

Période charnière pour les finances publiques

dossier politique

19 novembre 2012 Numéro 23

Politique budgétaire Le budget de la Confédération sera vraisemblablement excédentaire en 2012 également. Ce résultat n'est toutefois pas dû à une hausse des recettes, comme les années précédentes, mais à une diminution des dépenses. Pour 2013, on s'attend à un déficit encore tout juste conforme au frein à l'endettement. Par la suite, les finances publiques devraient être tantôt dans le rouge, tantôt équilibrées. Le coussin de sécurité financier constitué grâce à la réduction de la dette au cours des dernières années est épuisé. Des charges supplémentaires et de nouvelles tâches sont annoncées. Un programme de consolidation et de réexamen des tâches est prévu afin de garantir l'équilibre financier et de créer une nouvelle marge de manœuvre. Un ralentissement conjoncturel durable aurait des conséquences graves sur les finances publiques.

Position d'economiesuisse

- ▶ Grâce au frein à l'endettement, le budget 2013 est juste équilibré. Il faut donc respecter le plafond des dépenses fixé par les commissions des finances.
- ▶ L'équilibre budgétaire à moyen terme appelle des corrections du côté des dépenses. Le programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT 14), qui devra être élargi suivant l'évolution conjoncturelle et l'importance des charges supplémentaires, sert de base à ces ajustements.
- ▶ Pour être durable, la marge de manœuvre doit reposer sur des priorités claires en matière de dépenses. Le réexamen des tâches demandé par le Parlement doit être réalisé dans cette optique.
- ▶ Il faut exploiter systématiquement toutes les possibilités de réduire l'endettement de la Confédération. L'excédent 2012 a été dégagé grâce à la réduction de la dette.

Budget 2013 : juste équilibré grâce au frein à l'endettement

Déficit de 360 millions de francs

Contrairement à l'année précédente, où il avait uniquement publié le budget au début de la législature et remis le plan financier ultérieurement, le Conseil fédéral a renoué avec le « courant normal » en adoptant, cet été, simultanément le budget et le plan financier. Le premier est valable pour l'année 2013 et le second (non contraignant), pour les années suivantes jusqu'à fin 2016.

Si le budget pour l'année en cours prévoit encore un résultat parfaitement équilibré, 2013 devrait se terminer dans les chiffres rouges. Avec des recettes de 64,5 milliards de francs et des dépenses de 64,8 milliards de francs, le budget 2013 présente un déficit de 360 millions de francs¹. Le mécanisme de compensation conjoncturel du frein à l'endettement permet néanmoins de dégager un résultat positif. En effet, comme le taux normal d'utilisation des facteurs de production de l'économie suisse ne devrait pas encore être atteint en 2013 selon les estimations, le frein à l'endettement autorise des dépenses supplémentaires pour des raisons conjoncturelles. Ces dépenses se montent à quelque 500 millions de francs et dépassent ainsi le déficit budgété. Il en résulte un faible excédent (structurel) de 150 millions.

► Budget 2013 et plan financier 2014-2016

► Un déficit conjoncturel de 500 millions est autorisé en 2013 également

Extrapolation 2012 : excédent grâce à des dépenses moins élevées que prévu

L'Administration fédérale des finances procède à des extrapolations pour l'exercice budgétaire en cours. Selon la dernière estimation, qui date du mois de septembre, le budget de la Confédération affichera cette année aussi un excédent. Le budget prévoyait un résultat équilibré. Contrairement aux années précédentes, ce résultat positif n'est pas dû à un redressement conjoncturel et, partant, à des recettes plus élevées ; au contraire, celles-ci sont inférieures aux attentes. L'excédent s'explique par une diminution des dépenses : rien qu'en raison de la faiblesse historique des taux d'intérêt, les intérêts passifs devraient être inférieurs de 1 milliard de francs environ au montant budgété. Quant au recul des recettes, l'Administration fédérale des finances l'explique par la morosité économique. La Confédération a revu à la baisse sa prévision pour la croissance économique nominale et table actuellement sur 1,3 %, contre 1,7 % précédemment.

► Croissance des recettes de 1,8 %

Croissance modérée des recettes due surtout à l'impôt anticipé

En raison de la situation économique, la progression des recettes restera modérée en 2013. Le budget prévoit une croissance de 0,6 %. Cette valeur est trop faible, car elle se fonde sur le budget 2012, dont les paramètres déterminants pour les recettes ont entre-temps changé (voir plus haut). La hausse des recettes effectivement attendue devrait se situer à 1,8 %, soit une croissance légèrement inférieure à celle du PIB, estimée à 2 %. Les réformes de la fiscalité des personnes physiques (impôt sur le revenu) ont fait baisser les recettes de près de 1 milliard de francs.

► Recettes de l'impôt anticipé en forte hausse, tant en 2012 qu'en 2013

Le budget 2013 table sur une nette progression de l'impôt anticipé, dont le produit, comme en 2011 et durant l'année en cours, devrait être très élevé. La hausse attendue pour 2013 est de 10 %. Par contre, les recettes supplémentaires au titre de l'impôt fédéral direct et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

¹ Dans le cadre du message FRI 2013-2016, les commissions des finances ont décidé cet automne d'augmenter les crédits destinés à la formation et à la recherche de 53 millions, ce qui fait passer le déficit prévu à 420 millions. L'excédent structurel recule pour s'établir à moins de 100 millions.

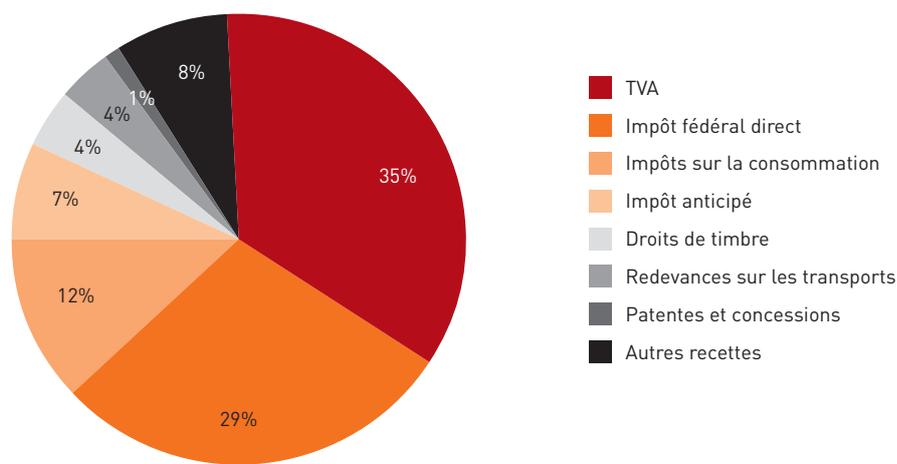
devraient croître plus modérément, soit de respectivement 2 % à peine. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, la croissance est avant tout induite par l'impôt sur les bénéfices (+4 %). Les autres impôts et redevances demeurent pour ainsi dire stables. L'exonération, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2012, de l'émission de capitaux de tiers adoptée dans le cadre du projet «too big to fail» aura des répercussions sur les recettes issues des droits de timbre. Les cantons figurent parmi les bénéficiaires de cette réforme qui entraîne un manque à gagner de plus de 400 millions.

