	**80 976**	**86 173**	**89 692**	**-10**	4,1%	**89 430**	**92 988**	**91 390**	1,5 %
Dépenses ordinaires	77 860	80 473	83 333		3,6 %	85 430	88 988	91 390	3,2 %
Dépenses extraordinaires	3 116	5 770	6 358			4 000	4 000	0	
Solde de financement	**-5 251**	**-4 825**	**-6 641**	**+14**		**-4 549**	**-4 288**	**-1 156**	
Solde de financement ordinaire	-3 813	-683	-493	+14		-759	-345	-1 213	
Solde de financement extraordinaire	-1 438	-4 142	-6 148			-3 791	-3 943	57	
Frein à l'endettement									
Déficit autorisé par le frein à l'endettement	-296	-878	-497			-85	-	-	
Marge de manœuvre / correction à prévoir	**-3 517**	**194**	**4**	**+14**		**-674**	**-345**	**-1 213**	

Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024, plan financier 2025-27 d'août 2023 et annonce tardive du 29 septembre 2023
www.economiesuisse.ch

Grâce à des mesures d'allègement, le budget 2024 satisfait aux exigences du frein à l'endettement. Toutefois, le plan financier laisse toujours apparaître des déséquilibres structurels qui doivent être corrigés.

Le budget 2024 est presque équilibré selon les règles du frein à l'endettement. Peu avant sa publication, UBS a résilié la garantie de prise en charge des pertes que la

Confédération lui avait accordée en vue de la reprise de Credit Suisse, ce qui a entraîné une modification de certains postes de recettes et de dépenses. Fin septembre 2023, le Conseil fédéral a donc dû présenter une annonce tardive concernant le budget 2024 (cf. tableau). Après correction des effets conjoncturels, le budget ordinaire de la Confédération affiche désormais un modeste excédent structurel de 18 millions de francs. Ce résultat a pu être obtenu non seulement grâce aux mesures d'assainissement, mais aussi parce que la marge de manœuvre conjoncturelle de près d'un demi-milliard de francs autorisée par le frein à l'endettement a été entièrement utilisée. Si le budget extraordinaire est également pris en considération, on constate en revanche un déficit de financement de plus de 6,6 milliards de francs pour 2024.

Le budget extraordinaire prévoit des dépenses de 6,4 milliards de francs. Ce montant se compose de la contribution en faveur des réfugiés en provenance d'Ukraine (1,2 milliard), d'une injection de capital unique dans les CFF (1,2 milliard) et, comme l'an passé, du mécanisme de sauvetage de l'économie électrique (4 milliards). Ce dernier n'a toutefois pas été sollicité jusqu'à présent.

Mesures d'assainissement budgétaire

→ **Dans l'immédiat, seules des mesures n'impliquant pas la nécessité de légiférer peuvent être mises en œuvre pour assainir le budget. Pour le plan financier à partir de 2025, des mesures devant passer par le processus politique avant qu'elles puissent être mises en œuvre ont également été prévues.**

Comme de nouvelles dépenses non financées ont été approuvées, d'importants déficits structurels se dessinent à partir de 2024. Le frein à l'endettement ne tolère pas ces découverts et ces derniers doivent être comblés. Les mesures du Conseil fédéral s'appliquent donc aux dépenses. Elles incluent des coupes avec et sans nécessité de légiférer.

Mesures ne nécessitant pas de modifications de lois, à hauteur de 2 milliards de francs

Il s'agit de mesures relatives à des dépenses faiblement liées, c'est-à-dire d'ajustements concernant des tâches pour lesquelles il n'existe que peu ou pas de prescriptions légales. Les ajustements entrent en vigueur avec effet immédiat. Ils incluent:

- l'extension jusqu'en 2035 de l'objectif de 1% du PIB pour les dépenses de l'armée;
- la suppression de la contribution obligatoire à Horizon Europe faute d'association (les mesures transitoires sont maintenues);
- une réduction généralisée des dépenses de 2,0% pour toutes les tâches non liées (hors armée).

Le Conseil fédéral prévoit en outre de réduire temporairement les apports au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). La réduction du versement de la Confédération en faveur du FORTA sera compensée par la suppression de l'exonération des véhicules électriques de la taxe sur les véhicules automobiles. Les recettes supplémentaires ainsi générées seront intégralement affectées au FORTA. Dans le paquet d'allègement actuel, l'extension de la taxe sur les véhicules automobiles est l'unique mesure que le Conseil fédéral prend en matière de recettes.

