

Finances fédérales : miser sur la modération et les priorités

dossierpolitique

23 avril 2012

Numéro 10

Politique financière. Le plan financier de la législature prévoyait des résultats équilibrés pour les années 2013-2015. Mais les perspectives ont changé depuis. La question centrale désormais est celle de l'opportunité d'un nouveau programme de consolidation. La nécessité d'un tel programme et, le cas échéant son ampleur, dépendront dans une large mesure d'une série de décisions que le Parlement sera amené à prendre prochainement. S'il s'en tient globalement aux données de base, un plan d'austérité ne sera peut-être pas nécessaire. Dans le cas contraire, les tensions prévisibles à moyen terme risquent de s'accroître. Le financement de l'armée est en suspens ; mais il ne s'agit que d'une question parmi d'autres. La fixation de priorités du côté des dépenses, conformément au réexamen des tâches de la Confédération peut soulager durablement les finances fédérales. Le Conseil fédéral et le Parlement prévoient tous deux de poursuivre le réexamen des tâches. Le présent dossier éclaire et commente les principales questions de politique financière et les évolutions auxquelles la Confédération est confrontée.

Position d'economiesuisse

- ▶ Plutôt que de recourir aux traditionnels plans d'austérité, il est préférable de maîtriser la croissance des dépenses et de définir des priorités. Au final, l'enjeu essentiel consiste à respecter le frein à l'endettement.
- ▶ Au moment d'arrêter les divers plafonds de dépenses pluriannuelles, l'impact sur les finances fédérales doit être pris en compte. D'éventuelles augmentations ciblées des dépenses dans le domaine de la formation et de la recherche doivent être compensées en priorité par des réductions des dépenses au titre de l'aide au développement et de l'agriculture.
- ▶ Les réformes de l'AI et de l'AVS et la réorganisation du financement du trafic constituent les projets financiers clés de la présente législature.
- ▶ Des mesures urgentes étant nécessaires en matière d'imposition des entreprises, d'autres projets de réforme fiscale doivent être différés.

Finances fédérales : modération budgétaire et définition de priorités plutôt que plan d'austérité

► L'augmentation des ressources de l'armée a lancé le débat sur l'opportunité d'un nouveau programme de consolidation.

Le spectre d'un nouveau plan d'austérité a fait surface. Le Conseil fédéral a indiqué qu'il s'attelait à un tel plan en réaction à la décision du Parlement de doter l'armée de 600 mio.fr. supplémentaires. Entretemps, le Conseil fédéral a décidé de faire passer le budget de l'armée à 4,7 milliards de francs dès 2015 et de créer un fonds destiné à financer l'acquisition de nouveaux avions de combat à raison de 300 millions de francs par an, pris sur le budget de l'armée. On ne sait pas à ce stade ce que cette décision aura comme implication sur la question d'un éventuel programme de consolidation.

La focalisation de l'attention sur l'armée et des nouveaux avions – ferait presque oublier d'autres projets tout aussi déterminants, les plus importants étant les arrêtés financiers pluriannuels se rapportant à l'aide au développement, à l'agriculture, à la formation et de la recherche, ainsi qu'aux infrastructures ferroviaires. Déjà relevés ces dernières années, les paiements de la Confédération au titre de l'aide au développement devraient encore augmenter, jusqu'à ce que les contributions annuelles s'élèvent à 0,5 % du revenu national brut ; le montant supplémentaire dont il est question dépasse largement le milliard de francs au total. Dans le domaine de l'agriculture, le Conseil fédéral prévoit de maintenir les subventions à leur niveau actuel, très élevé en comparaison internationale, bien que les mutations structurelles se poursuivent dans ce secteur et que des réformes visant à le renforcer soient entreprises depuis des années. En matière de recherche et développement, l'engagement traditionnellement fort de la Confédération n'est pas remis en cause – même s'il est prévu de freiner quelque peu la croissance des dépenses. Dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, l'enjeu est de mettre en place un nouveau paradigme. Le processus a déjà débuté en 2012. L'idée est d'assouplir la protection jusqu'ici absolue dont bénéficiaient les ressources affectées à l'extension de l'infrastructure, et d'en faire potentiellement profiter l'entretien également.

► Les paramètres financiers pour les quatre prochaines années sont fixés par le Parlement.

Ces différents projets ont ceci de commun qu'ils portent sur des sommes considérables. Leur impact sur les finances fédérales sera plus ou moins important selon les paramètres financiers que le Parlement fixera ces prochains mois. S'il devait aller au-delà des propositions du Conseil fédéral, le risque est grand que les problèmes de financement prévisibles s'accroissent. En revanche, si ses propositions devaient être suivies ou que les éventuelles dépenses supplémentaires décidées ponctuellement venaient à être compensées par des réductions dans d'autres domaines, il sera peut-être même possible de renoncer à un programme de consolidation. La principale inconnue demeure l'évolution de la conjoncture.

Le plan financier de la législature

En début de chaque législature (la présente législature a débuté en décembre 2011 et prendra fin en décembre 2015), le Conseil fédéral soumet au Parlement divers objectifs et lignes directrices visant à cadrer l'action politique durant la législature. Le Parlement arrête ce programme de législature par le biais d'un arrêté fédéral simple. Le plan financier de la législature fait partie du programme de la législature. Il définit les besoins financiers (dépenses) durant la législature et indique comment il est prévu de les couvrir (recettes). Le plan financier de la législature est l'un des éléments de la planification financière mobile de la Confédération. Il couvre les trois dernières années de la législature (en l'espèce : la période 2013-2015). Pour la première année de la législature (2012), le budget fait foi. Le plan financier de la législature n'a pas un caractère contraignant. Sa valeur est indicative. Il met en évidence les domaines dans lesquels des mesures pourraient s'imposer. Il n'est pas compris dans l'arrêté fédéral simple sur le programme de la législature.

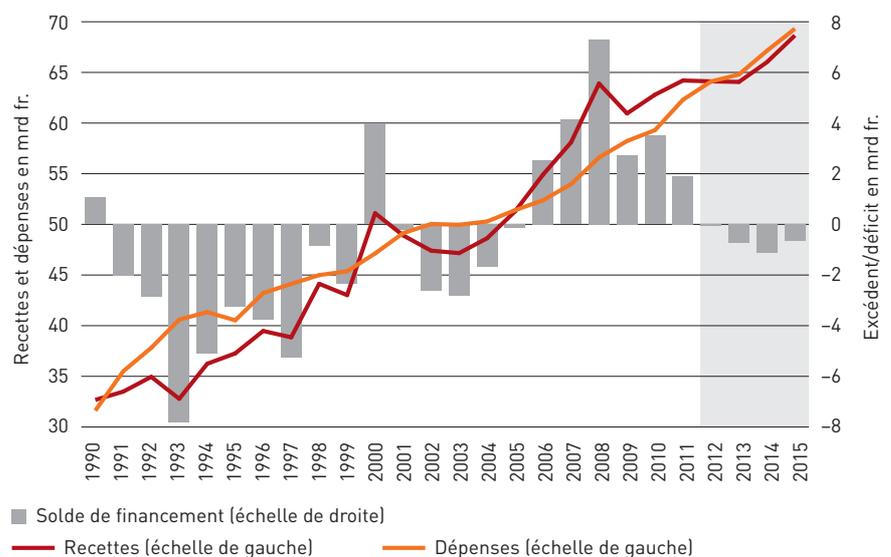
Le plan financier de la présente législature a été adopté en novembre 2011 par le Conseil fédéral. La version publiée n'inclut pas les dépenses supplémentaires pour l'armée décidées par le Parlement. D'autres paramètres importants ont subi également des modifications dans l'intervalle (des paramètres macroéconomiques par ex.). Sur la base de la nouvelle donne, le Département fédéral des finances a procédé à une actualisation en février 2012. Les nouveaux paramètres sont connus. Ils ont été pris en compte ci-après. Le plan financier détaillé dans sa version actualisée ne sera disponible qu'à l'automne.