Graphique 1

► Plus d'un tiers des recettes de la Confédération sont issues de la TVA ; un tiers à peine provient de l'impôt fédéral direct. Au cours des vingt dernières années, le produit de l'impôt sur les bénéfices s'est inscrit en forte hausse. Pour 2013, les recettes de la TVA sont budgétées à 22,6 milliards de francs et celles de l'impôt fédéral direct, à 19 milliards de francs.

Dépenses de la Confédération (2013)

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



Source : Administration fédérale des finances (2012), rapport sur le budget 2013

Principe de l'apport en capital : pas d'indigestion pour le budget fédéral

Dans le sillage du principe de l'apport en capital (PAC) introduit dans le cadre de la 2^e réforme de l'imposition des entreprises en 2007, on continue dans certains cas d'escompter des pertes fiscales considérables. Or il convient, au vu des chiffres, de relativiser cette vision pessimiste.

À cet égard, l'évolution du produit de l'impôt anticipé est parlante : après un résultat en 2011 supérieur de plus de 1 milliard de francs au budget (il s'agissait de l'année de l'introduction du PAC, où on s'attendait au plus fort recul des recettes), le résultat devrait aussi être bon en 2012. Pour 2013, les estimations tablent également sur une croissance élevée du produit de l'impôt anticipé (10%), progression qui devrait être nettement supérieure à la moyenne jusqu'en 2016 et s'inscrire à plus du double de celle des recettes totales (+2,7%).

Concernant l'impôt fédéral direct, il faut aussi replacer les effets du PAC dans le contexte réel : si l'on considère la diminution des recettes imputable à la réforme de l'imposition de la famille et à la compensation annuelle de la progression à froid – ces deux réformes introduites en même temps que le PAC entraînent un recul durable des recettes de l'ordre de 1 milliard de francs – le manque à gagner attendu de l'adoption du PAC apparaît modeste ; il s'agit, à titre provisoire, de 120 millions de francs environ.

Autrement dit, les effets directs de la suppression de l'imposition – incorrecte – des agios distribués et des autres versements, qui sont sans effet sur les bénéficiaires, sont tout à fait digestes pour le budget de la Confédération. Le principe de l'apport en capital n'entraînera pas de pertes fiscales pour la Confédération et les cantons. Au contraire, l'implantation sur le territoire suisse de nombreux grands groupes internationaux leur apporte des recettes supplémentaires.

► Croissance des dépenses de 1,1%

Croissance des dépenses modérée, mais réelle

Une hausse des dépenses de 1,1%, soit quelque 700 millions de francs, est attendue au budget 2013. Comme celle des recettes, la croissance des dépenses est modérée et reste inférieure au taux de croissance du PIB. Il convient toutefois de noter qu'elle s'inscrit dans le contexte d'un renchérissement faible (0,5%). Le budget de la Confédération devrait donc aussi augmenter l'année prochaine en chiffres réels.

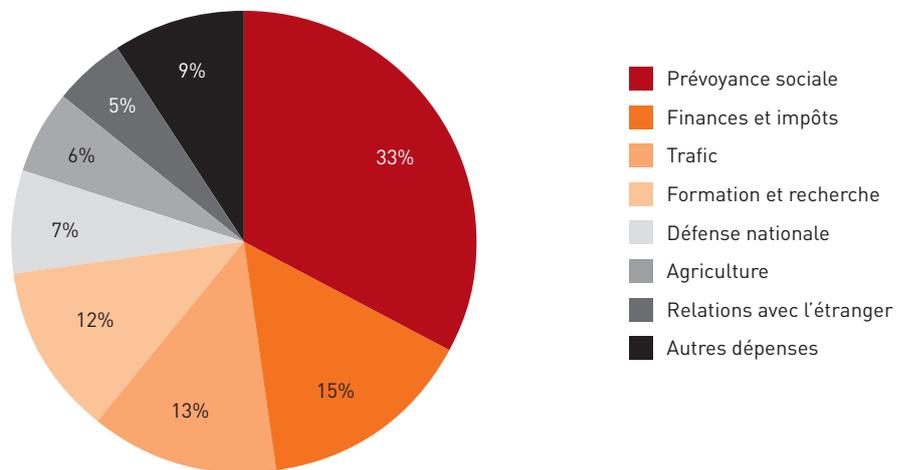
Les principaux postes de dépenses sont les mêmes que ceux des années précédentes. Les groupes de tâches prévoyance sociale, formation et recherche affichent les plus forts taux de croissance, suivis des domaines de la défense nationale et de la coopération internationale au développement. Le recul en chiffres absolus des dépenses au titre des finances et des impôts, obtenu grâce au très bas niveau des taux d'intérêt et à la réduction de la dette durant ces dernières années, mérite d'être souligné.

Graphique 2

► La Confédération consacre un franc sur trois à la prévoyance sociale. Les dépenses au titre des finances et des impôts arrivent en deuxième position. Ces deux postes de dépenses étant fortement définis par la législation, les possibilités d'influer sur ces dépenses à court terme sont très limitées.

Dépenses de la Confédération (2013)

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



Source : Administration fédérale des finances (2012), rapport sur le budget 2013

Vue d'ensemble des principaux groupes de tâches

► **Prévoyance sociale (21,6 milliards; +2,7%)** : Premier groupe de tâches de la Confédération, la prévoyance sociale est aussi celui qui enregistre la croissance la plus élevée en termes de dépenses, soit 560 millions de francs. Ce montant représente près de la moitié des dépenses supplémentaires totales (1,2 milliard). Bien que moins marqué que les années précédentes – grâce au faible renchérissement – le taux de croissance de 2,7% est plus de deux fois supérieur à celui du budget dans son ensemble. Ce sont les domaines de l'AVS et des migrations qui affichent les plus fortes expansions, avec respectivement +262 millions et +179 millions.

