

A woman with glasses is sitting at a desk, looking down at a blue calculator. She is holding a yellow pencil over an open notebook. The background is slightly blurred, showing her light-colored shirt and curly hair.

Politique fiscale

Les finances fédérales en 2023 : *les chiffres rouges exigent des priorités*

10.11.2022

D'un coup d'oeil

Après avoir traversé la crise du Covid sans trop de dommages, le budget fédéral sera soumis à une forte pression au cours des prochaines années. La faute n'en revient ni à la pandémie ni à d'autres circonstances extérieures, mais à des facteurs internes. Les projets décidés par le Parlement dépassent de loin les capacités financières de la Confédération. Dès 2024, le frein à l'endettement ne sera plus respecté. Seul le retour à la discipline budgétaire peut apporter une solution. C'est également l'avis du Conseil fédéral. Dans les prochains mois, il proposera un train de mesures d'assainissement.

Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Position economiesuisse
3. Bundesfinanzen im Überblick
4. Budget 2023 und Finanzplan 2024-2026
5. Bereinigungskonzept für den Bundeshaushalt
6. Position economiesuisse

L'essentiel en bref

Lors de la session d'hiver, le Parlement adoptera le budget fédéral pour l'année 2023. Si le Parlement s'en tient aux directives du Conseil fédéral, le budget sera conforme au frein à l'endettement. Aucune autre mesure n'est nécessaire.

A partir de 2024 en revanche, ainsi que pour les années à venir, sur lesquelles le Parlement devra aussi se pencher dans le cadre du plan financier encore non contraignant, les ressources financières manqueront ; les chiffres sont là tout sauf conformes au frein à l'endettement. Les dépenses seront trop élevées de plusieurs milliards. L'augmentation des dépenses est due à des dépenses supplémentaires pour l'armée, aux milliards de francs de réductions pour les primes-maladie, aux subventions énergétiques, climatiques et environnementales ainsi qu'à des engagements supplémentaires pour les crèches et les transports publics.

La liste de plus en plus longue de nouveaux projets fédéraux coûteux qui n'ont pas de financement montre à quel point le frein à l'endettement est important et juste. Il appelle à une discipline budgétaire et exige que des priorités soient fixées. Ces deux éléments sont nécessaires pour que les finances fédérales retrouvent la stabilité nécessaire.

Position *d'economiesuisse*

1. Le budget 2023 doit respecter le frein à l'endettement. Un assainissement du Plan financier est nécessaire.
2. En l'absence de financement assuré, il faut renoncer à de nouvelles dépenses.
3. Viser à court terme des recettes supplémentaires par le biais d'augmentations des impôts n'est pas une solution, car il faut préalablement faire confirmer ces hausses en votation populaire.
4. Les dépenses ne peuvent être transférées au budget extraordinaire qu'à des conditions restrictives ; contourner le frein à l'endettement constitue une violation de la Constitution.

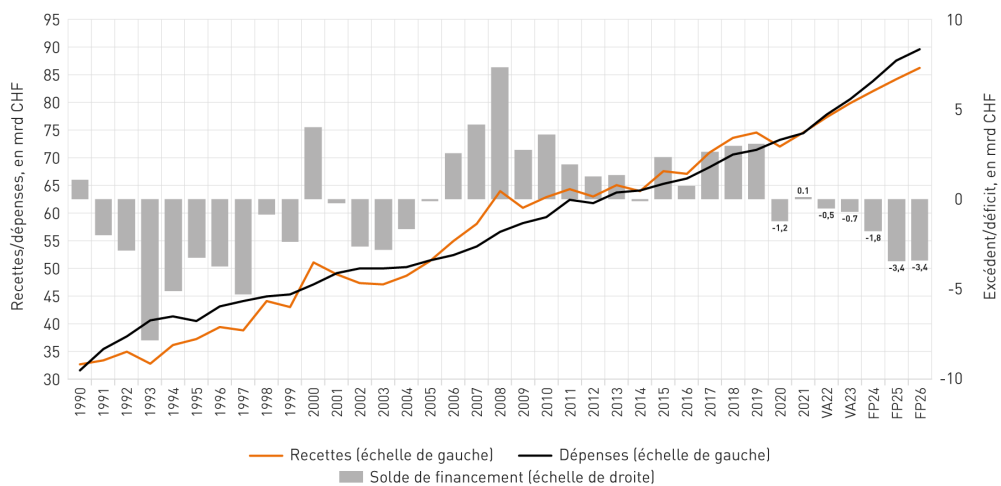


Aperçu *des finances fédérales*

Après que le budget fédéral ordinaire a traversé la crise du Covid sans trop de dommages, des déficits importants se profilent pour les années à venir. Cette situation difficile est d'origine interne. Les projets décidés par le Parlement dépassent de loin les recettes de la Confédération. A partir de 2024, le frein à l'endettement ne pourra plus être respecté selon la planification actuelle.

La planification des années à partir de 2024 laisse entrevoir un excédent de dépenses croissant et des déficits. Si l'on veut respecter le frein à l'endettement, il est nécessaire d'ajuster le plan financier.