Graphique 1

► Tandis que le budget 2012 vise encore l'équilibre, des déficits sont prévisibles pour les années 2012 à 2015. Ils se monteront à 0,7 voire 1,1 mrd fr. En 2014 et 2015, les déficits seront en partie structurels et doivent être supprimés (0,6-0,8 mrd).

Évolution des finances publiques (1990-2015)

Recettes, dépenses et solde de financement en milliard de francs



Source : Administration fédérale des finances (2012)

Tableau 1

► Les chiffres pour les années 2013-2015 sont ceux en vigueur actuellement. Ils comprennent les dépenses supplémentaires décidées par le Parlement pour l'armée (0,6 mrd fr.). Les chiffres pour 2012 sont ceux du budget.

Aperçu du plan financier de la législature 2013-2015 (chiffres actualisés)

B : Budget PF : plan financier	B 2012	PF 2013	PF 2014	PF 2015
Compte de financement				
Recettes ordinaires	64'117	64'060	66'009	68'646
Dépenses ordinaires	64'099	64'796	67'135	69'313
Solde de financement	18	- 736	- 1'126	- 667
<hr/>				
Déficit conjoncturel autorisé	- 449	- 641	- 330	- 69
Solde structurel	466	- 96	- 796	- 598
<hr/>				
Paramètres macroéconomiques				
Produit intérieur brut réel (en %)	1,5	1,9	1,8	1,8
Rencherissement (en %)	0,7	0,3	1,0	1,5

Source : Administration fédérale des finances (2012)

Évolution générale des finances fédérales

Le plan financier de la législature de novembre 2011 prévoyait des comptes pratiquement équilibrés. Un ajustement de faible ampleur aurait été nécessaire en 2015 (pour gommer le déficit excédant les limites autorisées par le frein à l'endettement). Mais fondamentalement, les finances fédérales auraient été en équilibre, sans offrir la moindre marge de manœuvre du côté des dépenses.

L'augmentation des ressources de l'armée décidée en décembre 2011 a changé la donne. A partir de 2014, le solde de financement de la Confédération, désormais négatif, se situe au-delà des limites autorisées par le frein à l'endettement et requiert un ajustement. En 2013, le solde de financement sera déjà négatif, mais le frein à l'endettement autorise un excédent de dépenses de plus de 600 mio.fr. Un déficit conjoncturel sera possible en 2014 également – de même qu'en 2015, dans une ampleur moindre. Mais les dépenses prévues au cours de ces années conduisent à des déficits dépassant nettement les limites autorisées et doivent par conséquent être partiellement corrigées. Vu d'aujourd'hui, le correctif nécessaire se monte à 800 mio.fr. en 2014 et à 600 mio.fr. en 2015. Les paramètres des finances fédérales, dans leur version actualisée de février 2012, sont reproduits dans le tableau 1 et le graphique 1.

Les ressources supplémentaires pour l'armée sont à l'origine de l'ajustement nécessaire. Mais se focaliser sur la seule armée serait réducteur. Ce qui compte, c'est l'évolution globale des finances fédérales. Or celle-ci dépend de l'ensemble des dépenses de la Confédération, et spécialement des grands groupes de tâches. Parmi ces grandes tâches, on observe justement depuis des années certaines dynamiques qui influencent fortement les finances fédérales. Une partie de ces tâches, c'est le cas en quasi-totalité du domaine de la prévoyance sociale, est fortement lié à la législation. Dans d'autres domaines en revanche, le Parlement a la possibilité d'influencer l'évolution de la politique financière à court terme. En termes de volume financier, l'armée constitue le cinquième groupe de tâches le plus important de la Confédération.

Évolution des dépenses

Au cours de la présente législature, les dépenses de la Confédération croissent de 2,2 %, soit de près de 6,2 mrd fr. Plus de 40 % de cette augmentation est due au domaine de la prévoyance sociale. Celui-ci connaît une croissance supérieure à la moyenne, confirmant ainsi une tendance à long terme, qui exerce une forte influence sur les finances fédérales. En 1995, la Confédération consacrait un franc sur quatre à la prévoyance sociale ; en 2015, on atteindra le seuil d'un

► L'augmentation des ressources de l'armée change la donne pour les finances fédérales.

► Les dépenses augmentent de 6,2 mrd fr. en quatre ans.

franc sur trois (voir graphique 2). Cette tendance se maintiendra à défaut de mesures correctives. La prévoyance sociale et le domaine Finances et impôts, également constitué pour l'essentiel de dépenses liées non influençables à court terme, représentent aujourd'hui près de la moitié des dépenses de la Confédération.

► Le Parlement sera appelé à fixer des priorités de politique financière pour les quatre prochaines années.

Le Conseil fédéral a adopté en février et mars 2012 quatre projets importants dans les domaines pouvant être influencés à court terme. Il s'agit des messages quadriennaux concernant la formation et la recherche, l'agriculture, la coopération internationale et les infrastructures ferroviaires. Dans chacun de ces domaines, les propositions sont assorties d'arrêtés financiers correspondants. Ces projets correspondent à plus de 20 % des dépenses de la Confédération, soit près de la moitié des ressources dont l'affectation n'est pas définie dans la législation et dont, par conséquent, le monde politique peut disposer librement. La portée de ces projets est donc importante sur le fond, comme sous l'angle de la politique financière.

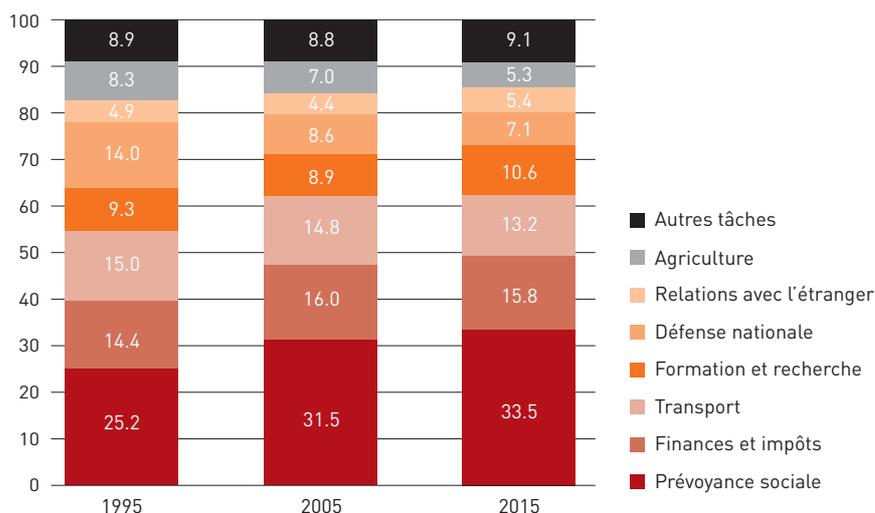
Graphique 2

► La prévoyance sociale et le domaine Finances et impôts absorbent près de la moitié du budget de la Confédération. Ils sont tous deux constitués presque exclusivement de dépenses ancrées dans la législation.