La comptabilisation dans le budget extraordinaire de l'augmentation des dépenses pour le statut de protection S constitue une autre mesure d'allègement. Dans le plan financier 2024, 0,5 milliard de francs étaient initialement prévus pour le statut de protection S dans le budget ordinaire. Ce montant est désormais transféré dans le budget extraordinaire (et revu à la hausse). En conséquence, le budget ordinaire 2024 sera allégé d'un demi-milliard de francs.

Les mesures citées sont incluses dans le budget 2024 (à l'exception de la réduction de l'apport au FIF à partir de 2025 seulement) et sont en partie reprises dans le plan financier. Les dépenses de personnel de l'administration fédérale sont touchées dans une proportion inférieure à la moyenne par les coupes transversales.

Messure d'assainissement budgétaire

En milliards CHF	2024	2025	2026
Mesures ne nécessitant pas de modifications de lois	**2,1**	**1,8**	**2**
Dépenses de l'armée	0,3	0,5	0,8
Suppression de la contribution obligatoire à Horizon	0,6	0,5	0,4
Impôt sur les véhicules automobiles électriques et réduction de l'apport au FORTA	0,2	0,1	0,1
Reduction de l'apport au FIF	-	0,2	0,2
Comptabilisation à titre extraordinaire des dépenses en matière de migration liées au statut S	0,5	-	-
Coupes linéaires	0,5	0,5	0,5
Mesures nécessitant des modifications de lois	**0**	**0,45-0,55**	**0,55-0,65**
Réduction de la contribution fédérale à l'AC	-	0,25	0,25
Réduction de la part des cantons au produit de l'IFD	-	0,2-0,3	0,2-0,3
Mesures dans le domaine de l'AVS (rente de survivant)	-	-	0,10

Source : Administration fédérale des finances (AFF), rapport explicatif du 28 juin 2023 pour la consultation sur les mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025
www.economiesuisse.ch

Mesures nécessitant des modifications de lois, à hauteur de 500 millions de francs

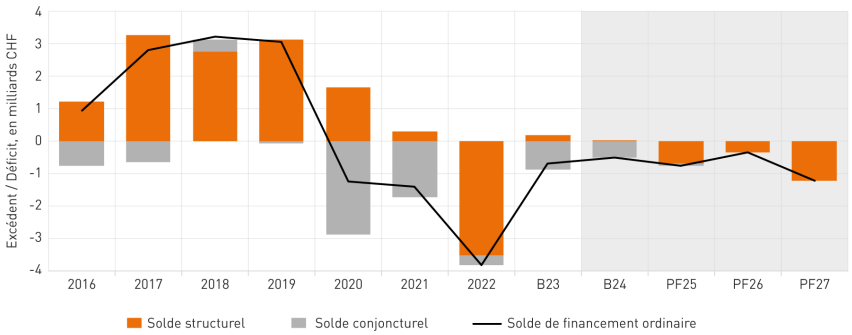
Il s'agit de corrections au niveau des dépenses liées (objets d'une obligation légale):

- réduction des versements de la Confédération à l'assurance chômage (AC): cette réduction est limitée dans le temps et sera supprimée dès que le solde du fonds de l'AC tombera au-dessous d'un certain niveau;
- réduction de la part cantonale de l'impôt fédéral direct en lien avec le projet de nouvelles contributions de soutien importantes de la Confédération pour l'accueil extra-familial des enfants;
- réforme des rentes de survivants de l'AVS (en particulier des rentes de veufs et de veuves), qui devrait entraîner des allègements à long terme.

Le Conseil fédéral propose des mesures en matière de dépenses liées afin d'éviter que l'ensemble des économies ne soient faites au détriment des dépenses non liées. Les allègements dans le domaine des dépenses liées nécessitent toutefois des modifications législatives et sont donc plus compliqués à mettre en œuvre. Le Conseil fédéral a déjà mis en consultation les deux premières mesures évoquées ci-dessus. Dès lors, ces allègements ont également été pris en compte dans le plan financier. La consultation relative à l'adaptation des rentes de survivant de l'AVS est encore pendante.

