

Finances fédérales : donner la priorité à la troisième réforme de l'imposition des entreprises

dossier politique

17 novembre 2014 Numéro 8

Politique financière L'évolution des finances fédérales a rarement été aussi incertaine. La Confédération anticipe certes d'importants excédents pour les années à venir, mais ces derniers ne pourront être réalisés que si la conjoncture reste favorable. Partant, nous avons besoin de perspectives positives, en particulier de savoir que la place économique suisse restera attrayante à moyen et à long terme. Or, il n'est pas certain aujourd'hui que cette condition sera remplie ces prochaines années. Une dégradation des perspectives économiques et les doutes qui ont germé au sujet de la volonté de la Suisse de résoudre rapidement et de manière décidée les problèmes fiscaux pourraient se traduire par une détérioration dramatique des finances fédérales. Le Conseil fédéral table sur un léger excédent structurel en 2015. Des mesures d'économie seront nécessaires l'année prochaine et la suivante pour respecter les exigences du frein à l'endettement.

Position d'economiesuisse

- ▶ Face à l'évolution conjoncturelle incertaine et aux défis financiers qui se posent à la Confédération, il convient d'exploiter de manière systématique les potentiels d'économie existants. Le CRT doit être mis en œuvre intégralement.
- ▶ La troisième réforme de l'imposition des entreprises est un projet prioritaire de la Confédération. Il est vital pour la Suisse, aussi bien du point de vue économique que de la politique financière.
- ▶ La réforme peut être financée par la Confédération sans relèvement des impôts et sans mesures d'austérité temporaires. Il faut pour cela une politique financière prospective et une gestion prudente des dépenses.
- ▶ Une marge de manœuvre financière doit être créée et préservée pour la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Finances fédérales : il faut une politique financière prospective

Perspectives financières favorables, mais incertaines

Il y a longtemps que les perspectives financières de la Confédération n'avaient plus été aussi incertaines. Cette situation est d'une part liée à la conjoncture. La planification financière actuelle de la Confédération, qui va jusqu'en 2018, prend comme point de départ une croissance économique positive conforme à la moyenne. Or nul ne sait si cette prévision va se concrétiser. Les statistiques disponibles signalent en effet un ralentissement conjoncturel, voire une détérioration de la situation économique. À moyen terme, une évolution économique négative aurait un impact notable sur les finances fédérales.

► Des excédents grâce à une forte imposition des bénéficiaires.

Pour autant que la conjoncture reste favorable, le Conseil fédéral s'attend à des excédents de plus de 2 milliards de francs d'ici à 2018. Ces excédents seront avant tout générés par la forte augmentation de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés. Cette croissance serait freinée en cas de ralentissement conjoncturel. Des doutes quant à la volonté et à la capacité de la Suisse de préserver l'attrait de sa place économique pour les entreprises internationales seraient également néfastes. En effet, la majeure partie de l'impôt sur les sociétés provient des multinationales. Cette thématique concerne d'un côté l'avenir de la libre circulation des personnes et les futures relations entre la Suisse et l'Union européenne et, de l'autre, l'évolution de la place fiscale helvétique.

► Des risques planent sur l'évolution future ; l'année 2015 sera décisive.

Actuellement, les perspectives des finances fédérales oscillent donc entre deux pôles : si tout va bien, la Confédération dégagera ces prochaines années d'importants excédents qui lui permettront de financer divers projets. Si tel n'est pas le cas, elle sera au contraire confrontée à des problèmes financiers sans précédent depuis l'introduction du frein à l'endettement il y a dix ans. L'année 2015 sera décisive et montrera dans quelle direction la situation évoluera. La Confédération n'a guère de prise sur les aléas conjoncturels. En revanche, elle a la capacité de mener une politique financière prudente et prospective et de créer des conditions-cadre favorables à l'économie, notamment sous l'angle de la politique fiscale – mais pas seulement.

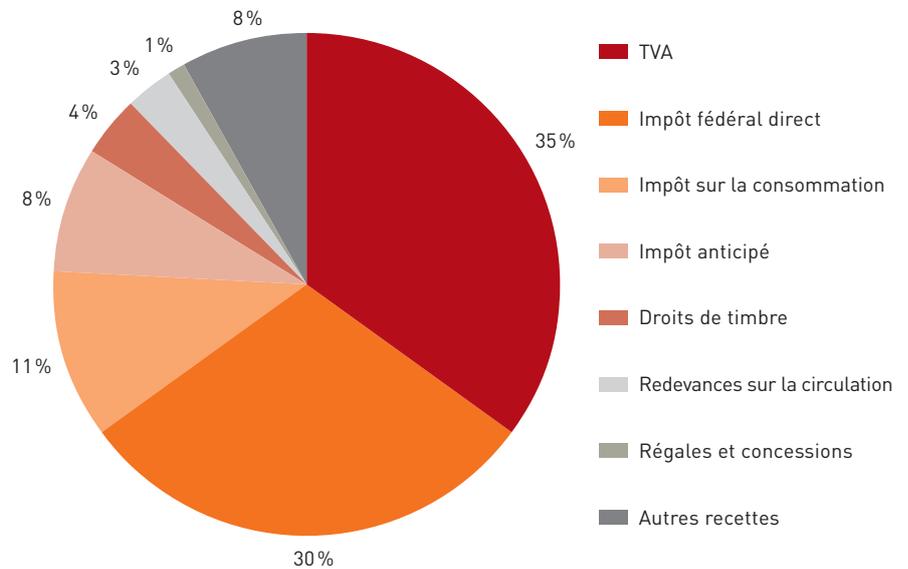
Extrapolations pour 2014 : diminution des recettes et réduction encore plus marquée des dépenses

Selon les extrapolations de l'Administration fédérale des contributions pour l'exercice 2014, le budget fédéral devrait se solder par un excédent de l'ordre d'un demi-milliard de francs, alors que seul un surplus de 0,1 milliard avait été budgété. Deux raisons sont à l'origine de ce résultat meilleur que prévu. D'une part, les recettes sont nettement inférieures aux attentes (-2 milliards), car l'impôt fédéral direct a été largement surestimé (-1,4 milliard de francs). D'autre part, les dépenses sont également inférieures de 2,3 milliards aux projections budgétaires. Il en résulte un excédent de 0,5 milliard.