La part des groupes de tâches Défense nationale et Agriculture diminue et pourrait se monter à seulement 12 % en 2015. Les parts des groupes Formation et recherche et Relations avec l'étranger augmentent au fil du temps tandis que les Transports accusent un léger recul.

Évolution de la structure des dépenses (1995-2015)

Part des différents domaines aux dépenses totales, en %



Source : Administration fédérale des finances, plan financier de la législature 2013-2015

Tableau 2

► Au cours de la présente législature, les dépenses de la Confédération croissent à un rythme moins soutenu que durant la période quadriennale précédente. Entre 2007 et 2011, la croissance s'était élevée à 4,0 % par an.

Le tableau se base sur les données du plan financier de la législature de novembre 2011. Les moyens supplémentaires accordés à l'armée en décembre 2011 ne sont pas pris en compte. Les données actualisées de février 2012 conduisent à des modifications de détail, sans remettre en cause les tendances lourdes en matière de dépenses (exception : l'armée). Sur la base des données actualisées, les dépenses connaissent une croissance de 2,2 % par an.

Évolution des dépenses par groupe de tâches

Dépenses en millions de francs selon le plan financier de la législature 2013-2015 (novembre 2011)

B: budget	B	PF	PF	PF	ø Δ en %
PF: plan financier	2012	2013	2014	2015	2012-15
Dépenses ordinaires	64'099	65'514	67'143	69'407	2,4
Prévoyance sociale	21'006	21'611	22'259	23'224	3,3
Finances et impôts	10'345	10'423	10'656	10'995	2,0
Trafic	8'467	8'628	8'865	9'159	3,2
Formation et recherche	6'681	6'863	7'035	7'339	3,8
Défense nationale	4'651	4'808	4'870	4'925	-0,1
Relations avec l'étranger	3'179	3'305	3'524	3'753	6,0
Agriculture	3'699	3'701	3'694	3'694	0,2
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1'172	1'213	1'217	1'222	-0,1
Ordre et sécurité publique	1'045	1'062	1'077	1'093	1,5
Autres groupes de tâches	3'854	3'900	3'946	4'003	1,4

► Prévoyance sociale (+3,3 %)

La prévoyance sociale est la tâche la plus importante de la Confédération en termes de volume. Au cours de la présente législature, ce domaine enregistre, comme par le passé, une croissance supérieure aux dépenses totales (+3,3 % par an). En chiffres absolus, l'augmentation est de 2,8 mrd fr., ce qui représente la hausse la plus forte de toutes les tâches. Les dépenses supplémentaires sont dues pour moitié à l'AVS, en raison de l'augmentation du nombre de rentes et de l'adaptation périodique des rentes à l'évolution des salaires et des prix. Les dépenses supplémentaires dues à l'assurance-invalidité se montent à 500 mio.fr. (+2,7 %). La croissance des dépenses au titre de la réduction des primes demeure relativement forte (+354 mio., soit +3,8 %), de même que celle due aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (+244 mi., soit +4,2 %).

► Finances et impôts (+2,0 %)

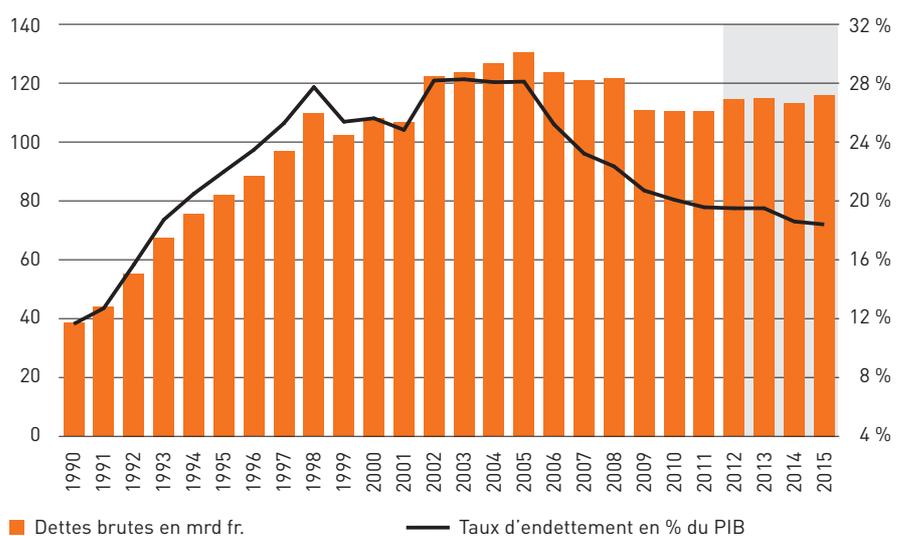
Le deuxième plus gros groupe de tâches de la Confédération est celui constitué par les parts des cantons aux recettes de la Confédération (lesquels touchent des parts à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et à la redevance sur le trafic des poids lourds), les intérêts passifs de la Confédération et les attributions à la péréquation financière. Le plan financier de la législature prévoyait des dépenses supplémentaires de 850 mio.fr. au total pour ce groupe de tâches. Ce montant s'est modifié dans l'intervalle. Le Conseil fédéral ayant revu à la baisse ses estimations de recettes en février, les parts des cantons seront inférieures aux prévisions. Les chiffres précis ne sont pas connus. Les dépenses au titre de la gestion de la fortune et de la dette devraient baisser de 170 mio.fr. La stabilité globale de l'endettement de la Confédération a pour effet d'alléger ce groupe de tâches, de même que la suppression du droit d'émission frappant les capitaux de tiers.

Graphique 3

► Alors que les dettes de la Confédération ont pu être réduites de près de 20 mrd fr. entre 2005 et 2011, elles augmentent à nouveau légèrement, notamment en raison des déficits prévisibles.

Évolution de l'endettement de la Confédération (1990-2015)

Endettement brut en mrd fr., taux d'endettement en % du PIB



Source : Administration fédérale des finances (2012)

► **Trafic (+3,2 %)**

Le domaine du trafic croît plus fortement durant la présente législature que durant la précédente ; le rythme de croissance s'accélère aussi par rapport aux dépenses totales. Les dépenses d'infrastructure devraient nettement progresser dans les domaines routier et ferroviaire. Les dépenses supplémentaires devraient se monter à près de 700 mio.fr. pour les routes nationales et à plus de 300 mio.fr. pour le trafic ferroviaire.