Respect du frein à l'endettement jusqu'en 2027

▸ Annonce tardive du 29 septembre 2023 incluse



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024, plan financier 2025-27 d'août 2023 et annonce tardive du 29 septembre 2023
www.economiesuisse.ch

Évolution positive des recettes

→ **Les principales sources de revenus de la Confédération connaissent une croissance nettement plus forte et plus stable que ce qui était prévisible après la pandémie de covid-19. Cela témoigne d'une forte résilience de l'économie et de la population suisses.**

Les recettes totales de la Confédération augmentent de 2,1% en 2024. Selon le budget, elles devraient totaliser 83 milliards de francs. Les principales sources de recettes sont comme par le passé les deux grands impôts de la Confédération, à savoir l'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces deux impôts représentent près de 70% des recettes totales.

Comme les entreprises se portent mieux qu'on ne l'anticipait à la fin de la pandémie, les recettes issues de l'impôt sur le bénéfice (IFD personnes morales) sont nettement plus élevées en 2023 que ce qui avait été budgété. La croissance de ces recettes en 2024 est calculée sur cette base, raison pour laquelle elle est si élevée par rapport aux chiffres de 2023 (+8,2%). Par rapport aux estimations actuelles, les recettes de l'impôt sur le bénéfice augmentent de +3,6%. Pour l'impôt sur le revenu (IFD personnes physiques), la croissance des recettes est freinée par la compensation de la progression à froid (+2,9%). Après avoir atteint des niveaux records dans les années de 2017 à 2019, les recettes de l'impôt anticipé sont en baisse. Une nouvelle diminution de ces recettes est attendue en 2024 (-9,3%). Alors qu'elles étaient encore supérieures à 8 milliards de francs en 2019, elles tendent aujourd'hui vers les 6 milliards.

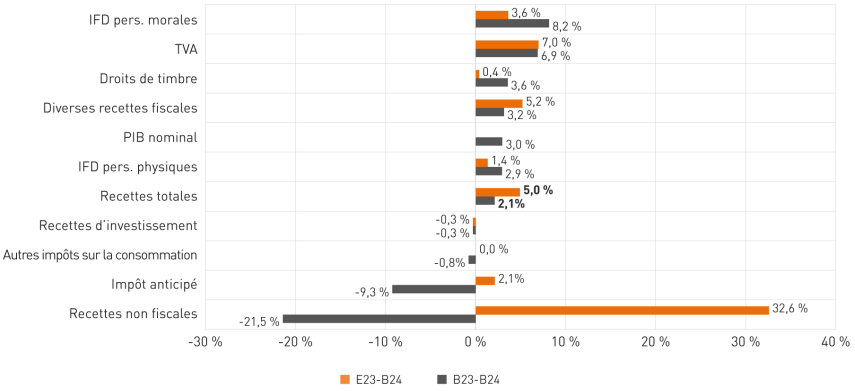
L'augmentation de près de 7% des recettes de la TVA est principalement due à un effet spécial: dans le cadre de la réforme AVS 21, le peuple a accepté un relèvement de 0,4 point de la TVA en faveur de l'AVS. Ce relèvement entrera en vigueur le 1er janvier 2024. Les recettes supplémentaires (1,1 milliard de francs) sont intégralement allouées à l'AVS (fonds AVS), mais transitent par le budget fédéral où elles sont considérées comme des recettes.

La diminution des autres recettes fiscales résulte de la suppression décidée par le Parlement des droits de douane industriels à compter du 1er janvier 2024. Cette suppression soulage l'économie et les consommateurs et allège les tâches administratives de la Confédération.

Les distributions de bénéfices de la Banque nationale (BNS) constituent un cas particulier. Sous certaines conditions, la BNS distribue un bénéfice à la Confédération (un tiers) et aux cantons (deux tiers). Ces conditions sont réglées dans une convention. La BNS n'a pas été en mesure de procéder à une distribution de bénéfices en 2023 et on ne s'attend pas non plus à une distribution pour 2024. Le Conseil fédéral renonce par conséquent à inscrire cette distribution additionnelle (jusqu'à 1,3 milliard) au budget. La contribution de base de 660 millions de francs est toutefois comprise dans les recettes totales. Si cette dernière devait être supprimée, le résultat se réduirait de ce montant dans les comptes annuels.