Graphique 1

► La TVA est la principale source de recettes de la Confédération. En raison de la forte hausse des impôts sur les bénéfiques, les impôts directs l'égaliseront bientôt. À eux deux, la TVA et les impôts directs financent la Confédération à hauteur de deux tiers. La répartition des recettes fiscales en Suisse est peu commune. Dans la plupart des pays industrialisés, les impôts indirects sont bien plus importants que les impôts directs, les seconds étant considérés comme nuisibles pour la croissance. L'OCDE recommande à la Suisse de miser davantage sur des impôts indirects comme la TVA.

Recettes de la Confédération (2015) : des impôts directs toujours plus lourds
Part des sources de recettes à l'ensemble des recettes, en %

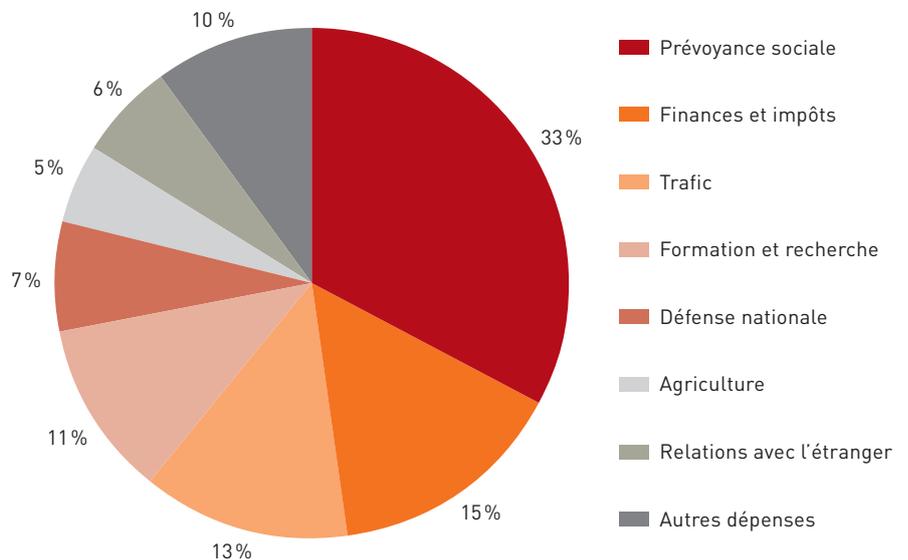


Source : Administration fédérale des finances (2014), rapport sur le budget 2015

Graphique 2

► Aujourd'hui, la Confédération consacre un franc sur trois à la prévoyance sociale (contre un franc sur cinq en 1990). L'AVS absorbe la majorité de ces ressources. Comme le vieillissement démographique continue de s'accroître, les dépenses de l'AVS continueront de s'alourdir. Afin d'éviter que les autres dépenses de la Confédération ne se trouvent sous pression, les contributions fédérales en faveur de l'AVS ne devraient plus être fixées sur la base des coûts. En raison de la fixation légale des dépenses, dans le cadre de l'AVS, mais également dans de nombreux autres domaines, la marge de manœuvre de la Confédération se comprime.

Dépenses fédérales (2015) : la marge de manœuvre financière diminuée
Part des sources de dépenses rapportées à l'ensemble des dépenses, en %



Source : Administration fédérale des finances (2014), rapport sur le budget 2015

Projections pour 2015 : faible excédent grâce à des allègements

Le Conseil fédéral propose d'inscrire au budget 2015 des recettes ordinaires de 67,5 milliards de francs et des dépenses de 67,0 milliards. Il en résulte un excédent ordinaire de 500 millions. Ce montant comprend une composante conjoncturelle de 338 millions exigée par le frein à l'endettement dans l'hypothèse d'une accélération de la croissance économique (PIB : +2,6%) ; cette année, le frein à l'endettement avait encore autorisé un déficit marginal. L'excédent résiduel de 186 millions est de nature structurelle. Il constitue une réserve financière qui, par le passé, avait été utilisée principalement pour réduire l'endettement.

Le budget prévoit des allègements de l'ordre de 700 millions de francs, composés de mesures du programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT, 380 millions), de coupes transversales (principalement indexation sur le renchérissement, 290 millions) et de réductions dans le domaine propre de la Confédération (frais généraux et charges d'exploitation, 40 millions). Ces économies correspondant à l'excédent conjoncturel exigé par le frein à l'endettement (338 millions) sont impératives. L'agriculture et les transports sont particulièrement touchés.

En 2015, les recettes de la Confédération augmenteront nettement plus vite que les dépenses. Une croissance actualisée et corrigée des effets spéciaux de 3,1% est ainsi attendue. Cette progression sera principalement alimentée par l'impôt fédéral direct (+ 5,6%, impôt sur les bénéfices : +8,6%), la TVA (+ 3,1%) et l'impôt anticipé ; pour ce dernier, une croissance record supérieure à 10% est prévue. Les dépenses vont croître de 1,3%. Cette croissance modérée s'explique par les mesures CTR, la faible inflation et les économies réalisées sur les paiements d'intérêts du fait du bas niveau des taux d'intérêt ainsi que de la réduction massive de la dette opérée ces dernières années. Les dépenses supplémentaires de près de 900 millions concernent pour deux tiers l'aide sociale et en particulier l'AVS (+222 millions). En raison d'un effet spécial, une forte augmentation des subventions pour les primes d'assurance-maladie est attendue (+7,5% ou 170 millions). Les domaines de la coopération internationale (+3,7%, l'intégralité de la croissance de 7,7%, soit 191 millions, concerne la coopération au développement), de l'aide sociale (2,7%) ainsi que la formation et la recherche (2,2%) affichent le plus fort taux de croissance. Dans le groupe de tâches finances et impôts, les dépenses diminuent légèrement du fait de charges d'intérêts moins élevées (-0,1%). La défense nationale (-3,1%, principalement à la suite du refus du Gripen) et l'agriculture (-3,6%, du fait des réductions effectuées dans le cadre du CTR) sont d'autres domaines où les dépenses diminuent en valeur absolue.

Les deux Chambres du Parlement examineront le budget au cours de la session d'hiver. La Commission des finances du Conseil national (CdF-N) recommande à son plénum de réduire de près de 100 millions de francs les ressources consacrées à l'aide au développement et de relever de plus de 100 millions de francs celles destinées à l'agriculture. Malgré un léger report, l'objectif de 0,5% du revenu national brut est maintenu. La Commission des finances du Conseil des États (CdF-E) va moins loin. En ce qui concerne l'agriculture, elle propose à son plénum une hausse des ressources de près de 65 millions de francs, sans réduction de l'enveloppe destinée à l'aide au développement. Elle propose par ailleurs d'augmenter de 7,5 millions de francs les ressources consacrées à la prise en charge extrafamiliale des enfants.