Évolution des finances fédérales de 1990 à 2026

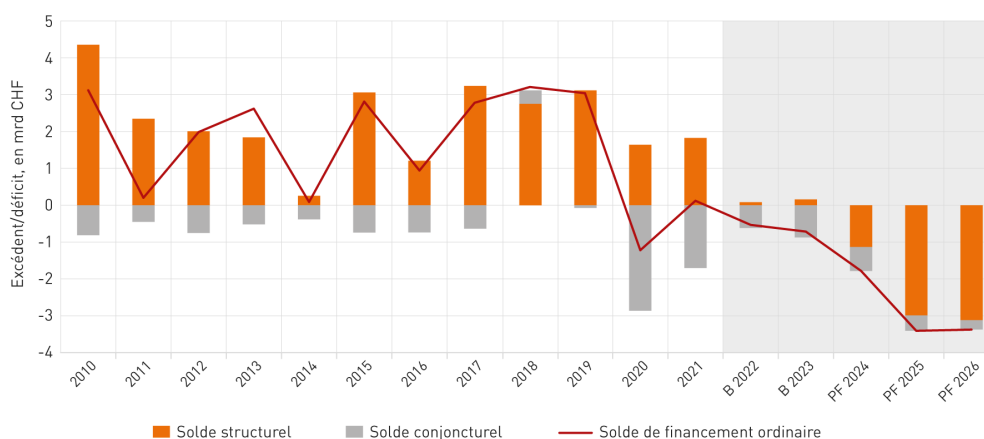


Source : Budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026, Département fédéral des finances 2022
www.economiesuisse.ch

Le frein à l'endettement garantit l'équilibre du budget fédéral. Cette règle fiscale simple - les dépenses doivent être financées par des recettes - empêche les dérapages de la politique financière et garantit la durabilité finances de l'Etat. L'importance du frein à l'endettement est actuellement bien visible. Le budget fédéral est en pleine expansion, comme jamais depuis l'introduction du frein il y a 15 ans. La plus grande partie de l'expansion prévue n'est pas financée et entraînerait donc un endettement élevé et en hausse constante. Le frein constitutionnel à l'endettement empêche cette évolution indésirable et dommageable. Les déficits non autorisés dans la planification financière doivent donc être réduits.

Afin de garantir une politique financière adaptée à la conjoncture, des déficits sont autorisés les mauvaises années (des excédents sont exigés les bonnes années). Les déficits « structurels », c'est-à-dire non liés à la conjoncture, sont dus au fait que l'on a décidé de dépenser plus que les recettes disponibles.

Respect du frein à l'endettement jusqu'en 2026



Source : Centre de données de l'Administration fédérale des finances 2022
www.economiesuisse.ch

Le frein à l'endettement garantit également la réduction des nouvelles dettes accumulées pendant la pandémie. Ces dépenses extraordinaires s'élèvent à un peu plus de 27 milliards de francs. Le Parlement est resté cohérent sur ce point et s'est prononcé, comme l'économie et le Conseil fédéral, pour une réduction

complète de cette dette. Cette réduction n'est pas responsable de la situation des finances fédérales. Elle ne pèse pas sur le budget ordinaire. La réduction de la dette se fait pour ainsi dire en arrière-plan, par l'affectation des fonds « excédentaires » (distributions supplémentaires de la Banque nationale suisse BNS et excédents du budget ordinaire). Le déficit à épurer (solde du compte dit d'amortissement) s'élève à environ 20 milliards de francs (état fin 2021).

Adaptation de la présentation des comptes

En mars 2021, le Parlement fédéral a adopté la motion 16.4018 « Etablir les comptes de sorte qu'ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats ». Cette motion a chargé le Conseil fédéral d'aménager la gestion financière de manière plus conforme à la période comptable. La mise en œuvre de la motion a entraîné une modification de la loi sur les finances de la Confédération (LFC), qui s'appliquera pour la première fois au budget 2023. La révision a de larges répercussions sur les chiffres. L'adaptation la plus importante est la suppression du compte de financement. Il constituait jusqu'à présent la base de décision pour le frein à l'endettement.

Le frein à l'endettement reste l'instrument de gestion central du budget fédéral, mais les valeurs de référence importantes sont désormais déduites du compte de résultats et du compte des investissements. Le degré d'autofinancement de la Confédération, une première valeur de référence importante, est le solde des dépenses et des recettes ayant une incidence sur le frein à l'endettement (ce que l'on appelle les dépenses courantes et les recettes courantes). Il permet de vérifier si les investissements nets de la Confédération peuvent être financés par des moyens propres ou si des dettes ont été contractées à cet effet. Si le résultat financier est négatif et supérieur à un éventuel déficit conjoncturel autorisé, les prescriptions du frein à l'endettement ne sont pas respectées. **Le respect du frein à l'endettement reste le critère central permettant d'évaluer et de gérer la situation des finances fédérales.**