Évolution des recettes en 2024

▸ Par rapport au budget 2023 et aux estimations de juin 2023



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024 et plan financier 2025-27 d'août 2023
www.economiesuisse.ch

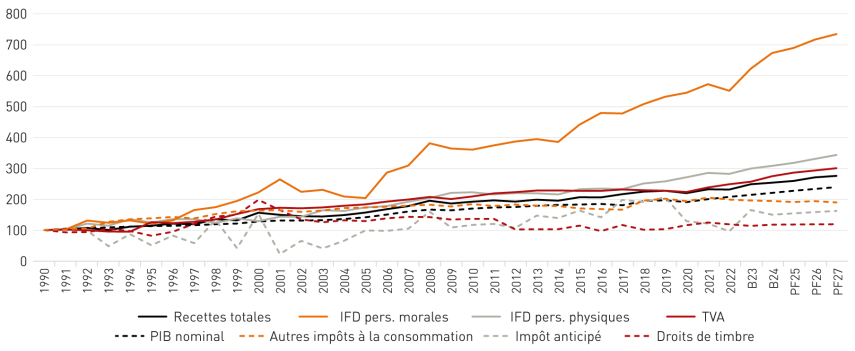
→ **Une évolution positive est attendue du côté des recettes.**

Recettes stables également dans le plan financier

À l'horizon 2027, les recettes totales devraient continuer de croître de manière stable. À plus long terme, un défi se pose en ce qui concerne l'impôt sur les huiles minérales (autres impôts de consommation). La tendance à la hausse de la mobilité électrique entraîne une baisse de ses recettes. C'est pourquoi le Conseil fédéral prévoit d'augmenter la surtaxe sur les huiles minérales d'ici à 2026 afin de garantir que le Fonds pour les routes nationales (FORTA) dispose de ressources suffisantes. La surtaxe sur les huiles minérales y est intégralement affectée. Vers la fin de la période couverte par le plan financier, le Conseil fédéral anticipe des ressources provenant de la nouvelle imposition minimale de l'OCDE (400 millions de francs).

Évolution des recettes, de 1990 à 2027

▸ Indexée, 1990 = 100



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024 et plan financier 2025-27 d'août 2023
www.economiesuisse.ch

Forte augmentation des dépenses prévue

→ **La forte augmentation des dépenses attendue en 2024 est due à des effets ponctuels et n'est supportable du point de vue du frein à l'endettement que grâce à des mesures d'allègement de 2 milliards de francs.**

En 2024, le Conseil fédéral prévoit des dépenses totales de 89,7 milliards de francs. Ce montant inclut les dépenses extraordinaires. Les mesures d'allègement de l'ordre de 2 milliards de francs sont également prises en compte. La croissance des dépenses est particulièrement forte dans les domaines de la prévoyance sociale, des transports ainsi que des finances et impôts. S'y ajoutent des effets spéciaux.

Dans le domaine de la prévoyance sociale, la croissance des dépenses (+5,7%) est due au relèvement de la TVA en faveur de l'AVS. Les recettes supplémentaires de 1,1 milliard de francs reviennent entièrement à l'AVS, mais transitent par le budget fédéral. Cependant, la Confédération finance également l'AVS par ses propres ressources, ceci à hauteur d'un cinquième (20,2%). Comme les coûts de l'AVS augmentent en raison de l'évolution démographique, la contribution de la Confédération à l'AVS évolue également à la hausse (+300 millions). Les contributions de la Confédération à l'assurance invalidité (+100 millions) et à la réduction individuelle des primes (+300 millions) sont elles aussi en hausse.

Les charges d'intérêts plus élevées (+510 millions) représentent un peu plus de la moitié des dépenses supplémentaires dans le domaine des finances et impôts (+10%). Le niveau des taux d'intérêt a, d'une part, augmenté par rapport à l'an dernier, et de l'autre, le besoin en capitaux étrangers s'est accru en raison des nouvelles dettes contractées durant la pandémie de covid-19. Comme les cantons participent aux recettes croissantes de la Confédération (surtout à l'IFD), les versements en leur faveur sont plus élevés (+449 millions). La contribution de la Confédération à la péréquation financière nationale croît également (+246 millions).