Graphique 3

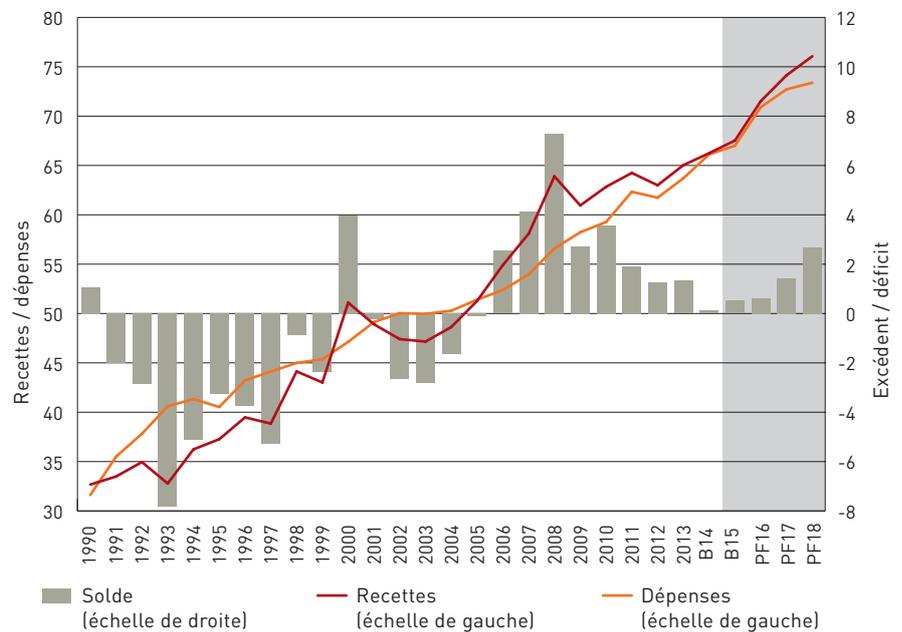
► Jusqu'en 2018, les recettes de la Confédération vont croître plus rapidement que les dépenses. Il en résultera des excédents pouvant atteindre 2,7 milliards. Ces excédents indispensables pour financer les projets prioritaires de la Confédération, en première ligne la troisième révision de l'imposition des entreprises, pourraient être réduits par un ralentissement de la conjoncture et un ajustement des recettes attendues. Il est donc d'autant plus important d'engager systématiquement toutes les mesures d'allègement budgétaires envisageables.

► Les mesures du CRT sont déjà inscrites au budget 2015.

► Message additionnel : mesures touchant le personnel fédéral ; traitement pas clair.

Évolution du budget de la Confédération (de 1990 à 2018)

Recettes, dépenses et résultat de financement en milliards de francs



Source : Administration fédérale des finances (2014), plan financier 2016-2018

Politique financière prudente : mesures d'économie découlant du CRT et autres allègements budgétaires

Le Conseil fédéral est conscient des risques budgétaires et procède depuis un certain temps déjà à une politique financière prospective. Le programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT) constitue un élément de cette politique. La mise en œuvre des mesures du CRT était initialement prévue en 2014. Or ces mesures ont été évaluées de manière très différenciée lors des délibérations parlementaires. Finalement, le Conseil national a renvoyé le projet au Conseil fédéral en chargeant ce dernier de le compléter. En raison du renvoi du dossier, aucun allègement découlant du CRT n'a été mis en œuvre dans le cadre du budget 2014. Des allègements seront en revanche impératifs en 2015, faute de quoi les exigences du frein à l'endettement ne seront pas respectées. C'est pourquoi le Conseil fédéral a intégré directement dans le budget certaines mesures du CRT. Cela a été possible parce que les mesures concernées n'exigent pas de modifications de la loi. Le Conseil fédéral a ainsi concrétisé une grande partie des mesures présentées dans le cadre du CRT et renoncé à trois d'entre elles seulement (notamment l'abaissement du taux d'intérêt nettement trop élevé pour le service de la dette auprès de l'AVS). D'autres mesures d'économie découlant du CRT devront être concrétisées durant les années 2016 et 2017 afin de respecter le frein à l'endettement. Dès 2017, ces mesures serviront à créer une marge de manœuvre financière.

La question de la poursuite des travaux de réexamen des tâches dans le cadre du CRT reste ouverte. Au mois de septembre, le Conseil fédéral a présenté un message additionnel annonçant des mesures d'économie touchant aux rétributions du personnel fédéral. Le Conseil national avait exigé des coupes à hauteur de 300 millions de francs. Dans ce message, le Conseil fédéral présente divers moyens de concrétiser ces coupes. Toutes les variantes prévoient la suppression de quelque 2000 emplois fédéraux ou davantage. Étant donné que 70 % des charges de personnel concernent les Départements de la défense (DDPS, 33 %), des finances (DFF, 27 %) et des affaires étrangères (DFAE, 11 %), ces derniers