- ▶ **Prévoyance sociale (21,6 milliards; +2,7%)**: Premier groupe de tâches de la Confédération, la prévoyance sociale est aussi celui qui enregistre la croissance la plus élevée en termes de dépenses, soit 560 millions de francs. Ce montant représente près de la moitié des dépenses supplémentaires totales (1,2 milliard). Bien que moins marqué que les années précédentes – grâce au faible renchérissement – le taux de croissance de 2,7% est plus de deux fois supérieur à celui du budget dans son ensemble. Ce sont les domaines de l'AVS et des migrations qui affichent les plus fortes expansions, avec respectivement +262 millions et +179 millions.
- ▶ **Finances et impôts (9,9 milliards; -4,1%)**: Grâce au frein à l'endettement et à l'inverse de la tendance internationale, les charges de la Confédération au titre des intérêts passifs et de l'acquisition de fonds s'inscrivent en baisse. Le niveau historiquement bas des intérêts se traduit actuellement par une diminution des dépenses de ce groupe de tâches de l'ordre de 600 millions de francs. Comme les parts des cantons et des autres tiers aux recettes de la Confédération ainsi que les contributions de la Confédération à la péréquation financière augmentent, il en résulte au final une diminution des dépenses de 420 millions de francs.
- ▶ **Trafic (8,6 milliards de francs; +1,7%)**: En 2013, les dépenses en faveur du trafic croissent surtout dans le domaine des routes (+158 millions), mais restent stables dans celui des transports publics. En francs, l'augmentation est comparable à celle des dépenses pour la défense nationale et représente moins d'un tiers de l'accroissement des dépenses de la prévoyance sociale.
- ▶ **Formation et recherche (6,9 milliards de francs; +3,5%)**: Trois quarts environ de l'accroissement des dépenses échoient à la recherche (+235 millions) et un quart à la formation. La recherche fondamentale et la recherche appliquée reçoivent chacune 90 millions supplémentaires. Dans le domaine de la formation, la hausse de la contribution en faveur des hautes écoles s'élève à 56 millions, dont la moitié va aux hautes écoles fédérales. Les dépenses au titre de la formation professionnelle se maintiennent au niveau de l'année précédente.
- ▶ **Défense nationale (4,8 milliards de francs; +3,4%)**: La croissance des dépenses à hauteur de 157 millions de francs concerne presque exclusivement la défense et le matériel d'armement. Ni l'acquisition d'avions de combat (remplacement partiel des Tiger) ni le développement de l'armée n'ont d'incidence sur la politique budgétaire 2013. Ce n'est qu'à partir de 2014/15 que ces projets commenceront à déployer des effets financiers.
- ▶ **Agriculture et alimentation (3,7 milliards de francs; -0,9%)**: Les dépenses restent stables. Leur très léger recul tient surtout au fait que l'augmentation des ressources en faveur de l'industrie laitière décidée en 2011 est compensée cette année au niveau des paiements directs (35 millions).
- ▶ **Relations avec l'étranger (3,3 milliards de francs; +3,5%)**: La croissance des dépenses résulte de la décision du Parlement de porter l'aide au développement à 0,5% du produit intérieur brut d'ici à 2015. Des dépenses supplémentaires considérables sont donc nécessaires pour atteindre cet objectif: en 2013, la coopération internationale au développement bénéficie ainsi de moyens supplémentaires à hauteur de 173 millions (+8,5%). Parallèlement, les fonds consacrés aux relations politiques diminuent de 72 millions. Au total, la croissance des dépenses de ce groupe de tâches s'élève à 113 millions.

L'examen préalable du budget par les commissions des finances des deux Chambres n'a donné lieu à aucune modification majeure. La seule exception concerne la formation, dont les ressources ont été relevées, à la suite d'une décision prise en automne dernier par le Parlement, de 53 millions par rapport à l'enveloppe prévue par le Conseil fédéral. Le déficit escompté passe ainsi à 420 millions. Au final, il n'en résulte qu'un faible excédent structurel de moins de 100 millions.

Plan financier 2014-2016 : des ajustements s'imposent

► Équilibre budgétaire tout juste assuré

Les principaux paramètres du budget fédéral indiquent une évolution équilibrée jusqu'en 2016. Pour 2014, le plan financier prévoit un léger déficit structurel de 140 millions de francs qui, selon les prévisions actuelles, devrait être suivi de faibles excédents structurels en 2015 et en 2016. Étant donné le budget à peine équilibré et les nombreuses charges supplémentaires attendues, le Conseil fédéral a annoncé un programme de consolidation et de réexamen des tâches.

► Déficit structurel en 2014

Évolution des recettes, des dépenses et de l'économie au même rythme

Par rapport au budget 2013, les recettes, les dépenses et l'économie évoluent quasiment au même rythme jusqu'en 2016. Les recettes et les dépenses progressent en moyenne de 2,7% par an et le PIB, de 2,9%. Si l'on considère uniquement la période couverte par le plan financier (2014-2016), la croissance des recettes (3,5% par an) est supérieure à celle des dépenses et du PIB (respectivement 3,2% par an). En raison de la progression légèrement plus marquée des recettes, un excédent structurel est attendu en 2015 et en 2016. Pour 2014, le Conseil fédéral continue de tableur sur une sous-exploitation des capacités de production de l'économie. Le déficit conjoncturel autorisé dans ce cas par le frein à l'endettement est toutefois moins élevé que le déficit escompté pour cette année (340 millions). La différence de 140 millions doit donc encore être éliminée. En 2015, le Conseil fédéral s'attend à un retour à une utilisation normale des facteurs de production.

Pour les recettes de la TVA, le plan financier prévoit un taux de croissance de 2,6%, soit une valeur légèrement inférieure à la moyenne, taux qui devrait être supérieur à la moyenne pour le produit de l'impôt fédéral direct et celui de l'impôt anticipé (respectivement +4,5% et +5,6%). S'agissant de l'impôt fédéral direct, une forte hausse est attendue en 2015 (+6,2%) et en 2016 (+6,5%). Les recettes supplémentaires de plus de 1,2 milliards de francs par an proviennent à raison de deux tiers de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Tableau 1

► Le tableau donne une vue d'ensemble des principaux paramètres du budget de la Confédération jusqu'en 2016. Le frein à l'endettement fixe le plafond des dépenses. Il tient compte de l'évolution conjoncturelle et autorise donc, pour la période de planification 2014-2016, des déficits de 500 millions de francs au maximum. En 2014, le déficit maximal autorisé sera dépassé et la différence (140 millions) devra être éliminée.