Message concernant l'infrastructure ferroviaire 2013-2016 : 9,45 mrd

La Confédération procède à une planification globale de l'infrastructure ferroviaire en Suisse. Elle inclut les infrastructures des CFF et, dans la mesure où la Confédération y participe, celle des chemins de fer privés. La Confédération subventionne l'extension, l'exploitation et le maintien des infrastructures ferroviaires. De plus, deux fonds distincts (le FTP et le fonds d'infrastructure) sont à disposition pour financer l'extension du rail, mais ils ne sont pas ou seulement marginalement concernés par le message concernant l'infrastructure ferroviaire 2013-2016. Dans ledit message, le Conseil fédéral prévoit des dépenses à hauteur de 9,45 mrd fr. à consacrer à l'infrastructure ferroviaire. Dans le détail, 6,62 mrd fr. seraient destinés aux CFF, dont 5,5 mrd fr. sous forme de contributions aux investissements et 1,1 mrd fr. en tant qu'indemnités d'exploitation. Les chemins de fer privés recevraient 2,83 mrd fr. (indemnités d'exploitation). En réponse à l'accroissement des frais d'entretien, le Conseil fédéral augmenterait de 650 mio.fr. les moyens prévus à ce titre. Les ressources seraient prélevées sur les attributions destinées au FTP. Ce procédé, déjà utilisé dans le budget de l'année en cours, anticipe une solution qu'il est prévu de généraliser pour le financement du rail dans le futur. Ainsi, l'extension de l'infrastructure ne sera plus privilégiée lors de l'attribution des ressources. D'un point de vue financier, l'extension, l'exploitation et le maintien de l'infrastructure seront traités sur pied d'égalité et financés à partir d'un pot commun.

► **Formation et recherche (+3,8 %)**

Après avoir connu une forte croissance entre 2007 et 2011 (+6,2 % par an en moyenne), le domaine de la formation ne devrait plus augmenter que de 3,8 % par an en moyenne d'ici 2015. Les dépenses qui devraient surtout croître sont celles consacrées à la recherche fondamentale (+373 mio.) et aux hautes écoles (+299 mio.). Celles consacrées à la recherche appliquée progressent de près de 5 % par an également (+248 mio.). Les ressources de la Confédération consacrées à la formation professionnelle ont parfois connu des taux de croissance à deux chiffres dans le passé, dans le but d'atteindre le seuil de référence défini dans la loi sur la formation professionnelle ; leur croissance devrait être plus modérée à l'avenir (+89 mio.fr., soit +2,7 %). La quasi-totalité des dépenses de la Confédération au titre de la formation et de la recherche peuvent être pilotées par le biais du message FRI.

Message FRI 2013-2016 : 26,08 mrd

La Confédération entend consacrer 26,08 mrd fr. à la promotion de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) au cours de la prochaine période quadriennale. 12,5 mrd fr. sont prévus pour le domaine des EPF et les universités cantonales et 5,7 mrd fr. pour la formation professionnelle et les hautes écoles spécialisées. Il est prévu de doter le Fonds national suisse de 3,7 mrd fr. ; 2,3 mrd fr. sont réservés aux programmes de recherche européens. Ces dotations débouchent sur une croissance des dépenses en baisse par rapport à ces dernières années, mais qui demeure supérieure à celle des

dépenses totales. Elle correspond au taux de croissance cible du réexamen des tâches de la Confédération (voir ci-après).

► **Défense nationale (-0,1 %)**

Initialement, le plan financier de la législature prévoyait une stagnation des dépenses consacrées à l'armée (-0,1 %). Avec la nouvelle donne, elles augmentent de 1,9 % par an en moyenne.

Arrêté de planification concernant l'armée (décembre 2011)

Suite au rapport sur l'armée, le Conseil fédéral avait proposé de fixer les dépenses totales à 4,4 mrd fr. par an. Cette proposition reposait sur l'hypothèse d'une armée forte de 80 000 hommes au total et n'incluait pas de nouvel avion de combat. Le Parlement a décidé de relever de 600 mio.fr. le plafond pour l'armée, le portant ainsi à 5 mrd fr. L'augmentation de la dotation devrait être effective en 2014. Elle doit permettre de financer des effectifs plus importants (100 000 hommes au total), de nouveaux avions de combats (remplacement partiel des Tiger) et des achats visant à combler des lacunes dans l'équipement. Un projet d'acquisition (programme d'armement) devrait être élaboré. Une proposition de financement y sera couplée juridiquement. Le programme d'armement devrait être mis en consultation cette année. Entretemps, le Conseil fédéral a décidé de reporter l'achat d'avions de combat à 2018 et propose de relever le budget de l'armée à 4,7 milliards dès 2015.

► **Relations avec l'étranger (+6,0 %)**

Les ressources au titre des relations avec l'étranger profitent à 70 % à la coopération au développement. La forte progression de ce groupe de tâches fait suite à la décision du Parlement en février 2011 de porter l'aide au développement de la Confédération à 0,5 % du revenu national brut (RNB) de la Suisse d'ici 2015. Le message concernant la coopération internationale du 15 février 2012 s'adosse à cette décision.

Message sur la coopération internationale 2013-2016 : 11,35 mrd

Les ressources prévues au titre de la continuation de la coopération internationale de la Suisse se répartissent entre quatre crédits cadres : coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement (6,9 mrd), aide humanitaire (2,0 mrd), mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (1,3 mrd) et coopération avec les États d'Europe de l'Est (1,1 mrd). Suite à la décision du Parlement de porter les ressources à 0,5 % du RNB, les dépenses croissent fortement jusqu'en 2015 – de plus de 9 % par an en l'occurrence. En 2016, la croissance sera moins abrupte, mais toujours supérieure à la moyenne, et devrait se monter à 3,5 %. Les ressources avaient déjà été augmentées de 640 mio.fr. en 2011 et 2012. Jusqu'en 2016, les dépenses progresseront encore de 700 mio.fr. Au total, les ressources se seront ainsi accrues de 1,3 mrd fr. en six ans – une croissance probablement sans précédent pour un groupe de tâches et de dépenses.

► **Agriculture (+0,2 %)**

Les dépenses dans le domaine de l'agriculture se fondent à plus de 90 % sur trois plafonds de dépenses fixés dans le message sur la politique agricole 2014-2017. Les dépenses totales nominales restent stables jusqu'en 2017.

Message sur la politique agricole 2014-2017 : 13,67 mrd

Selon le Conseil fédéral, le but du nouveau message sur la politique agricole est d'instaurer des conditions cadres favorables permettant aux agriculteurs d'exploiter au mieux les potentiels du marché. Simultanément, il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'efficience des paiements directs. Il est prévu d'augmenter les dépenses de 3,4 mrd fr. par an au cours de la période quadriennale, dont 80 % soit 2,8 mrd fr., au titre des paiements directs. Les dépenses de la Confédération consacrées à l'agriculture sont pratiquement inchangées depuis des années. Le nombre d'exploitations étant en recul, les dépenses par exploitation ne cessent d'augmenter.

► Les recettes vont augmenter de 6 mrd fr. d'ici 2015.