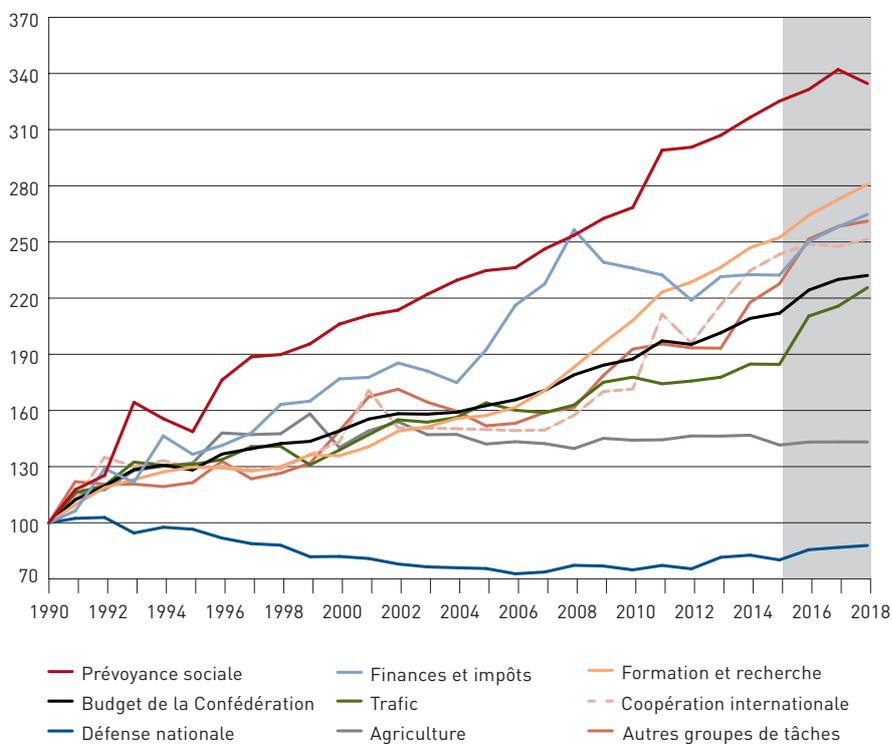
seraient les plus touchés par les coupes. Le Conseil fédéral fait valoir qu'une réduction notable des effectifs entraînerait un ajustement correspondant des prestations. Il montre où des aménagements devraient être effectués et quelles en seraient les conséquences. D'après le Conseil fédéral, la situation financière n'exige pas, pour l'instant, une réduction substantielle des effectifs et des prestations. Il n'est pas encore clair si le Parlement se penchera sur ce message additionnel. La Commission des finances du Conseil national a adopté la décision de principe de s'en tenir au CRT original et de renoncer à poursuivre les délibérations. Le Conseil fédéral partage son avis. Comme nous l'avons déjà évoqué, les mesures prévues par le CRT initial ont déjà en grande partie été intégrées au budget.

Graphique 4

► D'ici à 2018, la prévoyance sociale, principal poste de dépenses de la Confédération, absorbera près de 3,5 fois plus de ressources qu'en 1990. Les dépenses en matière de transport ont au contraire enregistré une progression inférieure à la moyenne. Ce domaine rattrapera toutefois son retard avec le projet FAIF et, éventuellement, avec le projet de refonte du financement des routes (FORTA). La coopération internationale au développement (CI) s'est également nettement renforcée ces dernières années. Seule la défense nationale a vu ses dépenses diminuer par rapport à 1990.

Évolution inégale des dépenses ; la coopération internationale au développement et les transports rattrapent leur retard

Évolution des dépenses fédérales, indexées à 1990 = 100



Source : Administration fédérale des finances (2014), plan financier 2016-2018

Plan financier 2016-2018 : excédents structurels grâce à un solide impôt sur les bénéficiés

Le Conseil fédéral prévoit une croissance nominale du PIB de 2,9% en moyenne pour la période du plan financier. La croissance prévisionnelle des recettes (3,4% en moyenne) est comparativement plus élevée. Étant donné que la croissance des dépenses (2,6%) est moins soutenue, un excédent structurel de 2,7 milliards est prévu pour 2018. L'année 2016 devrait être semblable à 2015 : l'excédent structurel étant encore faible (180 millions), des mesures d'allègement restent nécessaires du point de vue actuel. En 2017, l'excédent grimpera à plus d'un milliard.

Cette évolution positive s'explique par les prévisions de recettes optimistes et par l'évolution modérée des dépenses. Du côté des recettes, l'impôt sur les bénéficiés devrait rester très dynamique (croissance annuelle de 7,5% ;

impôt fédéral direct de 6,7 % au total). Si l'on tient aussi compte de la forte contribution de l'impôt anticipé (+4,6 %), la croissance annuelle des recettes s'établit à 3,4 % en moyenne.

Du côté des dépenses, le domaine du trafic affiche la plus forte hausse (+5,1 %), devant la formation et la recherche (3,3 %). La forte progression des dépenses liées au trafic s'explique par le projet FAIF et par la décision prise dans ce cadre d'affecter à ce domaine davantage de ressources fédérales (transports publics +6,5 %). Dans le domaine de l'aide au développement, la très forte croissance des dépenses observée ces dernières années se ralentit car l'objectif de dépenses fixé par le Parlement (0,5 % du revenu national brut) est atteint. La prévoyance sociale, qui représente le plus grand poste de dépenses de la Confédération, affichera une croissance de 1,4 %, soit moins que la moyenne. Cette faible progression tient essentiellement à l'arrivée à terme, en 2018, du financement additionnel de l'AI. Les dépenses au titre de la réduction des primes affichent une progression relativement forte de 4,2 %. Une croissance encore plus soutenue est attendue au niveau des prestations complémentaires (4,5 %).

► La conjoncture influence les finances de la Confédération essentiellement à moyen et long termes ; un fléchissement conjoncturel se traduirait une forte diminution des recettes.

Risque conjoncturel

La conjoncture a naturellement un impact considérable sur les finances fédérales. D'ici à 2018, le Conseil fédéral table sur une croissance économique moyenne de 2 % en termes réels, soit 1,7 %. L'économie ne devrait réellement prospérer qu'en 2015 (PIB + 2,5 %). Le Conseil fédéral analyse à l'aide de scénarios ce qui se passerait si la croissance économique s'écartait des hypothèses formulées. À l'échelle d'un exercice financier, ces effets sont marginaux. Le frein à l'endettement s'adapte à la conjoncture. En 2015, une détérioration sensible de la conjoncture pourrait par exemple se traduire non pas par l'excédent structurel prévu de 200 millions, mais par un déficit équivalent. Un tel déficit ne causerait pas de problèmes majeurs à la Confédération. Les conséquences de la conjoncture sont surtout perceptibles à moyen et long termes. Ainsi, si la croissance annuelle moyenne du PIB sur la période 2014-2018 n'atteignait pas les 2 % prévus mais uniquement 1,5 %, il en résulterait pour la Confédération des recettes nettement plus faibles de 4,7 milliards. Un repli des recettes de cet ordre solliciterait à l'excès l'effet compensatoire du frein à l'endettement et devrait être compensé au moins partiellement. Le Conseil fédéral part de l'hypothèse que des mesures d'un montant de 1 milliard seraient nécessaires (à titre comparatif : le CRT 2014 se monte à quelque 700 millions). Inversement, une croissance économique robuste se traduirait par des excédents plus élevés. Un tel scénario ne se profile toutefois pas pour l'instant.

► La croissance supérieure à la moyenne de l'impôt sur les entreprises...