Aperçu du plan financier 2014-2016

Montants en milliards de francs

	B 2012	B 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016
Compte de financement					
Recettes ordinaires	64,1	64,5	66,3	69,0	71,4
Dépenses ordinaires	64,1	64,8	66,7	68,9	71,2
Solde de financement ordinaire	0,0	- 0,4	- 0,3	0,1	0,2
Recettes extraordinaires	0,6	-	-	-	-
Dépenses extraordinaires	-	-	-	-	-
Résultat financier	0,6	- 0,4	- 0,3	0,1	0,2
Exigences du frein à l'endettement					
Déficit maximum autorisé	- 0,4	- 0,5	- 0,2	-	-
Dépenses maximales autorisées	64,1	64,8	66,5	69,0	71,4
Indicateurs, en % du PIB					
Quote-part des dépenses	10,7	10,6	10,6	10,6	10,6
Quote-part d'impôt	10,0	9,9	9,9	9,9	10,0
Taux d'endettement	18,6	18,4	17,6	17,4	16,2
Valeurs de référence macroéconomiques					
Croissance réelle du PIB, en %	1,5	1,5	2,0	2,0	1,7
Croissance nominale du PIB, en %	1,7	2,0	3,0	3,3	3,2
Renchérissement	0,7	0,5	1,0	1,3	1,5

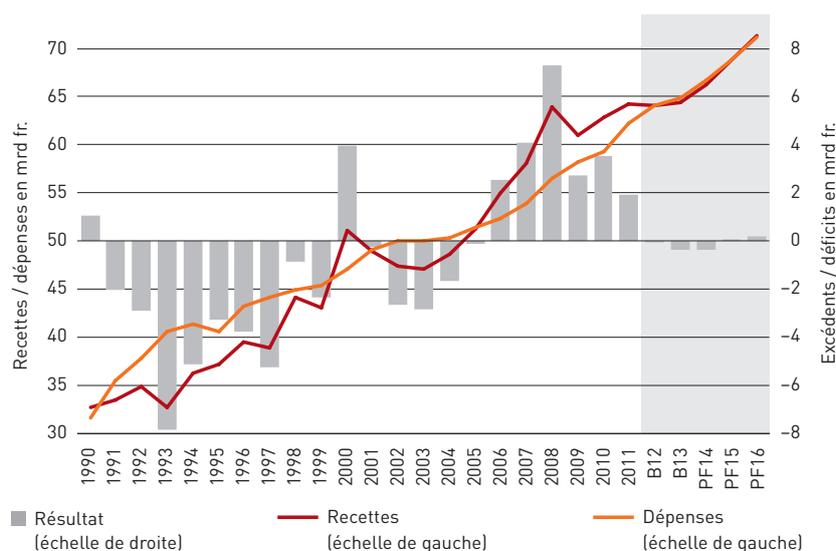
Source : Administration fédérale des finances (2012), plan financier 2014-2016

Graphique 3

► Jusqu'en 2016, les comptes de la Confédération seront équilibrés. Vu l'absence de marge de manœuvre financière – les moyens pour financer des dépenses supplémentaires font défaut – le Conseil fédéral prévoit un programme de consolidation et de réexamen des tâches. Les déficits structurels élevés enregistrés durant les années 1990 ont pu être éliminés grâce à deux programmes d'allègement (PA 03 et PA 04). Depuis 2006, la Confédération a renoué avec les chiffres noirs. Le frein à l'endettement garantit l'équilibre budgétaire. C'est grâce à cet instrument que la Confédération a réussi à tirer son épingle du jeu dans la crise financière et économique.

Évolution du budget fédéral (1990-2016)

Recettes, dépenses et résultat financier, en milliards de franc



Source : Administration fédérale des finances (2012), plan financier 2014-2016

► Hausse des dépenses imputable avant tout à la coopération internationale au développement

► Projet FAIF : hausse des dépenses en faveur des transports publics

Évolution des dépenses jusqu'en 2016

Le trafic et, à nouveau, la coopération internationale au développement affichent les taux de croissance moyens les plus élevés. Ainsi, les dépenses vouées au trafic augmentent de 3,5 %, tandis que celles de la coopération internationale au développement progressent de pas moins de 7,2 %, ce qui porte la croissance totale des dépenses dans le groupe de tâches des relations avec l'étranger à 4,6 % ; il s'agit de la plus forte croissance de tous les groupes de tâches. La prévoyance sociale présente une expansion moyenne de 2,8 %, avec une croissance particulièrement élevée pour le sous-domaine des prestations complémentaires (+4 %). Les dépenses de défense nationale augmentent elles aussi en moyenne (+2,8 %), sachant que la question du futur plafond des dépenses dans l'armée donnera encore matière à discussions. La formation croît toujours fortement (3,5 %). Après un recul en chiffres absolus en 2013, les dépenses du groupe de tâches finances et impôts devraient, dans la perspective d'un redressement des taux d'intérêt, également repartir à la hausse.

Dans le domaine du trafic, les ressources supplémentaires (environ 900 millions) se répartiront dès 2014 à parts quasiment égales entre la route (achèvement du réseau routier et élimination des goulets d'étranglement des routes nationales) et les transports publics, où le projet sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) conduit à une nette augmentation des dépenses. Ce projet, qui doit entrer en vigueur en 2016, prévoit diverses dépenses supplémentaires (2016 : +8,6 %). Il est par exemple prévu de relever la contribution fédérale destinée aux infrastructures ferroviaires et d'allouer des moyens supplémentaires au rail financés grâce à une hausse de l'impôt fédéral direct. L'actuel fonds servant au financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP) sera remplacé par un nouveau fonds, illimité dans le temps (fonds d'infrastructure ferroviaire, FIF). Les implications financières et fiscales de ce projet sont considérables. Dans le cadre de l'examen préalable, la Commission des finances du Conseil des États s'est concentrée sur les questions d'infrastructures. Elle propose d'accroître les ressources allouées à la première étape d'extension (qui sera suivie de plusieurs autres), et ce via une hausse d'impôt supplémentaire.

Tableau 2

► Jusqu'en 2016, les dépenses de la Confédération augmenteront de 7,1 milliards de francs. Plus d'un tiers des dépenses supplémentaires concernent la prévoyance sociale. Le trafic ainsi que la formation et la recherche absorbent aussi une part élevée de la croissance des dépenses.