Au début de la guerre d'agression de la Russie à l'encontre de l'Ukraine, le Parlement a décidé de revoir à la hausse les dépenses de l'armée. Initialement, les ressources allouées à la défense nationale (domaine de la sécurité) devaient atteindre 1% du PIB au minimum en 2030 au plus tard. Dans le cadre du programme d'assainissement, le délai de réalisation de cet objectif a été porté à 2035. L'augmentation des dépenses militaires entraîne d'importantes dépenses supplémentaires, principalement dans le plan financier.

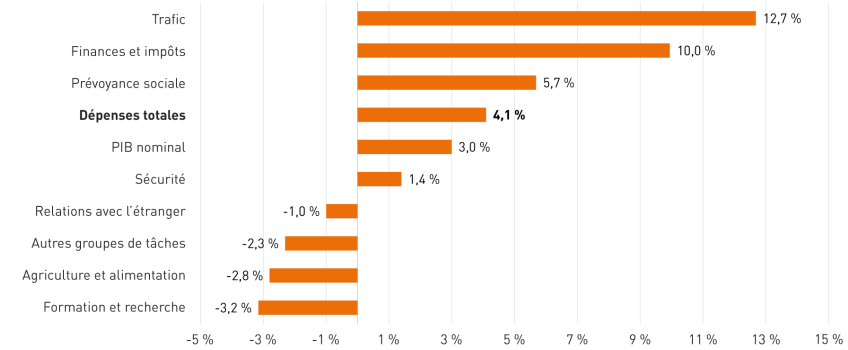
Enfin, le budget prévoit des dépenses extraordinaires dans les domaines suivants:

- Le statut de protection S pour les personnes en provenance d'Ukraine est en vigueur depuis plus d'un an, mais les dépenses qui y sont liées sont à nouveau comptabilisées dans le budget extraordinaire. Les dépenses imputées au domaine de la prévoyance sociale s'élèvent à 1,2 milliard de francs.
- Un apport unique en capital de 1,2 milliard de francs sera octroyé aux CFF. Ce montant est destiné à compenser des pertes financières subies pendant la pandémie (dépenses de transport).
- Comme dans le budget 2023, le poste extraordinaire le plus important concerne le secteur de l'électricité (4 milliards dans les autres domaines de tâches). Il s'agit du mécanisme de sauvetage des entreprises électriques, qui peut être activé en cas

d'urgence par les sociétés électriques sous la forme d'une garantie de crédit. Le mécanisme de sauvetage est en vigueur jusqu'en 2026 et contribue à la forte augmentation des autres dépenses.

Évolution des dépenses en 2024

▸ Par rapport au budget de 2023



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024 et plan financier 2025-27 d'août 2023
www.economiesuisse.ch

→ La croissance des dépenses s'accélère à nouveau fortement à partir de 2025. Les mesures d'assainissement prévues pour 2024 continuent certes d'avoir un certain effet sur le plan financier, mais ne suffisent pas à équilibrer le budget. La croissance des dépenses est trop marquée.

Dépenses trop élevées dans le plan financier

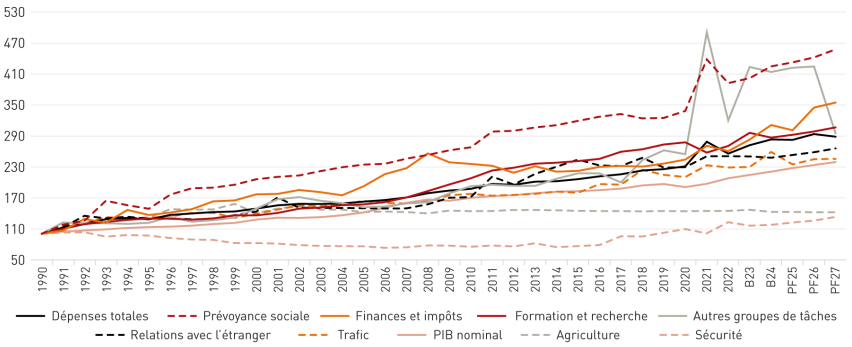
La croissance des dépenses s'accélère à nouveau fortement à partir de 2025. Les mesures d'assainissement prévues pour 2024 continuent certes d'avoir un certain effet sur le plan financier, mais ne suffisent pas à équilibrer le budget. La croissance des dépenses est trop marquée.