L'impôt sur les bénéfices pour booster les recettes

Outre la conjoncture, les recettes de l'imposition des entreprises influencent dans une large mesure l'évolution financière de la Confédération. L'impôt sur les bénéfices enregistre actuellement une croissance inégalée par d'autres sources de revenus. La croissance de cet impôt était déjà élevée ces dernières années. Le Conseil fédéral table sur une poursuite de cette tendance pour les années à venir ; sur les 8,5 milliards de recettes supplémentaires attendus d'ici à 2018, 2,3 milliards – soit plus de 27 % – devraient être le fait de la croissance de l'impôt sur les bénéfices. La part de cet impôt aux recettes fédérales se chiffre à quelque 16 %. Une croissance qui est donc supérieure à la moyenne.

► ... dépend de la conjoncture internationale et du succès de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Deux conditions doivent être réunies pour que l'impôt sur les bénéfices poursuive son expansion : premièrement, l'évolution conjoncturelle doit se maintenir à un bon niveau à l'échelle internationale, et deuxièmement, la Suisse doit continuer à attirer des entreprises internationales. En d'autres termes, les entreprises internationales présentes en Suisse ont besoin de perspectives positives, en

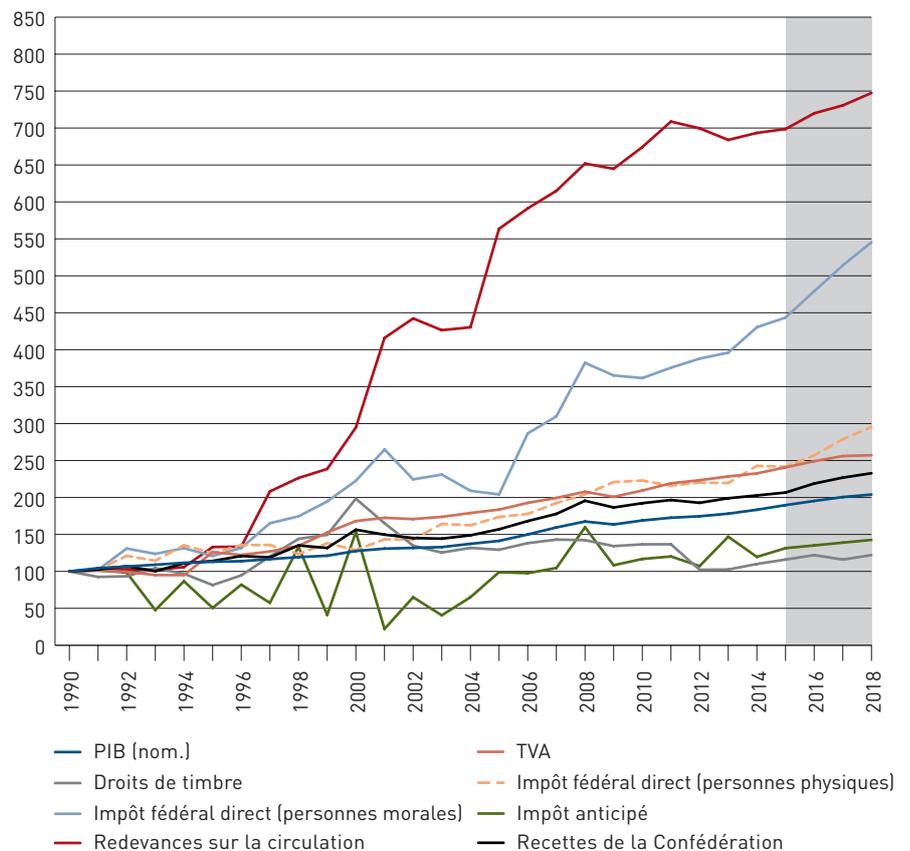
particulier de savoir que notre pays restera attrayant à l'avenir, surtout pour les fonctions mobiles de l'entreprise telles que la recherche et le développement, le financement et le commerce de gros. Pour que cette dernière condition soit satisfaite, la troisième réforme de l'imposition des entreprises devra être ferme. Le Conseil fédéral affirme clairement : «*La forte croissance des recettes suppose que l'attrait de la place économique suisse sera maintenu grâce à la 3^e réforme de l'imposition des entreprises*» (Plan financier).

Graphique 5

► D'ici à 2018, les entreprises financent près de 16 % des recettes de la Confédération via les impôts directs, soit 9 points de pourcentage de plus qu'en 1990 (6,8 %).

Sur six francs gagnés par la Confédération, un franc provient des bénéfices des entreprises

Évolution des recettes fédérales (1990 = 100)



Source : Administration fédérale des finances (2014), Plan financier 2016-2018

Les redevances sur la circulation enregistrent la plus forte hausse des recettes depuis 1990 ; leur croissance tient essentiellement à l'introduction de l'impôt sur les véhicules automobiles (1997) et de la RPLP (2001). L'impôt sur les entreprises (impôt fédéral direct frappant les personnes morales) arrive en deuxième position. D'ici à 2018, les entreprises financent directement près de 16 % des recettes fédérales, soit 9 points de pourcentage de plus qu'en 1990 (6,8 %). Sur six francs gagnés par la Confédération, un franc provient directement de l'imposition des bénéfices des entreprises.

D'ici à 2018, les recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices seront 5,5 fois plus élevées qu'en 1990 (+450 %). Dans le même intervalle, les recettes fédérales totales doubleront seulement (+130 %). Si l'impôt sur les entreprises avait affiché la même évolution que l'impôt sur le revenu, la Confédération serait aujourd'hui «plus pauvre» de plus de 3,7 milliards – un montant supérieur aux ressources fédérales consacrées à l'agriculture ou à l'aide au développement.

Leur hausse ne s'explique pas par l'introduction de nouvelles taxes, comme c'est le cas pour les redevances sur la circulation. Depuis 1990, deux réformes de l'imposition des entreprises ont rendu la place économique suisse plus attractive pour les entreprises internationales et les PME.

La réforme de l'imposition des entreprises III : une réforme vitale sous l'angle de la politique financière

► L'évolution internationale rend des adaptations fiscales nécessaires.