► En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, on s'attend toujours à une forte augmentation des recettes du côté des entreprises.

Évolution des recettes et risques économiques

Deux tiers des recettes de la Confédération proviennent de l'impôt fédéral direct et de la taxe sur la valeur ajoutée. L'évolution de ces recettes dépend largement de la conjoncture. Étant donné que les prévisions de croissance et d'inflation ont été ajustées après l'adoption du plan financier de la législature en novembre 2011, le montant des recettes estimées a changé. Alors qu'une progression annuelle de 2,6 % était attendue en novembre, le taux actualisé n'est plus que de 1,8 %. Les recettes devraient donc augmenter d'environ 6 mrd fr. entre 2011 et 2015.

Étant donné que certaines composantes de revenus n'ont pas encore été actualisées, on ne peut qu'évoquer des évolutions de tendances. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, une poursuite de la robuste croissance des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés est attendue. Les recettes de l'impôt sur les bénéficiaires devraient croître à un rythme deux fois plus élevé que les recettes totales de l'impôt fédéral direct. La croissance des recettes de l'imposition des personnes physiques devrait au contraire s'affaiblir, principalement en raison de la diminution des recettes induite par les réformes fiscales (compensation de la progression à froid et réforme de l'imposition des familles, toutes deux en vigueur depuis 2011).

D'autres réformes fiscales sont prévues ces prochaines années. Dans un contexte fiscal international en pleine mutation, une nouvelle *réforme de l'imposition des entreprises* visera à préserver et renforcer l'attrait de la Suisse en tant que site d'implantation. Certaines formes d'imposition vont être abolies et remplacées par d'autres solutions. Le contenu concret, l'ampleur et le calendrier de la réforme n'ont pas encore été définis, mais la nécessité de prendre ces prochaines années des mesures efficaces pour renforcer l'attrait de la place économique suisse suscite un large consensus.

En ce qui concerne les personnes physiques, il est prévu, après les mesures immédiates engagées en 2008, d'alléger encore *l'imposition des couples*. Selon l'étendue de la réforme, le Conseil fédéral s'attend à des moins-values fiscales comprises entre 0,9 et 1,3 mrd fr. Une procédure de consultation sera lancée durant l'été 2012.

Les recettes de la **taxe sur la valeur ajoutée** devraient croître à un rythme supérieur à celui du PIB. En effet, le taux spécial pour l'hébergement sera supprimé dès 2014. Ce taux spécial est fixé pour une durée limitée et a été régulièrement adapté par le passé. Des efforts sont déployés pour soumettre l'hôtellerie et la gastronomie au taux de TVA réduit.

► Des recettes supplémentaires substantielles sont également attendues au titre de l'impôt anticipé.

En ce qui concerne les **autres recettes**, d'importants revenus supplémentaires sont attendus avant tout dans les domaines de l'impôt anticipé et des taxes routières. Dans le domaine du droit de timbre, l'abolition du timbre d'émission sur le capital étranger conduira à un manque à gagner. La distribution de bénéfices de la BNS non incluse dans le plan financier initial de la législature devrait se chiffrer à 1 mrd fr. selon la nouvelle convention conclue entre la Confédération et la Banque nationale. Sur ce montant, 333 mio.fr. reviennent à la Confédération.

L'évolution de la conjoncture économique a une influence décisive sur le montant des recettes. Le Conseil fédéral a fixé des valeurs de référence „prudemment optimistes“ pour le plan financier de la législature. Ces chiffres se fondent sur une croissance économique réelle de 1,5 % en 2012, de 1,8 % en 2013 et de 2 % en 2014 et en 2015. Les chiffres pour 2014 et 2015 ont depuis lors été légèrement revus à la baisse. Pour l'année en cours, la plupart des instituts de prévisions anticipent une croissance inférieure à 1 % (les estimations se fondaient sur une croissance de 1,5 %).

Pour pouvoir évaluer les conséquences de différentes évolutions conjoncturelles, le Conseil fédéral a analysé un scénario optimiste et un scénario pessimiste en plus du scénario de base sur lequel la planification financière se fonde.

► C'est avant tout l'évolution de la situation économique à moyen et à long termes qui influence les finances publiques.

Le scénario pessimiste prend comme point de départ une aggravation de la crise de la dette de l'euro, un franc durablement fort et une hausse du prix du pétrole. Ces évolutions auraient pour corollaire un recul marqué des exportations et un effondrement de la consommation domestique. Alors que le frein à l'endettement a un effet compensateur à court terme grâce à l'approche anticyclique, dans ce scénario, les dommages pour le budget de la Confédération seraient considérables à plus long terme. Il pourrait en résulter un manque à gagner pouvant aller jusqu'à 2,4 mrd fr. et un déficit structurel de 1,6 mrd. Une telle évolution nécessiterait d'importants correctifs du côté des dépenses.

Dans *le scénario optimiste*, la crise de la dette européenne est rapidement surmontée et le franc suisse s'affaiblit. L'industrie d'exportation est florissante et les dépenses d'investissement augmentent. La croissance plus robuste se traduit par de substantielles recettes additionnelles et offre à moyen terme une marge de manœuvre supplémentaire dans le cadre de la politique financière.

Aujourd'hui, on escompte une poursuite du scénario de base. Cela signifie que les perspectives financières de la Confédération pourraient se détériorer quelque peu et en aucun cas s'améliorer de façon à ce que les goulets d'étranglement de financement puissent être considérés comme résolus.

► À partir de 2014, le budget de la Confédération ne sera plus équilibré et devra être ajusté.

Un programme de consolidation ?

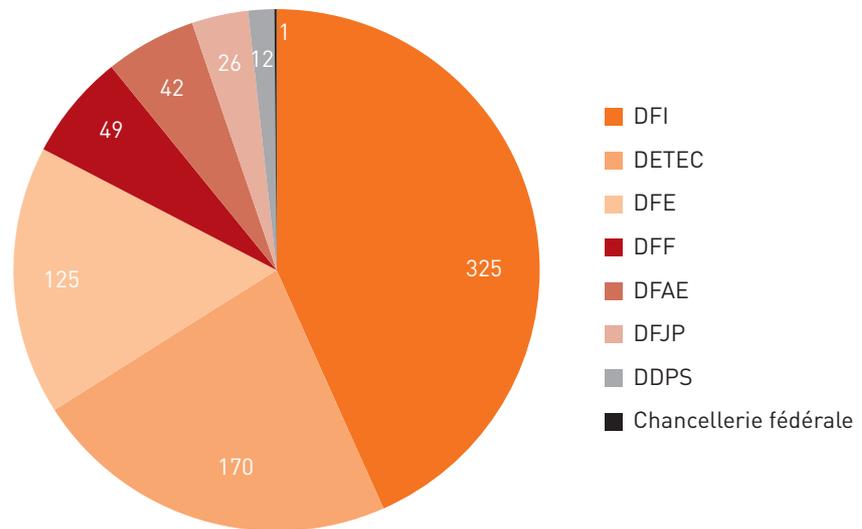
Le tableau actualisé de l'évolution des dépenses et des recettes devra être ajusté à partir de 2014. Le Conseil fédéral estime que le déficit structurel pourrait atteindre 800 mio.fr. Selon les premières projections, un programme de consolidation engagé dans le but de réduire les besoins d'ajustement porterait avant tout sur la réduction des dépenses (750 mio.). Ces coupes seraient réparties entre les divers départements en fonction de leur part au budget total (graphique 4). Le Département de l'intérieur chargé de la sécurité sociale (dépenses affectées), de la formation, des sciences et de la recherche ainsi que de la culture serait le plus fortement touché. Le Département de l'environnement et des transports et le Département de l'économie et de l'agriculture devraient également faire face à des coupes. Des réductions s'appliqueraient en outre aux dépenses de fonctionnement de la Confédération (notamment celles liées au personnel).