Afin de permettre la comparaison avec l'année précédente dans le budget (prévision), les comptes d'Etat 2021 et le budget 2022 ont dû être adaptés. **Les graphiques imprimés dans ce dossier comportent donc en partie une rupture structurelle entre les comptes des années**

2020 et 2021. Désormais, la constitution/dissolution de provisions ainsi que les régularisations sont également prises en compte. En outre, les différentes catégories de recettes et de dépenses contiennent également les écritures extraordinaires et les investissements, au lieu des seules écritures ordinaires. **Au sein de chaque catégorie, il n'est donc plus possible de faire la distinction entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire.**

En raison de la redéfinition des notions de recettes et de dépenses, la révision de la LFC a également des répercussions sur la définition de la dette. La notion centrale est désormais la «dette nette», qui se compose des capitaux étrangers moins le patrimoine financier. La variation de la nouvelle dette peut désormais être déduite directement du solde de financement (voir tableau). Les définitions internationales se basent sur d'autres notions de dette. La dette nette selon la définition de la LFC n'est donc pas directement utilisable pour une comparaison internationale.



Le budget pour l'année 2023 et le plan financier pour les années 2024 à 2026 se basent sur les prévisions conjoncturelles de juin 2022. Actuellement, il existe une grande incertitude quant à l'évolution économique future en raison de la guerre en Ukraine et de la hausse des prix. La reprise de l'économie après la pandémie de Corona se poursuit certes, mais à un rythme moins soutenu.

En 2023, le frein à l'endettement autorise un déficit, car le potentiel économique n'est pas encore pleinement exploité après la pandémie. A partir de 2024, les dépenses augmentent nettement plus que ce qui est autorisé. Cela s'explique par les décisions prises par le Parlement durant l'année en cours.

Indicateurs clés du budget 2023 et du plan financier 2024–2026

► Hors annonces tardives

B : budget, PF: plan financier	Compte	B	B	Δ en %	PF	PF	PF	Δ en %
Millions de CHF		2022	2023	B22-B23	2024	2025	2026	B22-PF26
Compte de financement	75'134							
Recettes ordinaires	82'109	77'965	80'269	3.0%	82'443	84'598	86'525	2.6%
Dépenses ordinaires	-6'975	75'308	76'624	1.7%	77'848	80'833	82'085	2.2%
Autofinancement		2'657	3'646		4'594	3'764	4'440	
Compte d'investissement	894							
Recettes d'investissement	5'705	809	1'038	28.3%	1'077	870	1'012	5.8%
Dépenses d'investissement	-4'811	5'326	5'544	4.1%	5'868	6'666	7'452	8.8%
Investissements nets	-11'786	-4'517	-4'506		-4'791	-5'796	-6'440	
Solde de financement	-11'909	-1'860	-860		-197	-2'032	-2'000	
Solde de financement extraordinaire	123	-1'325	-142		1'597	1'395	1'392	
Solde de financement ordinaire		-536	-718		-1'794	-3'426	-3'393	
Frein à l'endettement	-1'714							
Déficit autorisé selon le frein à l'endettement	1'837	-618	-877		-655	-420	-258	
Marge de manœuvre/mesures de correction à prévoir		82	159		-1'138	-3'006	-3'134	

Source : Budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026 et Centre de données de l'Administration fédérale des finances 2022
www.economiesuisse.ch

Malgré le déficit, le budget 2023 de la Confédération est conforme aux exigences du frein à l'endettement. Comme le potentiel économique n'est pas encore pleinement exploité après la pandémie, un déficit de près d'un milliard de francs est autorisé. Ce déficit n'est pas encore épuisé dans le budget ; avec 160 millions de francs, la marge de manœuvre existante est toutefois faible. Si l'ensemble du déficit autorisé par la conjoncture était utilisé, il en résulterait de nouvelles dettes de 0,9 milliard de francs. La dette nette atteindra ainsi 134,4 milliards de francs dans le budget 2023. Selon la planification financière, les dettes continueront d'augmenter au cours des années suivantes.

A partir de 2024, les dépenses augmenteront nettement plus que les recettes. La raison : les décisions prises par le Parlement durant l'année en cours. Jusqu'en 2026, des déficits de financement importants apparaissent, ce qui n'est plus autorisé par le frein à l'endettement. Le besoin d'apurement s'élève déjà à 1,1 milliard de francs en 2024 et passe à 3 milliards en 2025 et à 3,1 milliards en 2026.