La forte dynamique des dépenses dans le domaine de l'aide sociale pèse également sur le plan financier. Les contributions fédérales à l'AVS et à la RIP augmentent chaque année de manière significative. À cela s'ajoute le nouvel engagement de la Confédération dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants, actuellement discuté par le Parlement. Cette tâche relève de la compétence des cantons. Néanmoins, la Confédération devrait y participer à hauteur de 800 millions de francs au maximum. Une nouvelle grande tâche fédérale serait ainsi créée. La décision définitive n'a pas encore été prise.

L'augmentation des dépenses consacrées à l'armée entraînera d'autres dépenses supplémentaires importantes dans le domaine de la sécurité. Les dépenses de 1,0% du PIB exigées représentent quelque 10,7 milliards de francs en tenant compte de l'allongement du délai pour atteindre cette valeur cible à 2035. La croissance des dépenses est de 2,4% jusqu'en 2026 et s'accélère à 5,1% à partir de 2027. Enfin, les dépenses pour la protection du climat (autres tâches) augmentent également de manière sensible. Sous l'effet de la loi sur le climat et l'innovation ainsi que de la révision de la loi sur le CO_2, les ressources allouées au domaine de l'énergie augmenteront de 500 millions de francs d'ici à 2027 (par rapport au budget 2023).

Évolution des dépenses, de 1990 à 2027

Indexée, 1990 = 100



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024 et plan financier 2025-27 d'août 2023
www.economiesuisse.ch

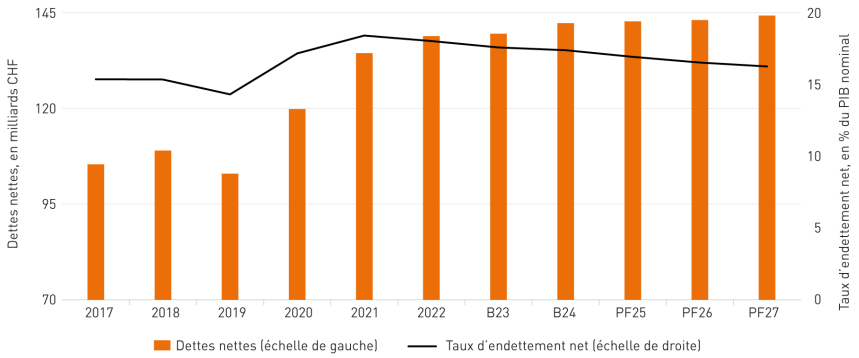
Les déficits entraînent des dettes

→ Les déficits du budget ordinaire font aussitôt croître l'endettement. Cela vaut également pour le découvert du compte extraordinaire, qui s'élève déjà à 23 milliards de francs.

En raison des déficits de financement attendus, l'endettement net ne cessera d'augmenter jusqu'en 2027. Dans le budget 2024, les nouvelles dettes sont surtout causées par les dépenses extraordinaires. Si l'on exclut le mécanisme de sauvetage pour la branche de l'électricité, l'endettement net augmentera de 2,6 milliards de francs à 142,5 milliards de francs. À la fin du plan financier actuel, la dette atteindra sans doute 145 milliards de francs. À titre de comparaison, avant que la pandémie de coronavirus n'éclate en 2019, elle ne s'élevait encore qu'à 103 milliards de francs. L'endettement croissant alourdit la charge des intérêts passifs pesant sur la Confédération. En 2024, le service de la dette absorbera 1,4 milliard de francs (+510 millions).

Depuis la pandémie, les dépenses extraordinaires jouent un rôle important dans le budget fédéral. Elles sont certes couvertes séparément du budget ordinaire, mais sans contre-financement – comme c'est le cas actuellement – et tout en créant de nouvelles dettes qui doivent être résorbées dans un certain délai. Le compte d'amortissement du budget extraordinaire joue alors le rôle de statistique de contrôle en regroupant toutes les recettes et dépenses extraordinaires. À la suite des fortes dépenses extraordinaires liées à la pandémie, le compte d'amortissement affiche actuellement un solde négatif, et un solde négatif équivaut à une dette (extraordinaire). Le découvert est estimé à 23,5 milliards de francs à fin 2023. Il poursuivra sa progression jusqu'à la fin du plan financier en cours. Le Parlement a décidé de solder le déficit jusqu'en 2035, en lui affectant les excédents structurels du budget ordinaire et les distributions supplémentaires de la BNS.