Graphique 4

▶ Étant donné que des déficits structurels importants pourraient surgir en 2014, le Conseil fédéral discute d'un programme de consolidation prévoyant des coupes budgétaires à hauteur de 750 mio.fr. Deux tiers de ces coupes concerneraient le Département de l'intérieur et le DETEC (Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications).

Programme de consolidation 2014

Réductions des dépenses par département, en millions de francs



Source : Communiqué de presse de la Confédération du 1er février 2012

La question de savoir si un programme de consolidation est nécessaire et, le cas échéant, quelle devrait être son ampleur, dépend non seulement du financement de l'armée, mais aussi des décisions du Parlement au sujet des plafonds de dépenses précités. Si les dépenses augmentent sans que des compensations soient décidées simultanément, le danger est grand que les besoins d'ajustement continuent de progresser aussi. Inversement, un programme de consolidation pourrait probablement être évité si les données de base sont respectées et si les ressources affectées à l'armée font l'objet d'une adaptation modérée.

▶ Le réexamen des tâches a été lancé en 2005 dans le but de limiter durablement la croissance des dépenses de la Confédération.

Examen des tâches : premier bilan

L'examen des tâches du Conseil fédéral est un exercice de longue haleine. Ce projet a été lancé en août 2005 dans le but de limiter durablement la croissance des dépenses de la Confédération et de créer une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire, mais aussi de limiter l'effet d'éviction découlant de la forte croissance des dépenses liées (légalement) au détriment des dépenses non liées. Ces objectifs pourront être atteints grâce à la fixation de priorités claires, à des programmes d'allègement budgétaire ou d'abandon de tâches. Ce qui avait initialement été conçu comme un projet stratégique destiné à répondre à des questions relevant de la politique gouvernementale (quelles sont les tâches de la Confédération ?) a été redimensionné par la suite et simplifié. Aujourd'hui, la question de la priorité des dépenses n'est plus discutée publiquement. En revanche, les objectifs principaux de l'examen des tâches demeurent et doivent être atteints d'une part au travers de réformes, d'autre part grâce à une gestion budgétaire globale.

▶ Un pilotage global des finances avec des objectifs de croissance.

Dans le cadre de la gestion budgétaire, le Conseil fédéral détermine pour toutes les tâches des taux de croissance (actuellement de 2008 à 2015). Les taux de croissance visés sont fixés de façon à ce que l'augmentation du budget ne dépasse pas la croissance économique (mesurée à l'aune du produit intérieur brut). L'objectif est une croissance annuelle globale d'environ 3 %. Avec une croissance de cet ordre de grandeur, la quote-part de l'État reste stable. Dans le plan financier de la législature, la Confédération a pour la première fois

tiré le bilan de cette procédure, dont les résultats sont présentés dans le graphique 5 (comparaison des taux de croissance visés et des projections de croissance).

► La réduction de la dette crée une marge de manœuvre qui bénéficie entre autres à l'aide au développement.

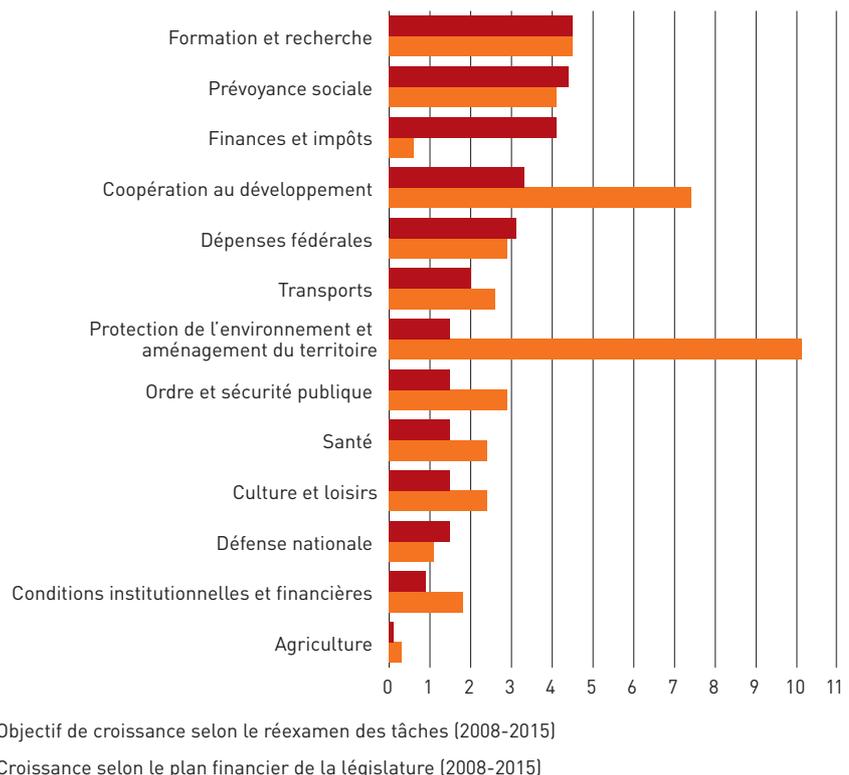
Alors que la croissance globale du budget (« Dépenses de l'État ») reste dans les limites fixées, des écarts importants apparaissent dans certains domaines. Les différences sont particulièrement significatives dans l'aide au développement et la protection de l'environnement. Dans ce dernier domaine, l'écart s'explique par l'introduction de la taxe sur le dioxyde de carbone, qui n'avait pas été prévue initialement. Alors que les valeurs cibles ont été systématiquement dépassées pour les tâches de moindre importance, le cadre est bien respecté pour les tâches essentielles. Les dépenses supplémentaires par rapport aux valeurs cibles sont avant tout compensées dans le domaine des finances et impôts. Dans ce dernier domaine, la réduction de la dette opérée ces dernières années (20 mrd depuis 2005) et le bas niveau des taux d'intérêt ont permis de réaliser des économies de l'ordre de 1,5 mrd fr. sur les intérêts passifs. La marge de dépense restante a notamment profité à l'aide au développement.

Graphique 5

► Le budget global et les principaux domaines de tâches croîtront plus ou moins conformément aux objectifs jusqu'en 2015. Des écarts relativement importants ont été relevés dans le domaine de l'environnement du fait de l'introduction de la taxe sur le CO₂, ainsi que dans le domaine de la coopération au développement (augmentation de l'aide au développement). Le graphique ne tient pas compte de l'augmentation des ressources allouées à l'armée.