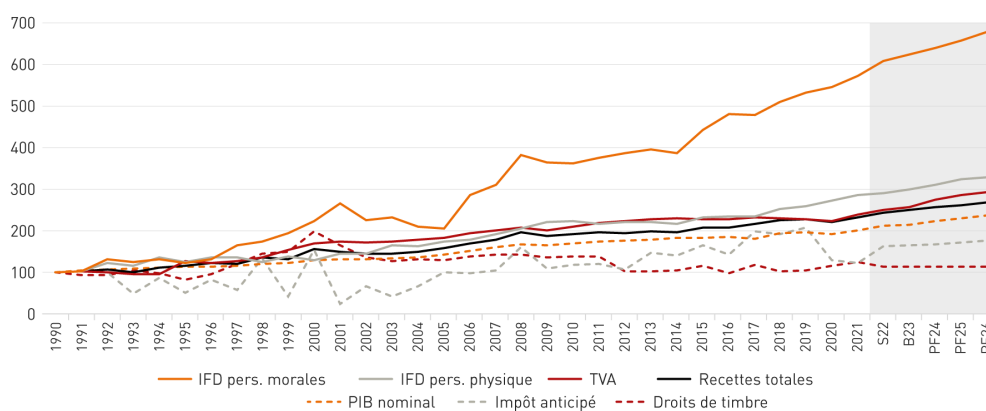
Evolution stable des recettes

Dans le budget ordinaire, les recettes sont estimées à 79,7 milliards de francs en 2023. Ce sont en particulier les grands impôts de la Confédération, la TVA et l'impôt fédéral direct, qui poursuivent leur forte croissance. Ces sources fiscales représentent un peu plus de 70% des recettes fédérales. Le rejet de la réforme de l'impôt anticipé, déjà budgétisée à l'origine, n'améliore guère l'évolution des recettes, car la réforme n'aurait pas entraîné de baisse sensible à court terme. A l'inverse, après le non de justesse du peuple, il faudra renoncer à long terme à des recettes supplémentaires.

Les grandes sources de recettes de la Confédération, la TVA et l'impôt fédéral direct, poursuivent leur forte croissance en 2023. Ces sources de revenus représentent un peu plus de 70% des recettes.

Évolution des recettes de 1990 à 2026

▶ Indexé, 1990=100



Source : Budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026, Département fédéral des finances 2022
www.economiesuisse.ch

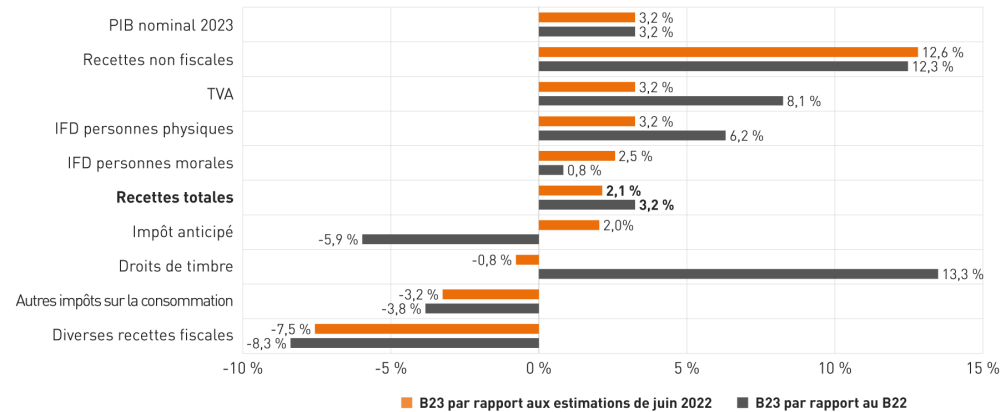
Recettes courantes par catégorie

Les recettes de la TVA basées sur la consommation réagissent directement au renchérissement, raison pour laquelle elles augmentent relativement fortement en 2023. Un saut se produira aussi en 2024. Il reflète l'augmentation de la TVA en faveur de l'AVS décidée en votation le 25 septembre 2022. La Confédération reversera toutefois l'intégralité des recettes de cette hausse à l'AVS. Contrairement à la TVA, le renchérissement ne se fait pas sentir pour l'instant au niveau de l'impôt sur le revenu. Les barèmes sont adaptés à l'évolution du renchérissement afin d'éviter l'effet de ce que l'on appelle la progression à froid. L'augmentation prévue de la déduction pour les primes d'assurance maladie, qui entraînera des pertes fiscales de 380 millions de francs à partir de 2026, a un effet modérateur sur les recettes de l'impôt sur le revenu. Ce projet fait actuellement l'objet de délibérations parlementaires. Alors que les recettes de la TVA suivent typiquement l'évolution économique, on suppose désormais qu'il en va de même pour les recettes de l'impôt sur le revenu et sur le bénéfice ; ceci après des taux de croissance parfois nettement plus élevés par le passé.

Le lien entre la croissance économique et les grands impôts de la Confédération (TVA, IFD) est évident. Grâce aux transferts de l'État (chômage partiel, crédits d'urgence, etc.), ces recettes sont restées stables à un niveau élevé, même pendant la pandémie. La volatilité est nettement plus grande pour la TVA, les impôts sur la consommation et les recettes spéciales.

Évolution des recettes prévues en 2023

▶ par rapport au budget 2022 et aux estimations de juin 2022



Source : Budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026, Département fédéral des finances 2022
www.economiesuisse.ch

Les recettes de l'impôt anticipé sont volatiles dans leur ampleur et difficiles à prévoir. La tendance est toutefois à la baisse. Alors qu'il y a quelques années encore, elles atteignaient des pics de plus de 10 milliards de francs, on s'attend pour 2023 à un montant de 6,7 milliards de francs.