En raison de l'évolution fiscale internationale, la Suisse doit en partie adapter son système d'imposition des entreprises. La réforme de l'imposition des entreprises III doit permettre de réaliser cet ajustement. La réforme poursuit un triple objectif : maintenir l'attrait fiscal de la place économique suisse, garantir l'acceptation internationale du système fiscal et maintenir le substrat fiscal. La réforme de l'imposition des entreprises III est vitale pour la Suisse, à la fois sous l'angle de la politique financière et de celui de la politique économique. Plusieurs centaines de milliers d'emplois et des recettes fiscales nettement supérieures à 5 milliards de francs à tous les niveaux de l'État dépendent du maintien de l'attrait international de la place économique suisse.

► La Confédération soutient la réforme fiscale.

La procédure de consultation relative à la réforme de l'imposition des entreprises III est actuellement en cours (jusqu'en janvier 2015). Le projet de loi tel que proposé par le Conseil fédéral porte non seulement sur la réforme fiscale à proprement parler, mais aussi sur d'autres mesures qui n'ont rien à voir avec l'objectif poursuivi par la réforme de l'imposition des entreprises. Les réformes fiscales indispensables représentent actuellement un montant de 1,5 milliard de francs environ pour la Confédération. Il s'agit essentiellement d'appuis financiers que la Confédération apporte aux cantons pour lesquels l'impact direct de la réforme est le plus fort. La Confédération perçoit quelque 4 milliards auprès des entreprises internationales. Ce sont précisément ces recettes fiscales qui sont en jeu. C'est pourquoi la Confédération soutient les cantons dans la mise en œuvre de mesures de remplacement, en particulier dans la diminution des taux d'imposition des bénéficiaires, la solution la plus prometteuse à long terme. L'objectif est de maintenir l'attrait de la Suisse grâce à des mesures fiscales qui ne vont pas à l'encontre des normes internationales.

► Constitution d'excédents structurels en vue du financement de la RIE III.

Le financement de la contribution fédérale à la réforme de l'imposition des entreprises est une tâche centrale de la politique financière ces prochaines années. Le Conseil fédéral formule des suggestions en la matière dans le document mis en consultation. Outre des mesures portant sur les recettes (nouvel impôt sur les gains en capital frappant les titres et recrutement d'inspecteurs fiscaux supplémentaires), une solution axée sur les dépenses est mise en avant : la constitution et l'utilisation d'excédents structurels de la Confédération.

► Jalons financiers de la prochaine législature.

Comme indiqué, des excédents considérables se dessinent à partir de 2017. À condition toutefois que la conjoncture ne baisse pas et que les entreprises internationales gardent l'espoir que la réforme de l'imposition des entreprises III aboutisse. La formation d'excédents peut être encouragée. Il suffit pour cela que la Confédération pose les bons jalons lorsqu'elle sera amenée à prendre des décisions de politique financière ces prochaines années. Ces jalons comprennent la fixation, par le Conseil fédéral, d'objectifs de croissance pour les grands groupes de tâches, ce qu'il fera au début de la prochaine législature. En outre, c'est lié, il reverra les grandes enveloppes financières pour la période de 2017-2020 (message FRI, coopération internationale, agriculture). Les indicateurs financiers devront être fixés de manière à soutenir la formation d'excédents destinés à financer la réforme de l'imposition des entreprises III et d'autres projets prioritaires de la Confédération (dont surtout le nouveau financement routier (FORTA)). La mise en œuvre de la réforme de l'imposition des entreprises III est prévue à partir de 2019. Elle ne déploiera ses effets sur les finances de la Confédération qu'à partir de 2022.

Position d'économiesuisse

► Définir des priorités pour éviter des interventions drastiques.

Dans le dossierpolitique sur les finances publiques de 2013, economiesuisse réclamait une vue d'ensemble de la politique financière et la priorisation des projets¹. Le Conseil fédéral arrive à la même conclusion dans son plan financier (p. 43):

«Au vu des incertitudes économiques et des possibles charges supplémentaires liées aux projets non encore pris en compte, il est indispensable de fixer des priorités. Cette nécessité vaut spécialement pour les projets fiscaux actuellement en discussion et susceptibles de générer les charges supplémentaires les plus élevées. Le Conseil fédéral lancera à l'automne 2014 la consultation relative à la RIE III. Ce projet de réforme est d'une importance cruciale pour notre pays, non seulement sur le plan fiscal, mais aussi, comme cela est dit plus haut, sur les plans budgétaire et économique. Pour la Confédération, l'objectif de préserver notre compétitivité internationale et de maintenir le rendement de l'imposition des entreprises requerra des sacrifices. Compte tenu des charges qui découleront de cette réforme, il apparaît important de conserver autant que possible la marge de manœuvre budgétaire disponible. Telle est la condition à remplir si l'on entend éviter que la mise en œuvre des réformes ne nécessite de lourdes mesures d'allégement budgétaire tant du côté des dépenses que des recettes.»

► La troisième réforme de l'imposition des entreprises est un projet essentiel pour la prospérité de la Suisse.

Il n'y a pas grand-chose à ajouter. Le Conseil fédéral apprécie la situation de façon pertinente. Encore plus que l'année dernière, la réforme de l'imposition des entreprises s'impose comme un projet prioritaire pour la Suisse. Elle revêt une importance cruciale pour le pays, aussi bien en termes de recettes fiscales que d'emplois. La question du financement doit donc faire l'objet d'une attention particulière. L'économie se dresse contre des mesures touchant les recettes, en particulier contre l'introduction d'un impôt sur les gains en capital. Un tel impôt ne serait pas seulement hasardeux d'un point de vue objectif (substance fiscale pratiquement identique à celle de l'impôt sur la fortune, coût élevé, rentabilité aléatoire et fluctuante), mais également très risqué d'un point de vue politique. En raison des fortes oppositions, il prêterait sérieusement le soutien dont pourrait bénéficier la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Mis à part l'impôt sur les gains en capital, le Conseil fédéral a inclus dans le projet de réforme d'autres mesures qui n'ont rien à voir avec la question du choix du site. Une partie de ces mesures engendrent des coûts, sous la forme de pertes fiscales pour la Confédération, mais également pour les cantons. Une politique financière prudente consiste aussi à renoncer aux mesures qui ne sont pas nécessaires et que personne n'a demandées (adaptation de la compensation des pertes, déduction des participations, imposition partielle des dividendes).

► Les excédents doivent être utilisés pour des projets prioritaires – pas d'excès de confiance.