Croissance visée et projetée des domaines de dépenses de la Confédération

Croissance annuelle moyenne durant la période de 2008 à 2015



Source : Administration fédérale des finances (2011), plan financier de la législature 2013-2015

Durant cette législature, le Conseil fédéral fixera les nouveaux taux de croissance visés pour ces huit à dix prochaines années. Le profil des priorités sera également passé en revue. Les activités de l'État ayant un impact positif sur la croissance et la prospérité – notamment les investissements dans la formation, la recherche et l'innovation ainsi que dans les infrastructures de transport – seront mieux prises en compte dans le nouveau profil des priorités.

► Des réformes structurelles pour mettre en œuvre le réexamen des tâches.

Les réformes structurelles sont l'un des instruments permettant d'atteindre les taux de croissance visés et de fixer des priorités. Le Conseil fédéral a préparé un paquet de réformes structurelles et tient à jour un panorama de leur mise en œuvre (présenté dans l'annexe aux comptes d'État). Une partie des réformes avaient été intégrées dans un programme de consolidation initialement planifié pour les années 2012/2013. Or, ce programme de consolidation a précisément été reporté par le Parlement sur la question des réformes structurelles.

Une récente motion parlementaire demande au Conseil fédéral de poursuivre l'examen des tâches et de présenter d'ici à la fin 2012 un message global avec des propositions de réforme. L'objectif à long terme vise un allègement durable des finances fédérales. Les allègements doivent être utilisés pour réduire la dette ou, dans des cas isolés, servir à financer de nouvelles tâches ayant « une priorité élevée » (Motion Examen des tâches de la Confédération 11.3317).

Conclusions et commentaire

► Avec une croissance modérée des dépenses et des priorités ciblées, on peut éviter un programme de consolidation et des coupes dans tous les domaines.

Les arrêtés financiers des prochains mois marqueront de leur empreinte l'évolution à moyen terme du budget fédéral. Leur horizon s'étend parfois jusqu'en 2017, soit au-delà de l'actuelle législature. La question de savoir s'ils pourront être finalement appliqués dépendra de la situation dans laquelle se trouvera le budget fédéral à ce moment-là. Dans la recherche et la formation, l'agriculture, l'aide au développement et les transports, des coupes dans les budgets annuels ne sont pas exclues. Si de telles coupes, opérées par exemple dans le cadre d'un programme de consolidation, devaient être abandonnées, le budget fédéral devrait être maintenu dans la forme requise par le frein à l'endettement. Par conséquent, la croissance des dépenses devra être modérée dans l'ensemble, plus modérée en tout cas que ce qui est prévu ou prévisible aujourd'hui.

Des coupes linéaires peuvent être évitées

Il existe deux voies pour parvenir à un budget fédéral conforme au frein à l'endettement : l'adoption de mesures de consolidation ou la fixation de priorités. La seconde voie est préférable, pour plusieurs raisons. Les programmes de consolidation sont impopulaires, car ils fonctionnent souvent selon le principe de la symétrie des sacrifices et prévoient des coupes linéaires dans tous les domaines. Il faut fixer préalablement des priorités au chapitre des dépenses pour éviter de devoir prendre des « mesures d'urgence » hâtives et parfois peu ciblées en vue de respecter les exigences du frein à l'endettement.

Du point de vue de l'économie, les arrêtés financiers devraient fixer les priorités dans les domaines suivants :

► Engagement plus soutenu en faveur des EPF et des MINT

La qualité de la formation et de la recherche est primordiale pour la Suisse et son économie. La volonté du Conseil fédéral d'en faire une priorité et de continuer de s'engager financièrement en faveur de la formation et de la recherche mérite d'être saluée. La croissance des dépenses prévue dans le nouveau message FRI se situe au-dessous des chiffres des années précédentes, mais il est vrai aussi que ces dépenses ont très fortement progressé au cours de ces dernières années. De 5 % ou 6 %, le taux de croissance annuel retombe à près de 4 %, même si la croissance annuelle s'établit à 4,5 % en moyenne pour 2008-2015 et que le domaine de la formation et de la recherche est, de tous les grands domaines de tâches de la Confédération, celui qui enregistre la plus forte expansion. Compte tenu de la hausse sen-

sible du nombre des étudiants et de la pénurie de personnel qualifié dans les domaines des mathématiques, de l'informatique, des sciences naturelles et de la technique (MINT), la question se pose néanmoins de savoir si l'engagement de la Confédération ne devrait pas être encore renforcé de manière ciblée. Il devrait profiter principalement aux EPF et au domaine MINT, là où la Confédération peut exercer une action de pilotage (CTI, hautes écoles spécialisées). Pour des raisons de sécurité de la planification, il conviendrait de viser également une croissance plus régulière des dépenses FRI que celle prévue par le Conseil fédéral. Renforcer encore le poids de la formation et de la recherche nécessite toutefois de procéder à des coupes ou de mettre un frein à la croissance des dépenses dans d'autres domaines de tâches.

► Des compensations dans l'aide au développement et l'agriculture

Pour respecter le frein à l'endettement, l'économie préconise des compensations dans l'aide au développement et l'agriculture. Dans *l'aide au développement*, les taux de croissance extrêmement élevés des dépenses, de parfois plus de 9 % par an, pour un volume déjà substantiel de 3 mrd fr., ont pour effet d'empêcher la croissance d'autres domaines ou d'en mettre sous pression. D'un point de vue purement matériel, on peut se demander si une hausse aussi forte des dépenses dans un laps de temps aussi court est judicieuse et si l'objectif (montant de l'aide au développement correspondant à 0,5 % du revenu national brut de la Suisse) ne pourrait pas être atteint plus tard, ce qui aurait pour effet de décharger d'autant le budget. Étendre l'augmentation de l'aide au développement sur une plus longue période garantirait que les fonds sont utilisés avec efficacité. En outre, le montant de l'aide au développement ne cesse d'augmenter depuis des années. Depuis 2002, il s'est accru de 60 %. Convertis en dollars, la croissance des dépenses atteint près de 150 %.

Dans l'agriculture, des réformes structurelles ont certes lieu, mais à petites doses et sans avoir pour effet de décharger le budget de la Confédération. Dans le message sur la politique agricole 2014-2017, la politique actuelle est, pour l'essentiel, de l'avis de l'économie, prolongée de quatre années supplémentaires. Même si le nombre d'exploitations agricoles recule de 1,5 à 2 % par an, les dépenses de la Confédération demeurent elles inchangées à 3 mrd fr.. Des potentiels d'allègement existent. Le seuil d'accès aux paiements directs pourrait par exemple être relevé sans qu'il faille craindre une levée de boucliers dans le secteur agricole. Des enquêtes ont montré il y a des années déjà que le maintien des exploitations de petite taille dans de nombreuses régions de Suisse, en particulier sur le Plateau, ne peut se justifier au nom des objectifs inscrits dans l'article constitutionnel sur l'agriculture¹. Sachant que les subventions agricoles en Suisse sont nettement plus élevées qu'en moyenne européenne, les dépenses devraient diminuer dans les mêmes proportions au moins que les changements structurels dans l'agriculture (250 mio.fr. jusqu'en 2017).