Les recettes des catégories Autres impôts à la consommation et Recettes fiscales diverses sont marquées par la hausse du nombre des voitures électriques (baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales), par un changement du mode de comptabilisation des taxes d'incitation (les remboursements futurs sont désormais comptabilisés en tant que provisions avec incidence budgétaire) et par la suppression des droits de douane industriels à partir de 2024.

Les distributions de bénéfices de la Banque nationale suisse entrent dans la catégorie des recettes non fiscales. Ces distributions se composent de la partie ordinairement budgétée de 700 millions de francs et de distributions supplémentaires extraordinaires pouvant atteindre 1,3 milliard de francs. Les distributions supplémentaires seront utilisées pour la réduction de la dette due au Covid. Au vu de l'évolution actuelle de la politique monétaire, les distributions de bénéfices de la BNS sont toutefois remises en question. La suppression de la distribution supplémentaire ne concerne pas le budget ordinaire. En

revanche, elle retarde la réduction de la dette due au Covid. Si l'absence de distribution ordinaire devait se confirmer à l'issue des discussions budgétaires, elle ne se répercuterait que sur les comptes 2023.

La croissance des dépenses s'accélère

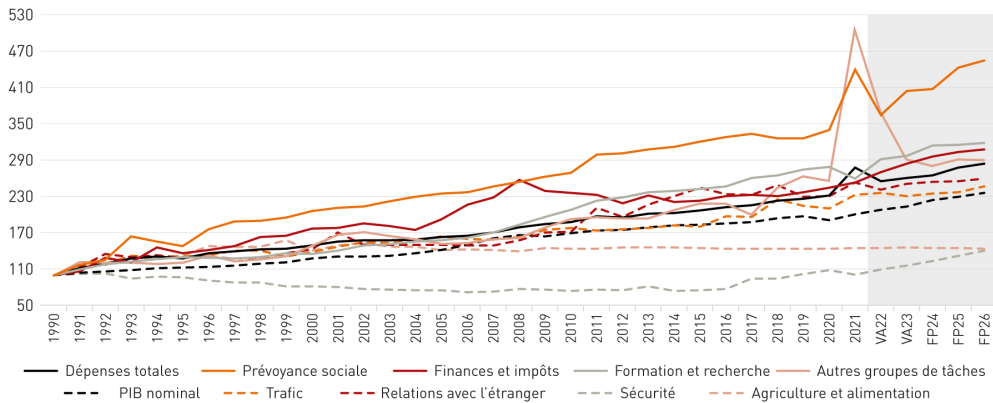
Dans le budget 2023, la contribution à l'AVS et à l'AI, l'armée et le versement au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) enregistrent les plus fortes augmentations de ressources. Au cours des années du plan financier, les dépenses pour l'armée continuent d'augmenter, auxquelles s'ajoutent des prestations transitoires dues à l'absence d'association à Horizon Europe ainsi que les coûts des contre-projets à l'initiative sur les primes-maladie et à l'initiative sur les glaciers.

Après trois ans de pandémie, il n'est plus prévu de dépenses extraordinaires pour des mesures d'aide à partir de 2023. En à peine deux ans, la Confédération a effectué des dépenses pour un montant de près de 30 milliards de francs. De nouvelles dépenses extraordinaires sont toutefois prévues en raison de la guerre en Ukraine. Sur un total de 2,1 milliards de francs pour les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine, 1,7 milliard de francs seront versés à titre exceptionnel (forfait d'aide sociale aux cantons). A partir de 2024, plus aucune dépense extraordinaire n'est prévue.

A l'exception de l'agriculture, tous les domaines de dépenses connaîtront une croissance, parfois forte, au cours des prochaines années, en raison de nouvelles décisions du Parlement.

Évolution des dépenses de 1990 à 2026

▶ Indexé, 1990=100



Source : Budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026, Département fédéral des finances 2022
www.economiesuisse.ch

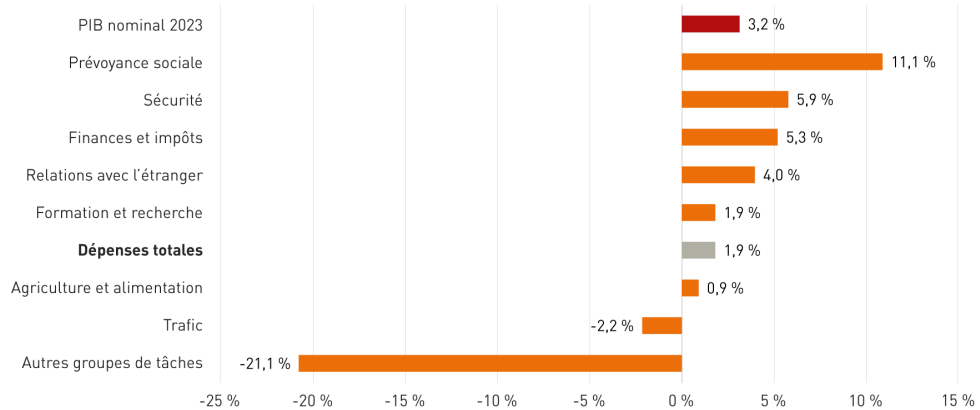
Dépenses courantes par domaine d'activité