Pour ce qui est des mesures relatives aux dépenses, des priorités doivent impérativement être fixées. Tant mieux si des excédents peuvent être dégagés pratiquement sans intervention de la Confédération (avant tout parce que les recettes de l'impôt sur les bénéfices affichent toujours une robuste croissance); ils doivent être utilisés pour préserver la substance fiscale dont ils sont issus (c'est-à-dire pour les entreprises internationales implantées en Suisse et dont la situation fiscale menace de se détériorer fortement). Cependant, les excédents ne sont pas garantis et doivent d'abord être réalisés par le biais d'une politique financière prospective. D'ailleurs, le Conseil fédéral met en garde – à raison – contre un excès de confiance. Parmi tous les projets à financer, la priorité devra être donnée, ces prochaines années, à la troisième réforme de l'imposition

¹ Cf. economiesuisse [2013], «Finances fédérales: Gros risques en perspective en l'absence de priorités», dossierpolitique n° 13

des entreprises, cela dans l'intérêt de la Suisse. Cette priorisation sera d'autant plus importante dans l'éventualité d'une contraction de la marge de manœuvre budgétaire.

► Mise en œuvre systématique des mesures d'allègement.

Afin d'accroître la marge de manœuvre budgétaire, les possibilités d'introduire des mesures d'allègement doivent être systématiquement exploitées. Actuellement, cela est valable avant tout pour le CRT, que le Conseil fédéral veut à raison mettre en œuvre au-delà des besoins découlant du frein à l'endettement. Une augmentation modérée des dépenses offre la meilleure garantie de pouvoir vraiment générer les excédents requis².

► Il est important d'examiner d'autres mesures ponctuelles, mais la politique financière doit rester solide.

Pour l'instant, le Conseil fédéral ne souhaite pas discuter d'autres mesures d'allègement budgétaire, telles que la réduction des effectifs présentée dans le message additionnel CRT. Il souligne que des mesures de ce type ne seraient engagées que si une crise financière contraignait la Confédération à effectuer des coupes drastiques. Cela est peut-être correct pour les ordres de grandeur évoqués dans le message additionnel (300 millions de francs, 2000 emplois). On peut cependant se demander s'il est nécessaire d'appliquer l'approche du tout ou rien prônée par le Conseil fédéral ou s'il ne serait pas possible et judicieux d'engager des mesures ponctuelles. En revanche, on peut pleinement adhérer à la déclaration faite par le Conseil fédéral dans son message additionnel CRT au sujet de la nécessité d'un éventuel assainissement futur : «*Il est cependant encore plus opportun de prévenir une telle situation [c'est-à-dire la nécessité d'un assainissement] par une politique financière prospective, une hausse modérée des dépenses et une politique économie et fiscale axée sur la croissance*» (p. 21).

► Financer la RIE III sans programmes d'économie ni hausses d'impôt est possible. Il en va de l'avenir de la Suisse en tant que site d'implantation de premier plan à l'échelle mondiale.

Dès lors que la réforme de l'imposition des entreprises III est planifiée avec soin, il est possible de financer la contribution de la Confédération à celle-ci également sans mesures unilatérales, telles des hausses d'impôt, ni programmes d'économie à court terme. En effet, la Confédération devra verser la totalité de sa contribution à la mise en œuvre de la réforme seulement la quatrième année, soit dans huit ans (2022). La Confédération a relevé les ressources consacrées à l'aide au développement dans une mesure et un laps de temps comparables. Des hausses d'impôt n'avaient pas été nécessaires, et il n'avait pas été question d'introduire de nouveaux impôts. La réforme de l'imposition des entreprises n'est pas plus importante que d'autres grands projets d'actualité, comme la stratégie énergétique 2050 ou la réforme de la prévoyance vieillesse. Cependant, ses enjeux financiers et économiques sont énormes.

Aussi incertaines que soient les perspectives financières de la Confédération en ce moment, il est possible de prendre diverses mesures politiques pour accroître la sécurité. La Confédération ne peut influencer la conjoncture – mais elle peut mener une politique financière visant à consolider la place économique suisse. Cela aura des retombées positives sur les budgets des collectivités suisses et, en particulier celui de la Confédération.

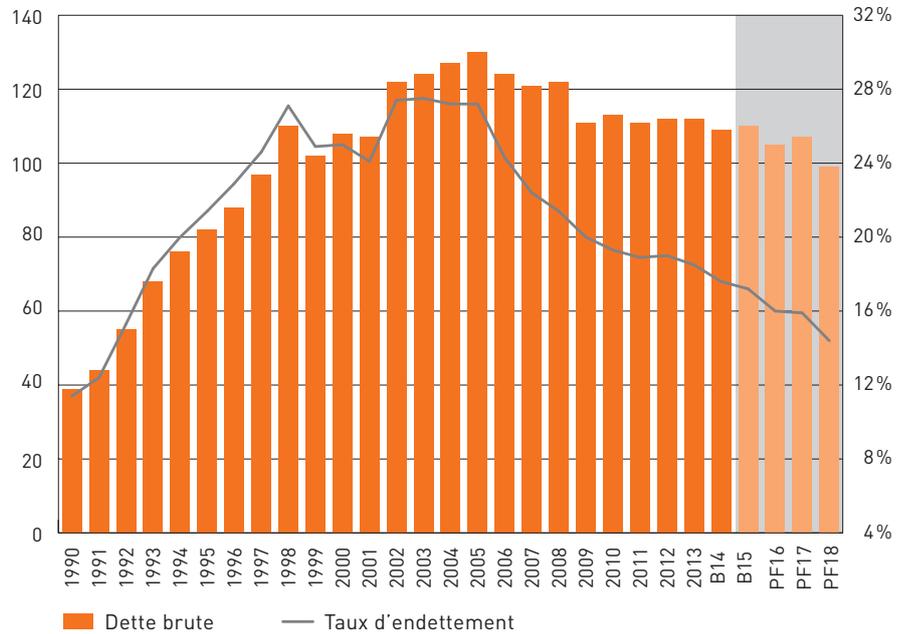
² «Ces excédents ne doivent pas pour autant conduire à un excès de confiance [...]. Enfin, les excédents devront être utilisés pour compenser financièrement les réformes fiscales prioritaires, à commencer par la RIE III. Il apparaît toutefois réaliste de compenser la RIE III sans programmes d'économies supplémentaires à court terme. Cela implique que le Conseil fédéral et le Parlement fassent preuve de mesure dans leurs décisions à propos de dépenses nouvelles et que les dépenses maintiennent le cap d'une faible croissance.» (Message additionnel CRT, p. 26 ss.).