Évolution des dépenses par groupe de tâches

Dépenses en milliards de francs

	B 2012	B 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016	o Δ en % 2012-16
Dépenses ordinaires	64,1	64,8	66,7	68,9	71,2	2,7
Prévoyance sociale	21,0	21,6	22,1	22,8	23,5	2,8
Finances et impôts	10,3	9,9	10,5	10,9	11,5	2,6
Trafic	8,5	8,6	8,8	9,0	9,6	3,1
Formation et recherche	6,7	6,9	7,0	7,4	7,7	3,5
Défense nationale	4,7	4,8	4,9	5,1	5,2	2,8
Agriculture et alimentation	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	-0,3
Relations avec l'étranger	3,2	3,3	3,5	3,7	3,8	4,6
Autres groupes de tâches	6,1	6,0	6,3	6,3	6,4	1,2

Source : Administration fédérale des finances (2012), plan financier 2014-2016

Forte croissance des dépenses en faveur de la prévoyance sociale depuis 1990

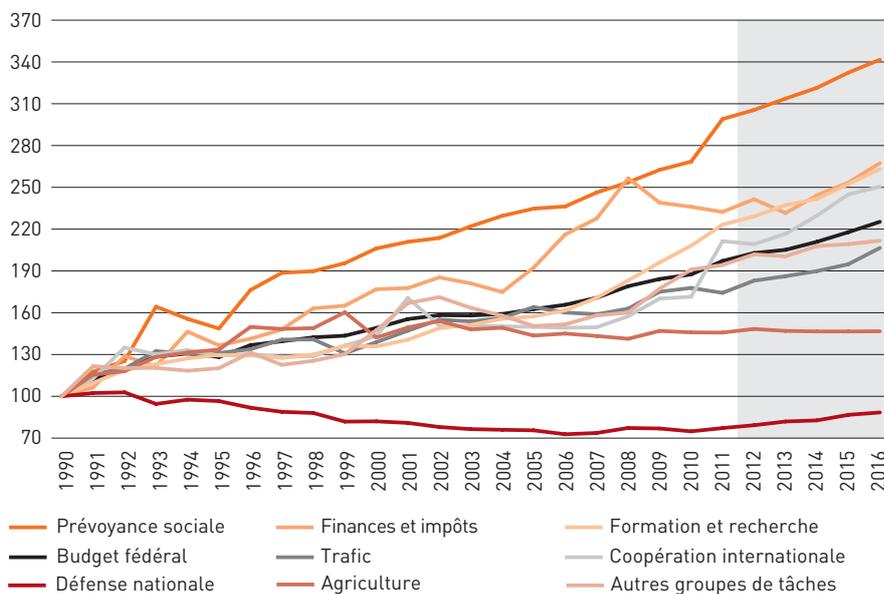
L'analyse à long terme montre que le poids des dépenses s'est déplacé de manière importante entre les grands groupes de tâches de la Confédération. Il convient de relever en particulier la forte croissance des dépenses de la prévoyance sociale, qui augmentent de près de 3,5 fois entre 1990 et 2016. Par comparaison, les dépenses totales progressent pendant la même période à raison de 2,2 fois. En raison de l'expansion de la prévoyance sociale, la marge de manœuvre financière de la plupart des autres groupes de tâches de la Confédération se contracte de plus en plus. Le groupe Formation et recherche échappe toutefois à ce constat : depuis quelques années, il affiche lui aussi une hausse des dépenses supérieure à la moyenne. Il en va de même de la coopération au développement. Les dépenses dans ces deux groupes progressent de 60 % environ entre 2006 et 2016, alors que les dépenses totales n'augmentent que de 36 % dans le même temps. Le groupe Finances et impôts représente un cas particulier. Il comprend les intérêts passifs et les versements de la Confédération dans la RPT, et ses dépenses sont presque toutes définies par la législation. Les dépenses de la défense nationale ont connu une évolution inverse : depuis 2006, elles ont reculé de près d'un tiers, avant de repartir à la hausse au cours de ces dernières années.

Graphique 4

► Le graphique met en évidence la forte croissance des dépenses de la prévoyance sociale durant les deux dernières décennies. La prévoyance sociale comprend les dépenses de la Confédération pour les assurances sociales étatiques (AVS, AI, assurance-chômage, allocations pour perte de gain) et la réduction des primes de l'assurance-maladie. En 2016, les dépenses de la prévoyance sociale seront presque 3,5 fois plus élevées qu'en 1990. Dans le même temps, les dépenses totales de la Confédération sont multipliées par un facteur de 2,2 seulement. La hausse des dépenses de la prévoyance sociale est donc extrêmement forte.

Tâches de la Confédération

Évolution des dépenses de 1990 à 2016 (1990 = 100)



Source : Administration fédérale des finances (2012), plan financier 2014-2016

► Des charges supplémentaires de plus d'un milliard de francs sont possibles.

Les charges supplémentaires ne sont pas financées

À peine équilibré, le budget de la Confédération devrait s'alourdir jusqu'en 2016 de charges supplémentaires qui ne sont pas encore prises en compte dans le plan financier et qui pourraient atteindre plusieurs centaines de millions, voire plus d'un milliard de francs.

► **Imposition du couple et de la famille (1 milliard de francs dès 2015) :** Après l'adoption en 2008 des mesures immédiates sur l'imposition des couples mariés, une nouvelle réforme est actuellement en consultation pour corriger l'inégalité de traitement, jugée non conforme à la Constitution par le

Tribunal fédéral, dont sont victimes des couples mariés à deux revenus et des couples de rentiers dans l'impôt fédéral direct. La réforme, qui devrait entrer en vigueur en 2015, provoquera une baisse des recettes de l'ordre de 1 milliard de francs par an. Le Conseil fédéral entend contrebalancer cette perte par une augmentation des recettes et une diminution des dépenses.

- ▶ **Prorogation du taux spécial de TVA pour l'hôtellerie (220 millions de francs dès 2014)**: Le taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement (taux spécial pour l'hébergement) expirera à la fin de 2013. Des discussions sont en cours au Parlement pour le proroger jusqu'en 2017. Le Conseil fédéral a déjà pris en compte les recettes supplémentaires que rapportera la disparition du taux spécial (220 millions de francs par an dès 2014). Il devrait y renoncer en cas de prorogation.
- ▶ **Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre (290 millions de francs dès 2014)**: Donnant suite à une initiative parlementaire visant à supprimer les droits de timbre par étapes, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a élaboré un avant-projet de révision de la loi fédérale sur les droits de timbre. Le droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers a déjà été supprimé au 1^{er} avril 2012. L'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre suivra dans une deuxième étape. Le droit de timbre d'émission est un impôt dont la création remonte à la Première Guerre mondiale. Il renchérit le financement des entreprises pas des fonds propres et réduit l'attrait de la place économique. La suppression du droit de timbre est réclamée depuis plusieurs années par le Parlement.
- ▶ **Stratégie énergétique et recherche énergétique (de 100 à 150 millions de francs dès 2014)**: Selon le Conseil fédéral, la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 occasionnera des charges supplémentaires qui pourront atteindre 80 millions de francs par an. Le Conseil fédéral prévoit également des dépenses supplémentaires pour la réalisation du plan d'action sur la recherche énergétique (entre 47 et 65 millions).