Dans le domaine de la prévoyance sociale, les dépenses budgétées en 2023 augmentent d'une part en raison de la guerre en Ukraine (dépenses extraordinaires pour les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine) et d'autre part pour des raisons démographiques (entre autres, davantage de nouveaux retraités). Mais la contribution de la Confédération à l'AVS augmente également en raison de la correction du renchérissement des rentes AVS. En outre, les versements affectés de la TVA à l'AVS et à l'AI augmenteront en raison du renchérissement. En 2024, les recettes supplémentaires provenant de l'augmentation de la TVA en faveur de l'AVS (AVS 21) entraîneront un bond de la croissance. Le contre-projet à l'initiative sur l'allègement des primes, qui est déjà pris en compte dans le plan financier, entraîne une forte augmentation des dépenses de près de deux milliards de francs à partir de 2025.

Le domaine de dépenses le plus important est celui de l'aide sociale. Il représente déjà 34 pour cent des dépenses totales. La forte croissance est également due aux dépenses extraordinaires pour l'accueil des personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine.

Évolution des dépenses prévue en 2023

▶ par rapport au budget 2022



Source : Budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026, Département fédéral des finances 2022
www.economiesuisse.ch

En ce qui concerne la défense, le Parlement a adopté lors de la session d'été une motion visant à augmenter les dépenses militaires à un pour cent du produit intérieur brut d'ici 2030. Cette décision concerne déjà le budget 2023, mais a surtout des répercussions sur le plan financier. Les taux de croissance augmentent nettement pour atteindre 8 pour cent par an, afin d'atteindre en 2030 un niveau de dépenses plus élevé de 3 milliards de francs.

Dans le domaine d'activité finances et impôts, la hausse récente des charges d'intérêts ne passe pas inaperçue. Après avoir diminué pendant des années (taux d'intérêt négatifs, endettement en baisse), la hausse des taux d'intérêt et le nouvel endettement élevé de la Confédération entraînent un renversement de tendance. L'époque des taux d'intérêt négatifs est révolue et les dettes sont désormais à nouveau synonymes de coûts, même pour la Confédération.

Le domaine de la formation et de la recherche connaît une croissance modérée, qui concerne surtout les contributions fédérales au domaine des EPF et aux institutions chargées d'encourager la recherche. Les mesures transitoires visant à pallier l'absence d'une association complète à Horizon Europe ont également un impact financier.

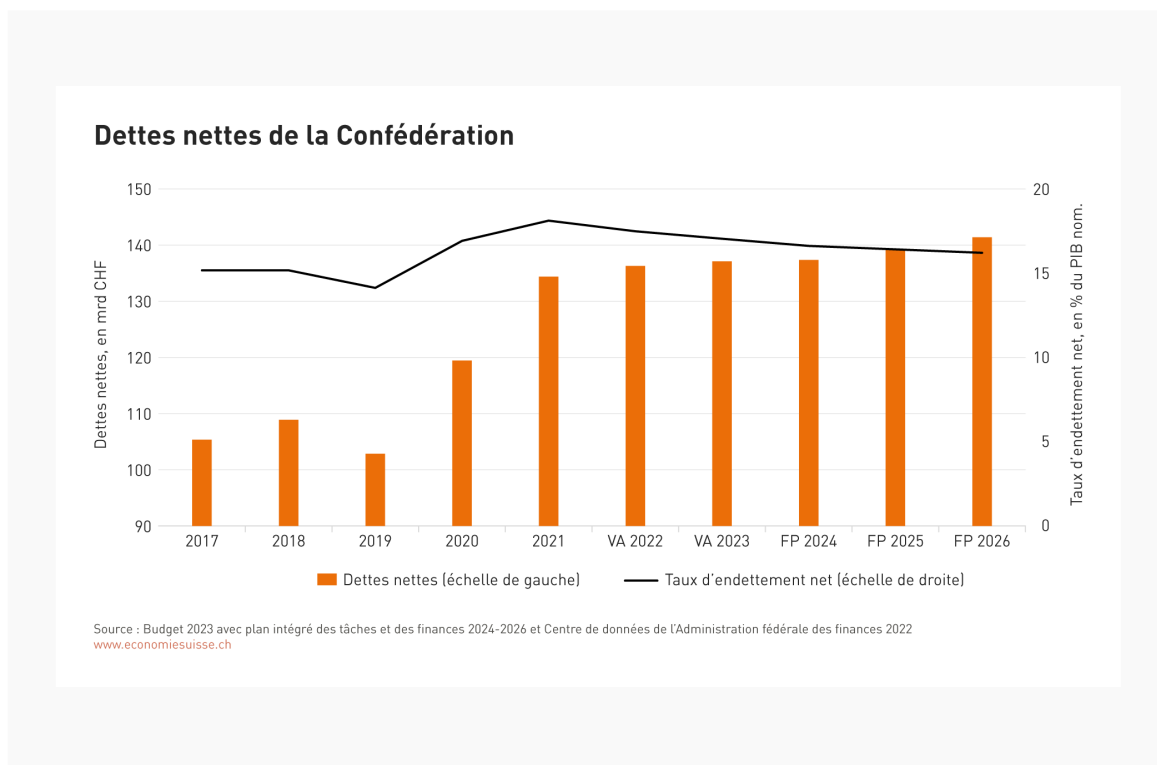
La croissance des relations avec l'étranger est due, d'une part, à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains Etats membres de l'UE (contribution à la cohésion) et, d'autre part, à des prêts plus élevés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Le domaine de la formation et de la recherche connaît une croissance modérée, qui concerne surtout les contributions fédérales au domaine des EPF et aux institutions chargées d'encourager la recherche. Les mesures transitoires visant à pallier l'absence d'une association complète à Horizon Europe ont également un impact financier.