Graphique 6

▶ Entre 1990 et 2005, la Confédération était déficitaire et ses dettes ont triplé. Le taux d'endettement est ainsi passé de 11,3% à plus de 27% du PIB. En 2003, le frein à l'endettement a été introduit dans le but de stabiliser les dettes de la Confédération. Depuis, le pic de 2005, la Confédération a réduit ses dettes de 13 points de pourcentage ou 20 milliards de francs. D'ici à 2018, elle aura presque divisé par deux son taux d'endettement par rapport à 2005. Le frein à l'endettement a contribué de manière déterminante à cette évolution positive.

Baisse substantielle des dettes de la Confédération grâce au frein à l'endettement

Dettes brutes en milliards de francs, taux d'endettement en % du PIB



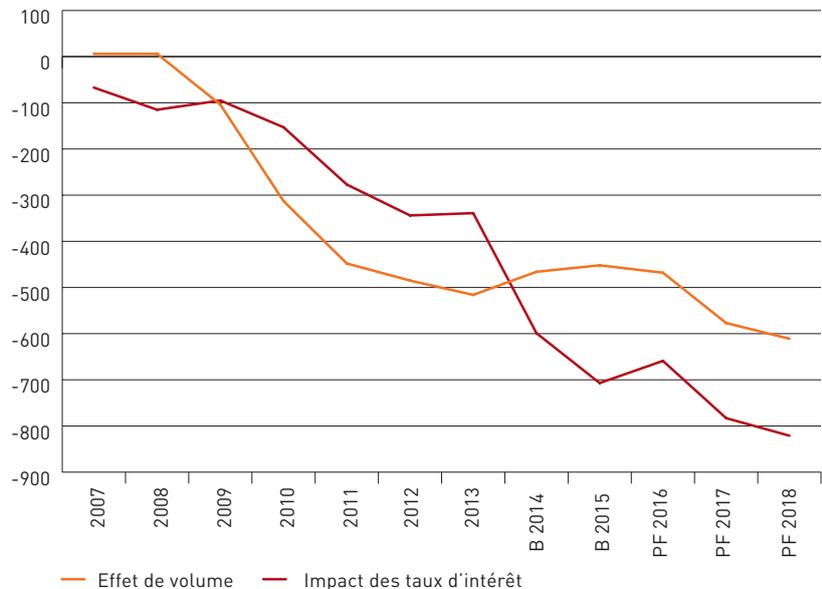
Source : Administration fédérale des finances (2014), plan financier 2016-2018

Graphique 7

▶ L'amortissement des dettes a permis de réduire les charges d'intérêt de la Confédération de près d'un milliard de francs depuis 2006. En raison d'un refinancement prévu, le niveau des dettes augmentera à nouveau légèrement en 2016. L'amortissement devrait toutefois se poursuivre en 2017. Celui-ci soulagera durablement les finances fédérales et élargira la marge de manœuvre financière. Le faible niveau des taux d'intérêt a allégé encore davantage les charges de la Confédération. D'ici à 2018, ses dépenses d'intérêt auront reculé de 1,4 milliard de francs par rapport à 2006.

L'amortissement des dettes élargit la marge de manœuvre financière

Effet de volume et impact des taux d'intérêt par rapport au pic de 2006 (en millions)



Source : Administration fédérale des finances (2014), plan financier 2016-2018

Pour toutes questions :

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

Tableau 1

Valeurs clé du budget 2015 et du plan financier 2016-2018
 Montants en millions de francs

	B 2014	B 2015	PF 2016	PF 2017	PF 2018	Croiss. Ø En %
Recettes ordinaires	66 245	67 527	71 514	74 134	76 064	3,5
Recettes fiscales	62 270	63 755	67 058	69 615	71 466	3,5
Taxe sur la valeur ajoutée	22 960	23 770	24 590	25 280	25 390	2,5
Impôt fédéral direct	20 113	20 369	21 841	23 581	25 013	5,6
Impôt anticipé	4 837	5 314	5 465	5 616	5 767	4,5
Redevances sur la circulation	2 273	2 290	2 360	2 395	2 450	1,9
Droits de timbre	2 300	2 425	2 550	2 425	2 550	2,6
Autres recettes	13 762	13 359	14 708	14 837	14 894	2,0
Dépenses ordinaires	66 124	67 003	70 906	72 710	73 383	2,6
Prévoyance sociale	21 763	22 360	22 790	23 520	23 006	1,4
Assurance-vieillesse	10 856	11 078	11 323	11 719	11 988	2,5
Assurance-invalidité	5 015	5 160	5 180	5 316	4 420	-3,1
Assurance-maladie	2 286	2 456	2 555	2 668	2 679	4,2
Prestations complémentaires	1 446	1 496	1 623	1 672	1 725	4,5
Autres	2 160	2 170	2 109	2 145	2 194	0,4
Finances et impôts	9 963	9 951	10 726	11 055	11 343	3,3
Trafic	8 549	8 542	9 735	9 980	10 438	5,1
Formation et recherche	7 201	7 357	7 705	7 951	8 187	3,3
Défense nationale	4 856	4 706	5 026	5 097	5 159	1,5
Agriculture et alimentation	3 719	3 586	3 626	3 628	3 627	-0,6
Relations avec l'étranger – coopération internationale	3 569	3 701	3 784	3 765	3 824	1,7
Autres groupes de tâches	6 504	6 800	7 514	7 714	7 799	3,4
Solde de financement ordinaire	121	524	608	1 424	2 681	
Recettes extraordinaires	-	139	145	-	-	
Dépenses extraordinaires	-	-	-	-	-	
Solde de financement	121	662	753	1 424	2 681	
Exigences du frein à l'endettement						
Excédent / déficit structurel	452	186	179	1 201	2 681	
Dépenses maximales autorisées	66 576	67 189	71 085	73 912	76 064	
Marge de manœuvre / ajustement requis	452	223	179	1 201	2 681	
Valeurs de référence macroéconomiques						
Croissance réelle du PIB, en %	2,1	2,6	2,0	1,7	1,7	2,0
Croissance nominale du PIB, en %	2,3	3,1	3,0	2,7	2,7	2,9
Renchérissment	0,2	0,4	1,0	1,0	1,0	0,8

Source : Administration fédérale des finances (2014), budget 2015, plan financier 2016-2018