Le montant des **dépenses de l'armée** est également incertain. Il y a un an, le Parlement a décidé, dans une décision de principe, de plafonner les dépenses de l'armée à 5 milliards de francs par an. Le Conseil fédéral a ramené ultérieurement ce montant à 4,7 milliards. Les Commissions de la politique de sécurité des deux conseils critiquent cet abaissement. Un montant de 4,7 milliards de francs est inscrit dans le plan financier à partir de 2015. Un relèvement à 5 milliards occasionnerait des charges supplémentaires de 300 millions de francs.

Évolution économique incertaine

D'autres charges pourraient alourdir le budget de la Confédération en fonction de l'évolution conjoncturelle. Le Conseil fédéral analyse les effets de diverses évolutions conjoncturelles sur la base de scénarios, qui se distinguent entre eux principalement au sujet du ralentissement économique admis pour 2012/2013. Plus le ralentissement se prolonge, plus les chiffres de la croissance économique sont faibles et plus les conséquences sur le budget de la Confédération se font sentir. Dans le scénario pessimiste, le Conseil fédéral prévoit pour 2013 un déficit structurel de quelque 200 millions de francs. En raison d'effets retard, le déficit se creuse à plus d'un milliard de francs jusqu'en 2016. Les déficits structurels ne sont pas compatibles avec le frein à l'endettement et doivent être éliminés. Dans le scénario optimiste, c'est-à-dire si l'évolution économique est meilleure que dans le scénario de base, l'excédent structurel s'améliore en 2013 et grimpe à 2 milliards de francs environ jusqu'en 2016.

Un déficit structurel d'un milliard de francs, comme celui qui est prévu dans le scénario pessimiste, pèserait déjà lourdement sur le budget de la Confédération.

- ▶ De gros risques pèsent sur le budget de la Confédération.

Pourtant, les hypothèses admises dans ce scénario à propos du ralentissement économique ne sont pas excessives. Pour 2014, tous les scénarios tablent sur un essor ou, du moins, sur une évolution stable de la conjoncture le long de la croissance tendancielle à long terme de l'économie suisse. Une dégradation de la situation économique, avec des taux de croissance très bas, voire négatifs, de surcroît éventuellement pendant une période prolongée, aurait des répercussions bien plus profondes sur le budget de la Confédération et nécessiterait l'adoption d'un programme d'allègement budgétaire plus incisif.

Tableau 3

► Même si le Conseil fédéral n'escompte pas une crise sévère et qu'il n'étudie pas non plus ce scénario, les conséquences d'une évolution économique différente sur les finances de la Confédération sont considérables. Le scénario pessimiste prévoit des diminutions de recettes jusqu'à 1,3 milliard par an et des déficits structurels de plus de 1 milliard de francs. Pour éviter une hausse durable de la dette, ces déficits devraient être éliminés. Dans le scénario optimiste, c'est-à-dire si l'évolution économique est plus favorable que prévu, les recettes supplémentaires atteignent 2 milliards de francs. Celles-ci seraient affectées à l'amortissement de la dette.

► Le Parlement exige un réexamen des tâches.

► CRT 2014 : mesures réalisables à court terme et calendrier pour les réformes structurelles

Évolution économique : scénarios du plan financier

Variation du PIB réel en %

	B 2012	B 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016	o Δ in % 2012-16
Scénario optimiste	1,8	2,8	2,2	1,5	1,6	2,0
Scénario de base	1,4	1,5	2,0	2,0	1,7	1,8
Scénario pessimiste	0,6	1,2	2,3	2,2	1,7	1,8

Source : Administration fédérale des finances (2012), Plan financier 2014-2016

Consolidation et réexamen des tâches (CRT 2014)

Le réexamen des tâches est un projet à long terme du Conseil fédéral. Des mesures concrètes auraient dû être adoptées dans le programme de consolidation pour les années 2012 à 2013 (PCO 12/13). Une série de petites mesures qui auraient allégé le budget de la Confédération durablement de quelque 300 millions de francs avaient été proposées. Au printemps 2011, le Parlement a suspendu ces mesures, mais demandé ultérieurement par motion de poursuivre le réexamen des tâches (Mo. CdF-CN 11.3317). Selon ce texte, le réexamen des tâches vise à alléger le budget «de manière substantielle». Le montant ainsi économisé (dans une première version, il était question d'au moins un milliard de francs) sera affecté à la réduction de la dette et, dans des cas isolés, au financement de nouvelles tâches hautement prioritaires. Le Conseil fédéral est chargé de présenter, d'ici à la fin de 2012, un message global contenant des propositions concrètes pour mettre en œuvre la motion.

Pour s'acquitter de ce mandat, le Conseil fédéral a défini en septembre les grandes lignes d'un nouveau programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT 2014). Le CRT contient des propositions de mesures conformément aux exigences de la motion. Étant donné qu'il s'agit de mesures en profondeur qui ne sont pas encore prêtes à être mises en œuvre, le Conseil fédéral a commencé par présenter un calendrier. Parmi ces mesures figurent la réforme complète de la prévoyance vieillesse, l'accélération de la procédure d'asile, le développement futur de la politique de sécurité et la réforme du trafic régional des voyageurs (transfert du rail au bus).

► Allègements de 570 millions de francs dès 2014

► Réduction du taux d'intérêt de la dette de l'AI, diminution des versements dans le fonds d'infrastructure et économies dans l'administration

Compte tenu du déficit structurel pour 2014 non conforme au frein à l'endettement, des excédents budgétaires à peine suffisants durant les années suivantes et des nombreuses charges supplémentaires possibles, le Conseil fédéral propose en outre des mesures réalisables à court terme qui devraient alléger le budget de quelque 570 millions de francs à partir de 2014².