Enfin, les dépenses totales dans le domaine des transports sont en recul, après les dépenses élevées décidées suite à la pandémie en faveur des transports publics et de l'aviation. Pour le trafic routier, la croissance stagne, car les recettes affectées de l'impôt sur les huiles minérales enregistrent un recul et se stabilisent à un niveau plus bas. Parallèlement, les versements au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et les aides financières pour le transport combiné de marchandises augmenteront en 2023 en raison du renchérissement. Les années suivantes, les dépenses pour le trafic ferroviaire, le trafic marchandises et le trafic voyageurs régional devraient continuer à augmenter selon la planification.

Dettes

La dette de la Confédération a fortement augmenté pendant la pandémie. Pour financer les aides, la Confédération a dû s'endetter sur le marché des capitaux. De plus, elle a réduit son stock relativement important de liquidités. L'endettement net englobe ces deux éléments, à savoir les emprunts sur le marché des capitaux et la réduction des liquidités. Dans le cadre de la révision de la loi sur les finances de la Confédération, les dettes nettes sont redéfinies et utilisées comme indicateur standard en lieu et place des dettes brutes (voir encadré Adaptation de la présentation des comptes).

L'augmentation de la dette suite à la pandémie est clairement visible. Celle-ci doit être amortie au cours des prochaines années. Le taux d'endettement diminue en raison de la croissance économique prévue.



La réduction de la dette du Covid, qui s'élève à environ 20 milliards de francs nets, débutera en 2023. Le Parlement a décidé d'affecter les futurs excédents budgétaires et les éventuelles distributions supplémentaires de la BNS à la réduction de la dette. A condition que les fonds soient effectivement générés, un maximum d'environ 2,3 milliards de francs par an peut ainsi être affecté à la réduction de la dette. La Confédération a jusqu'en 2035 pour le faire, le délai pouvant être prolongé de quatre ans si nécessaire.

Les déficits de financement inscrits au plan financier à partir de 2024 entraînent une nouvelle augmentation de la dette. Celle-ci ne se situe toutefois pas dans le cadre de l'évolution autorisée par le frein à l'endettement. Avec l'assainissement des déficits exigé, l'augmentation de la dette devrait être moins importante que ce qui est actuellement représenté.



Compte tenu de la situation difficile en matière de politique financière, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un concept d'assainissement d'ici février 2023. Celui-ci doit contenir des mesures permettant d'établir un budget 2024 conforme au frein à l'endettement et de remettre le plan financier sur les rails pour les années suivantes. Un rapport complémentaire d'octobre 2022 sur le budget actuel indique la direction à prendre et esquisse les options possibles.

Les possibilités de stabilisation budgétaire sont en principe sont claires. Premièrement, le Conseil fédéral et le Parlement peuvent renoncer à des tâches nouvelles ou au développement de tâches existantes. Cela permet de réduire les dépenses. Dans le même but, il est possible, deuxièmement, d'apporter des corrections aux tâches existantes. Troisièmement, on peut essayer de générer des recettes supplémentaires. Une autre option, celle de l'endettement, n'est pas possible. Le frein à l'endettement l'interdit.

Dans le rapport complémentaire, le Conseil fédéral se prononce en principe en faveur d'une action sur les dépenses. D'une part, les nouvelles dépenses doivent, selon le Conseil fédéral, systématiquement être financées. Cela doit se faire en réduisant les dépenses ailleurs. Même si le Parlement s'y emploie, ses dernières décisions entraîneront des déficits à partir de 2024.

En ce qui concerne les économies dans les dépenses existantes, le Conseil fédéral rappelle que des réductions à court terme ne sont possibles que dans les dépenses faiblement liées par la loi. Les réductions se feraient donc unilatéralement au détriment de la formation et de la recherche, de l'armée, de l'agriculture ou de la coopération internationale. Ces dépenses faiblement liées

représentent un tiers du budget fédéral. Pour ce tiers, il faudrait économiser jusqu'à 10 % des ressources à partir de 2025 (3 milliards de francs). Deux tiers des dépenses sont fortement liées par des lois ou d'autres obligations et ne peuvent guère être influencées à court terme. Dans ce cas, des réformes à plus long terme sont nécessaires.