Dettes nettes de la Confédération



Source : Administration fédérale des finances (AFF), budget 2024 et plan financier 2025-27 d'août 2023
www.economiesuisse.ch

Position d'economiesuisse

→ **Un État aux finances stables peut garantir une exécution fiable de ses tâches à un niveau fiscal modéré. economiesuisse s'engage donc en faveur du maintien des bonnes conditions-cadre budgétaires et d'un budget fédéral stable sur le long terme.**

Le budget de la Confédération, doté de 80 milliards de francs, est le plus grand et le plus important budget public de Suisse. Un budget fédéral solide garantit le maintien des prestations qu'il finance et l'obtention de fonds par la Confédération à des conditions avantageuses. En même temps, la stabilité favorise le maintien d'une imposition globalement modérée en Suisse. Pour les entreprises, mais aussi pour tous les contribuables du pays, ces conditions sont primordiales. Avec des finances publiques saines, la Suisse offre un cadre avantageux à l'économie. Des finances publiques équilibrées ménagent aussi le porte-monnaie de la population et garantissent la fiabilité de notre État.

La politique budgétaire est un défi central et de taille pour la nouvelle législature. Voici les principes et objectifs importants pour l'économie en la matière:

Le frein à l'endettement doit être respecté dans le budget 2024 et les exercices suivants; le budget fédéral doit être stabilisé

Grâce aux efforts du Conseil fédéral, le budget de l'exercice à venir respecte les exigences du frein à l'endettement. En fin de compte et au sens d'une exigence minimale, il convient d'adopter le budget tel quel – avec un solde de zéro. Cela nécessite principalement de la discipline. Pour les années suivantes, le Conseil fédéral devra sans doute proposer d'autres mesures qui auront également pour objectif d'assurer l'équilibre budgétaire et de rétablir la pérennité financière de la Confédération.

Les mesures d'assainissement déjà prévues, ainsi que d'autres, sont à mettre en œuvre dans la mesure nécessaire

Les ajustements du Conseil fédéral dans le budget et le plan financier peuvent être justifiés au titre de mesures d'urgence requises à court terme et sont équilibrés en ce sens que les groupes de tâches dont les dépenses sont liées doivent aussi contribuer à l'équilibre budgétaire. Il y a certes encore d'autres choses souhaitables (cf. point suivant relatif à l'assouplissement des dépenses liées), mais les ajustements doivent être mis en œuvre comme prévu. Ils sont tout bonnement nécessaires.

Les autres allègements requis dépendront notamment du cheminement politique du projet. Les décisions du Parlement peuvent ainsi réduire le déséquilibre du budget fédéral, en supprimant ou adaptant des projets en suspens par exemple, ou l'accroître encore par des projets impliquant des dépenses supplémentaires. Il faut éviter de nouvelles dépenses qui ne seraient pas compensées ailleurs par des réductions dans divers arrêtés financiers pluriannuels (plafonds de dépenses) qui permettent de gérer l'évolution des dépenses à moyen terme dans les groupes de tâches faiblement liés (transport régional de voyageurs, coopération internationale, culture ou environnement) et seront bientôt examinés par le Parlement.

Les dépenses de personnel de l'administration fédérale sont l'un des sujets concernés. Elles ne sont pas touchées proportionnellement par les coupes

transversales prévues – une décision qui causera sûrement encore des remous. Pour des raisons budgétaires, mais aussi dans le contexte de la discussion sur le niveau des salaires dans l'administration fédérale et de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans l'économie, un examen critique de la croissance de l'emploi à la Confédération, et de sa politique salariale, est nécessaire.

Toute nouvelle dépense requiert un contre-financement (sans hausses d'impôts); les dépenses existantes doivent être hiérarchisées; les dépenses liées doivent être assouplies

Le contre-financement systématique est un principe budgétaire central. Lorsque de nouvelles tâches sont décidées ou des tâches existantes renforcées, il faut montrer comment les projets seront financés. C'est le seul moyen de respecter le frein à l'endettement sur la durée et de maintenir l'équilibre budgétaire. L'exigence du contre-financement requiert en outre de fixer des priorités. La Confédération peut faire beaucoup de choses, mais toutes n'ont pas la même importance. Face à des ressources par définition limitées, il est indispensable de fixer des priorités. S'il n'est pas possible de revoir les priorités et de déplacer des ressources, l'horizon sera bouché pour de nouvelles tâches et la révision des axes prioritaires. Aujourd'hui, la Confédération fonctionne à la limite de ses capacités financières. Elle ne manque pas de recettes, mais a trop de tâches à accomplir.