Les mesures qui seront réalisées jusqu'en 2016 dans le cadre du programme de consolidation touchent tous les grands groupes de tâches de la Confédération. La mesure la plus importante est la réduction du taux d'intérêt de la dette de l'AI envers l'AVS. La dette de l'AI envers l'AVS s'élève à 15 milliards de francs. La Confédération prend en charge l'intérêt de la dette de l'AI pendant la période de financement additionnel de l'AI jusqu'à la fin de 2017. Le taux d'intérêt de la dette a été fixé à 2%. Un tel niveau de taux n'étant pas usuel sur le marché, le taux d'intérêt sera abaissé à 1%. Pendant toute la période de financement additionnel de l'AI, le taux d'intérêt moyen reste néanmoins supérieur aux taux des emprunts de la Confédération assortis d'une échéance identique. Cette mesure permet d'alléger le budget de la Confédération de 142 millions de francs (25% de l'allègement). D'autres économies importantes sont réalisées dans le domaine des routes nationales (dont une diminution des versements dans le fonds d'infrastructure sur la base d'un ajustement aux besoins financiers des cantons; 17%), l'Administration fédérale (15%; dont une fixation de priorités pour les activités de recherche), la défense nationale (13%, en 2014 seulement), l'agriculture (10%), la coopération au développement (6%) et la formation et la recherche (5%). Enfin, il est prévu de supprimer les rabais sur la distribution de journaux et périodiques (encouragement indirect à la presse), ce qui permettra une économie de 50 millions.

Le Conseil fédéral adoptera le message sur le CRT 2014 en décembre. Si de nouvelles charges apparaissent jusque-là (augmentation des dépenses, diminution des recettes), le CRT pourra être relevé.

Tableau 4

► Le CRT 2014 n'épargne aucun groupe de tâches. Il vise à ramener le budget à l'équilibre durant les années 2014 à 2016. En fonction de l'évolution conjoncturelle et du niveau des charges supplémentaires, le CRT pourra être relevé.

Vue d'ensemble des mesures du programme de consolidation (CRT 2014)

Allègements prévus en millions de francs (2014-2016)

	2014
Intérêts inférieurs sur la dette de l'AI	142
Trafic	135
Administration fédérale	76
Défense nationale	74
Agriculture	58
Coopération au développement	39
Formation et recherche	31
Allègements totaux	700

Source : Mesures du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (21 septembre 2012)

² Des mesures pour un montant de 130 millions de francs ont déjà été mises en œuvre et sont incluses dans le plan financier 2014-2016. Le CRT 2014 permettra d'alléger le budget de quelque 700 millions de francs.

Un endettement stable

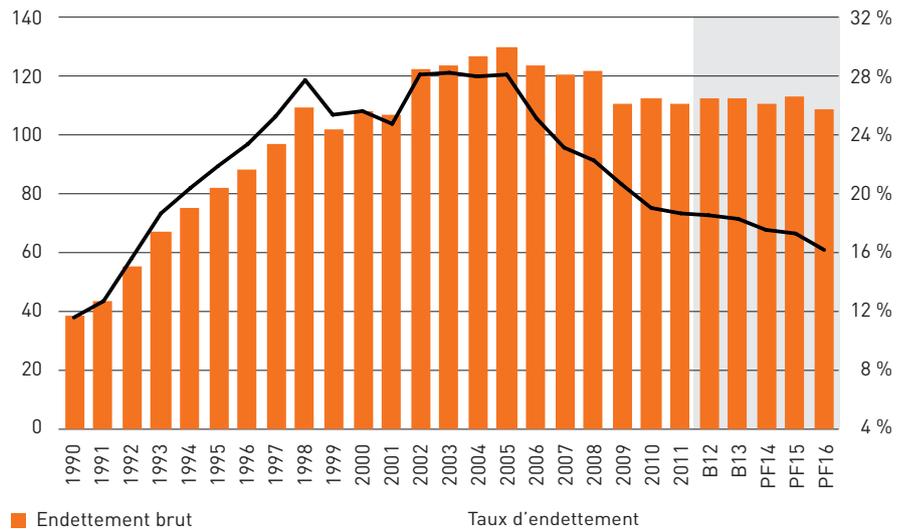
Après une réduction de 20 milliards de francs au cours de ces dernières années, la dette brute de la Confédération devrait se stabiliser durant les années à venir. Les variations de la dette sont dues avant tout à des effets techniques. Le taux d'endettement de la Confédération continue de se replier (voir graphique 5).

Graphique 5

► Depuis l'introduction du frein à l'endettement, le taux d'endettement de la Confédération a reculé de 12 points ou de près de moitié. La diminution de la dette allège durablement le budget de la Confédération. Elle a permis de réduire les charges d'intérêts de 25 % ou d'un milliard de francs.

Évolution de l'endettement de la Confédération (1990-2016)

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



Source : Administration fédérale des finances (2012), plan financier 2014-2016

► Finances fédérales solides, mais risque élevé de détérioration du budget

► La marge de manœuvre financière de ces dernières années est épuisée.

Commentaire et position d'économiesuisse

Le Conseil fédéral le reconnaît lui-même : les finances fédérales « restent solides » en vertu du budget 2013 et sont « foncièrement équilibrées ». Ce résultat est à mettre au crédit de la « politique budgétaire appliquée au cours de la dernière décennie en vertu du frein à l'endettement. La marge de manœuvre budgétaire s'est toutefois « amoindrie » et des risques « considérables » de détérioration du budget subsistent.

Cette année encore, le Parlement a dépensé tant et plus. La croissance des dépenses dans la formation et la recherche et, surtout, dans la coopération au développement rappelle celle des « années de vaches grasses » de la dernière, voire de l'avant-dernière législature. Or, ces années-là, tous les indices concordent, appartiennent au passé. La marge de manœuvre financière – environ 1,5 milliard de francs dégagés grâce à la réduction sensible de la dette et au bas niveau des taux – est épuisée. Pour reprendre l'expression du Conseil fédéral, « les excédents structurels se sont largement rétractés ». Tout indique que les finances fédérales vont au-devant de jours difficiles. Les taux de croissance des dépenses, de 8 % ou plus comme dans la coopération au développement, ont été décidés avec le regard tourné non pas vers l'avant, mais vers l'arrière. Comme le montrent les prévisions pour 2012, les finances fédérales ont définitivement amorcé un tournant.

► La diminution des recettes fiscales des personnes physiques pèse sur la Confédération.