► Arrêté de planification sur l'armée

L'armée ne peut oublier que les décisions parlementaires et les incidences financières sont indissociables et qu'il n'est pas possible de tenir compte d'un seul de ces deux aspects. Le Parlement ne s'est guère préoccupé des réalités budgétaires au moment de l'adoption de l'arrêté de planification. Il était prévisible qu'une hausse des dépenses d'une telle ampleur (600 mio.fr.)

¹ Cf. dossierpolitique 38/2005, Occupation décentralisée du territoire : des mesures inefficaces et onéreuses (2005), http://www.economiesuisse.ch/fr/PDF%20Download%20Files/DP_Agri_20051025.pdf

ne pourrait être inscrite au budget sans autre forme de procès. Il est malheureux que les calculs ne soient faits que maintenant. Le Conseil fédéral propose désormais une voie médiane, en augmentant le budget de l'armée de 300 millions de francs, soit moins fortement que ce que demande le Parlement, et en reportant l'achat de nouveaux avions de combat. Financièrement, la pression sur le budget devrait ainsi diminuer.

► Le réexamen des tâches porte aussi sur les petits domaines de tâches de la Confédération. Aucune réforme ou presque n'a encore été entreprise à ce niveau.

Fixer des priorités, y compris dans les tâches plus modestes

Enfin, il faut se demander si la politique budgétaire de la Confédération ne devrait pas fixer davantage de priorités. Le Conseil fédéral l'a envisagé dans le cadre du réexamen des tâches, mais cette voie pourrait être poursuivie de manière encore plus rigoureuse. La comparaison des taux de croissance cible et des taux de croissance prévus montre, et ce n'est pas un hasard, que les tâches de la Confédération de moindre importance enregistrent une hausse des dépenses plus élevée que prévu. Certes, ce n'est pas là qu'il y a beaucoup d'argent à prendre. Ce constat révèle cependant que l'on considère encore trop fréquemment que tout est important et que des sacrifices ne sont dès lors pas possibles tandis qu'une petite rallonge dans les arrêtés financiers serait au contraire toujours bienvenue. Comme le montrent les expériences réalisées avec le dernier programme de consolidation (PCO 12/13), c'est au Conseil fédéral et au Parlement de prendre des mesures. Dans le dernier PCO, le Conseil fédéral avait volontairement ménagé certains domaines (dont la culture). Or, le Parlement vient de rejeter l'intégralité du projet de réforme qui consistait en une série de petites mesures.

En tout état de cause, le réexamen des tâches demeure un projet important, même s'il est difficile à mettre en œuvre, parce qu'il fait des priorités et gère le budget en fonction. Si le Parlement est disposé à suivre cette voie, comme il l'a confirmé récemment en transmettant la motion sur le réexamen des tâches, on ne peut que s'en réjouir.

► Assainir durablement l'AI au niveau des prestations et mettre rapidement sur les rails la 12^e révision de l'AVS.

Des réformes clés dans les assurances sociales et les transports

Même si les réformes dans les petits domaines de tâches ne doivent pas être négligées, les orientations qui seront posées dans les grands domaines de tâches seront décisives. Des dossiers majeurs attendent ici le Parlement. Le premier d'entre eux est celui des assurances sociales. L'AI doit être assainie durablement du côté des prestations, de manière à reposer sur une base financière stable lorsque le financement additionnel de l'AI par la TVA arrivera à échéance en 2017. Le projet nécessaire pour cela, la révision 6b de l'AI actuellement en discussion, doit être mené à terme dans cet objectif. Un deuxième dossier, crucial pour l'évolution à long terme du budget de la Confédération, est celui de la 12^e révision de l'AVS. Plus l'on tardera à mettre ce projet de révision sur les rails, plus il reviendra cher. Les perspectives à long terme des finances publiques, que le Conseil fédéral a publiées avec le Plan financier de la législature, le montrent clairement. L'introduction d'un frein à l'endettement dans les assurances sociales, réclamé depuis longtemps par l'économie, pourrait représenter une solution transitoire et faciliter les réformes ultérieures. Enfin, dans le dossier de la santé, il est urgent d'engager des réformes si l'on veut contenir durablement la hausse des coûts.

► Plus grande participation des bénéficiaires dans les transports et la formation. Pas de nouveau fonds pour le rail.

Dans les *transports*, il faut augmenter la participation financière des usagers et viser une source unique de financement. Ce dernier objectif signifie que le financement des transports, en particulier du rail, doit provenir d'une seule source, et non de plusieurs sources avec des priorités différentes et des moyens en partie protégés. Dans le domaine du rail, le projet FAIF pose la base d'un tel changement de système, pour autant que les exigences de politique financière du Conseil fédéral soient respectées et qu'on renonce à toute hausse d'impôt. Le transfert du financement du rail dans le budget ordinaire de la Confédération serait toutefois concevable aussi, cette solution étant même meilleure sous divers angles. Une réédition du fonds FTP – un fonds qui est très endetté envers la Confédération, dettes dont le remboursement a été retardé de plus d'une décennie par le monde politique – devra être absolument exclue à l'avenir.

Dans le domaine de la *formation* aussi, la qualité devra passer avant la quantité. Les dépenses en faveur de la formation ont fortement augmenté ces dernières années et une hausse des moyens ne signifie pas nécessairement une amélioration de la qualité. Comme pour les transports, il faudrait accroître la participation des « utilisateurs » au financement du système de formation (taxes d'études). L'excellence internationale à un prix discount n'est pas une stratégie durable là non plus.

► Une fiscalité attrayante assure le substrat fiscal.

Mesures nécessaires dans la fiscalité des entreprises

En ce qui concerne les recettes, un objectif passe avant tout : le maintien de l'attrait de la Suisse en matière de fiscalité des entreprises. Dans ce domaine, la Suisse aura fort à faire durant les années qui viennent. Il en va de la préservation non seulement de postes de travail, mais aussi du substrat fiscal, et les sommes en jeu sont considérables. Si la Suisse veut demeurer fiscalement attrayante pour les sociétés internationales, la Confédération et les cantons ne pourront pas faire l'économie de réformes. Dans cette perspective, il faut créer une marge de manœuvre financière de manière à leur offrir un environnement favorable.

► La réforme de l'imposition du couple doit attendre.

Dans ce contexte, les projets visant à améliorer l'imposition des personnes physiques au niveau de la Confédération devront attendre. Il n'est pas possible, dans la situation actuelle, de financer une réforme de l'imposition du couple qui se traduirait par un recul des recettes de 1,3 mrd fr. par an. Il faut, précédemment, créer les bases adéquates en matière de recettes, bases parmi lesquelles figure justement, en bonne place, la préservation de la base fiscale actuelle dans le domaine de l'impôt sur le bénéfice, qui est menacée à moyen terme. Si l'on ne prend pas le chemin d'une réforme efficace et clairement ciblée de l'imposition des entreprises, aucune autre réforme pour les personnes physiques ne sera possible, aussi justifiée soit-elle sur le fond.

Pour toutes questions :

frank.marty@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch
vincent.simon@economiesuisse.ch