Du point de vue de l'économie, des hausses d'impôts pour financer les (nouveaux) projets ne sont pas la bonne solution. Il faut les limiter au strict nécessaire. Nécessitant le plus souvent une votation populaire, elles ne sont de toute façon pas une solution rapide au manque de moyens. Dans certains cas, il serait déjà bien utile que la répartition des tâches prévue par la Constitution entre la Confédération et les cantons soit respectée. La Confédération n'a pas à assumer les tâches des cantons ni, à l'inverse, répercuter des charges sur eux. Des solutions et rythmes distincts ne sont pas rares dans le fédéralisme, mais coutumiers et en partie voulus. Les différences sont gérables et une plus forte centralisation ne serait pas plus efficace.

Les dépenses liées constituent un problème toujours plus pesant pour le budget fédéral. Les questions portant sur le déséquilibre entre dépenses liées et non liées et la manière de faire contribuer les dépenses liées aux ajustements n'est pas nouvelle. Avec la croissance continue des dépenses liées, le problème devient toutefois toujours plus urgent, car les autres tâches se voient évincées. La marge de manœuvre diminue. La prévoyance sociale, avec l'AVS, est en point de mire, mais d'autres groupes de tâches ont aussi des privilèges en matière de ressources. Le niveau actuel élevé des dépenses liées présente un problème structurel général auquel il faut s'attaquer rapidement, dans l'intérêt du système fédéral tout entier. Le concept d'assouplissement, qui s'applique déjà aux contributions fédérales en faveur des grands fonds des transports, est un exemple de solution efficace.

Le budget extraordinaire ne doit pas servir à contourner le frein à l'endettement; le frein à l'endettement ne doit pas être assoupli

La stabilité et la pérennité budgétaires de la Suisse dépendent du frein à l'endettement. Il n'y a aucune raison de changer quoi que ce soit à cette formule éprouvée.

Dans ce contexte, il faut examiner le budget extraordinaire de plus près. La loi sur les finances de la Confédération règle clairement les exigences pour les dépenses extraordinaires, et elles sont restrictives. Pendant la pandémie du covid-19, le budget extraordinaire et ses possibilités ont – pour la première fois – été mis en avant. Depuis, l'on tend à y recourir pour contourner les difficultés financières et l'impossibilité d'étendre le budget ordinaire. En passant de nouveau par la voie extraordinaire pour les dépenses liées aux réfugiés d'Ukraine (statut S) ainsi que pour la contribution au désendettement des CFF (tout à fait planifiable), le Conseil fédéral renforce encore l'impression qu'il s'agit là d'un nouveau moyen de financement légitime. Si l'on veut que le frein à l'endettement ne puisse pas être contourné, il faut que les décisions en matière de dépenses extraordinaires restent, demain encore, possibles uniquement dans le cadre restrictif prévu par la loi.

Les dettes dues à des dépenses extraordinaires sont aussi des dettes, et comme les intérêts débiteurs doivent être financés par la voie ordinaire, elles pèsent tout aussi lourd. Même un budget aussi grand que celui de la Confédération ne résorbe pas en un tour de main des centaines de millions de francs supplémentaires par an.

Il faut penser plus globalement, en gardant toujours à l'esprit la situation des finances fédérales, et moins penser en silos; sinon, des dépenses décidées sans tenir compte de l'ensemble nécessitent par la suite des mesures d'économies

La politique budgétaire ne doit pas se dérouler en silos, mais toujours tenir compte de la situation globale des finances fédérales. Sinon, les dépenses décidées de droite et de gauche, en outre sans qu'un financement ait été prévu, finissent par poser problème. Tôt ou tard, ces dépenses nécessitent des mesures d'économies et donc des frustrations. Pour éviter de tels scénarios, les dépenses supplémentaires et nouvelles doivent être alignées sur la planification financière globale. Toute décision doit tenir compte du contexte budgétaire, une tâche que le Parlement a négligé ces dernières années.