L'épuisement de la marge de manœuvre financière est dû aussi aux réformes fiscales. Les causes ne sont toutefois pas à chercher dans la deuxième réforme de l'imposition des sociétés ou dans d'autres réformes en faveur des entreprises. Au cours de ces dernières années, aucun autre impôt n'a connu une croissance aussi forte que celle enregistrée par l'impôt sur le bénéficiaire. Même au plus fort de la crise financière et économique, les entreprises ont continué d'apporter leur contribution à l'État. Le principe de l'apport en capital entraîne un changement de système qui passe par la suppression d'une charge fiscale induite que personne ne conteste ; les conséquences passagères de la mesure, si tant est qu'elles soient perceptibles, sont parfaitement supportables pour les finances fédérales. Tel n'est pas le cas de la réforme de l'imposition de la famille et du passage à la compensation annuelle de la progression à froid : aussi justes soient-elles, ces réformes provoquent une diminution des recettes d'un milliard de francs environ, qui pèse sur la Confédération. Lors des prochaines réformes fiscales, par exemple lors de l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre, un impôt d'un autre âge qui nuit à l'attrait de la place économique suisse, ou du projet fiscal par excellence de ces prochaines années, soit la troisième réforme de l'imposition des sociétés, il conviendra de rappeler la nécessité de prendre rapidement les mesures législatives requises, même si elles impliquent des conséquences financières.

► Consolidations nécessaires

Le CRT 2014 s'inscrit dans le même chapitre, mais du côté des dépenses. Dans son volet consacré à la consolidation, ce programme fonctionne selon le principe usuel, déjà observé ailleurs, de la symétrie des sacrifices, tout en fixant des priorités. Même si une partie des mesures du CRT seront perceptibles, la non-réalisation du CRT ne représente pas une solution. Quand le frein à l'endettement exige de prendre des mesures pour respecter l'équilibre budgétaire, ces mesures doivent être prises. Compte tenu des charges supplémentaires possibles – les dépenses de l'armée donneront vraisemblablement encore matière à discussions – il ne faut pas exclure non plus que le CRT doive être renforcé. Dans l'hypothèse, un tel renforcement mériterait un soutien politique.

► Le réexamen des tâches doit se poursuivre.

L'autre solution consiste à entamer des réformes structurelles en profondeur qui déchargeront durablement les finances fédérales et qui conféreront au budget non seulement une plus grande stabilité, mais aussi une nouvelle marge de manœuvre. À ce titre, il est prévu de franchir une nouvelle étape dans ce sens dans le cadre du CRT. Le Parlement a chargé le Conseil fédéral de procéder à un réexamen des tâches, et le Conseil fédéral présentera des propositions assorties d'un calendrier. Contrairement aux mesures du programme de consolidation, qui concernent principalement le budget et qui le modifient passagèrement sur quelques points, les mesures découlant du réexamen des tâches ont des conséquences durables et sont donc observées avec plus d'attention par la politique et le public. Il est juste qu'une discussion ait lieu sur les réformes structurelles et le réexamen de l'ordre des priorités dans les tâches fédérales. Mais il serait faux de pratiquer la politique de l'autruche dès que les inévitables critiques se feront entendre. Dans le domaine de la défense nationale, le réexamen des tâches dure, du moins implicitement, depuis des années. Les moyens financiers en faveur de la défense nationale et, partant, la priorité de cette tâche ont diminué dans le budget de la Confédération. La « rentabilité » de la défense nationale fait l'objet d'un questionnement permanent. Pourquoi dès lors ne serait-il pas possible, légitime et utile de procéder à un réexamen approfondi d'autres groupes de tâches, par exemple des transports publics ?

► Il faut lancer le débat sur le projet FAIF. De nombreuses questions demeurent sans réponse.

Un mot enfin sur le projet FAIF : ce projet ne coïncide que marginalement avec la période de l'actuel plan financier. Des jalons importants pour l'avenir du trafic ferroviaire – non seulement en ce qui concerne les infrastructures, mais aussi des points de vue budgétaire et fiscal – seront cependant posés durant l'année en cours et l'année à venir. Le projet FAIF est complexe. Il touche un grand nombre de tâches et soulève de nombreuses questions. Ses implications s'étendent loin dans l'avenir. Des questions qui préoccupent aujourd'hui directement la politique risquent de reléguer au second plan des aspects plus lointains ainsi que des questions de fond. Ces aspects et ces questions doivent pourtant aussi être examinés. Car la solution FAIF qui sera adoptée déploiera ses effets pendant très longtemps. Personne ne connaît les problèmes et les conditions-cadre de demain. Des améliorations devront toujours être possibles. C'est pourquoi *economiesuisse* s'engage en faveur d'une solution limitée dans le temps, à adapter périodiquement, mais sans succès jusqu'à présent. Les questions qui ont été insuffisamment traitées jusqu'ici concernent surtout les aspects financiers et fiscaux du projet. Ainsi, le relèvement et l'affectation de l'impôt fédéral direct sous la forme d'un plafonnement de la déduction pour les frais de transport posent des problèmes qui méritent discussion. De même, la poursuite de l'utilisation d'une partie des recettes de l'impôt sur les huiles minérales en faveur du rail apparaît malvenue, compte tenu du fait que les besoins financiers de la route augmentent et qu'ils ne sont pas couverts. Les transferts de fonds entre tâches (financement croisé) posent des questions de fond qui concernent aussi la RPLP. Il est prévu que le produit de cette redevance continue de profiter pleinement au rail. De l'avis des milieux concernés, le projet FAIF se focalise sur le trafic de voyageurs et néglige le trafic de marchandises. Ne serait-ce que pour cette raison, une discussion s'impose. La commission délibérante du Conseil des États donne l'impression de s'être beaucoup préoccupée de l'extension de la première étape d'aménagement (plusieurs étapes sont prévues au cours des prochaines décennies) et du financement de celle-ci. À ce sujet, elle ne veut pas, contrairement à la première proposition, puiser dans le fonds FTP, ce dont il faut se réjouir. Mais la solution proposée par la commission de relever provisoirement de un pour mille le taux de TVA ne convainc pas non plus. Le projet FAIF prévoit déjà d'utiliser la TVA. Par conséquent, la proposition de la commission signifie un nouveau pour mille en plus de l'existant. Sachant qu'il est prévu de maintenir l'actuel pour mille de TVA alors qu'il est lié au fonds FTP temporaire, on ne peut que se méfier de la proposition d'un nouveau pour mille de TVA «limité dans le temps». Cette question ainsi que d'autres (dont les coûts supplémentaires pour l'exploitation et l'entretien des nouvelles infrastructures) devront d'abord être clarifiées avant de prendre des décisions majeures comme celles qui sont prévues dans le projet FAIF.

Pour toutes questions :

frank.marty@economiesuisse.ch
frederic.pittet@economiesuisse.ch
vincent.simon@economiesuisse.ch