Le Conseil fédéral s'exprime avec prudence sur la possibilité de recettes supplémentaires. Des augmentations de la TVA ou de l'impôt fédéral direct nécessitent des modifications constitutionnelles et donc une votation populaire. Elles n'entrent donc pas en ligne de compte comme solutions à court ou moyen terme. Les seules mesures envisageables selon le Conseil fédéral sont le prélèvement de l'impôt automobile sur les véhicules électriques et le report d'un an de l'entrée en vigueur de l'abolition des droits de douane industriels décidée par le Parlement en 2021 (2025 au lieu de 2024). Cette dernière mesure n'aura toutefois d'effet qu'en 2024 et n'entraînera donc pas d'améliorations structurelles dans le plan financier.

Si le plan correctif comprend des modifications législatives, le Conseil fédéral entend adopter les projets correspondants d'ici le printemps 2023.



1) Le budget et le plan financier doivent respecter le frein à l'endettement, ce qui nécessite un assainissement budgétaire approprié.

Lors de la session d'hiver, le Parlement adoptera le budget fédéral pour l'année 2023. Si le Parlement s'en tient aux directives du Conseil fédéral, le budget sera conforme au frein à l'endettement. Aucune autre mesure n'est nécessaire pour l'année prochaine.

A partir de 2024, les moyens financiers de la Confédération ne suffiront toutefois pas à financer tous les projets décidés par les Chambres. Parallèlement, le Parlement discute d'autres projets aux conséquences financières parfois élevées (voir tableau «Charges supplémentaires possibles pour le budget fédéral»). Si de nouvelles dépenses sont décidées, la surcharge financière risque d'être encore plus importante. Le frein à l'endettement interdit - à juste titre - qu'une telle situation se produise. Des mesures d'assainissement sont donc nécessaires dès maintenant, afin que le plan financier respecte le frein à l'endettement à partir de 2024.

En plus du plan financier déjà déficitaire, de nombreux projets non encore financés sont à l'ordre du jour à court et moyen terme. Compte tenu de la situation budgétaire, il est impératif de prévoir un financement pour ces projets.

Possibles surcharges budgétaires

► Recettes et dépenses pas encore budgétisées

Dépenses/recettes	État de l'objet/prochaine étape	Entrée en vigueur	Dépenses supplémentaires/ diminution des recettes
Nouvelles mesures transitoires/ complémentaires pour Horizon	Pas d'objet prévu actuellement	-2024	200 mio.
Participation intégrale à Erasmus+	Mandat de négociation	-2024	50 mio.
Financement des CFF (extraordinaire)	Ouverture de la consultation en automne	-2024	1 200 mio.
Statut de protection S, migration	Conditions exogènes	2024	-1 000 mio.
Iv. pa. pour l'accueil extrafamilial des enfants	Consultation achevée	-2025	570 mio.
Participation à Copernicus (sans cotisation d'entrée de > 100 millions)	Mandat de négociation	-2025	50 mio.
Trafic ferroviaire de marchandises	Ouverture de la consultation en automne	-2025	200 mio.
Loi sur le CO ₂	Message adopté	-2025	120 mio.
Imposition du logement. Changement de système	Élimination des divergences (décision du CN du 29.9.2022 : renvoi à la Commission, notamment pour viser un changement complet de système)	-2027	320 Mio. - 950 mio.
Imposition individuelle	Consultation en automne	-2027	~1 000 mio.
Rejet de la réforme de l'impôt anticipé (recettes supplémentaires)	Votations du 25 septembre 2022	2024	-100 mio.

Source : Rapport complémentaire au budget 2023 avec plan intégré des tâches et des finances 2024-2026, Département fédéral des finances 2022
www.economiesuisse.ch

L'accumulation massive de dettes des années 90 et du début des années 90 a montré à quoi mène une politique de dépenses sans frein. L'expérience de la pandémie n'a pas été plus rassurante à cet égard. En mode crise, le Parlement a dépensé des milliards en très peu de temps. Cette manière de dépenser semble se poursuivre. Le budget fédéral en est au point où une discussion de fond s'impose. De nouvelles tâches sont-elles vraiment nécessaires et toute extension des tâches est-elle indispensable ? Peut-on faire des coupes dans ce qui existe déjà et, si oui, où ? Est-on prêt à aller devant le peuple pour obtenir davantage de tâches étatiques et à exiger des impôts et des taxes plus élevés ?

Pour déterminer si la Confédération doit effectivement assumer de nouvelles tâches ou accroître les tâches existantes, on peut par exemple intégrer les considérations suivantes :

- La réalisation est-elle possible sur le plan technique et temporel ?
- Le fédéralisme est-il respecté (en particulier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons prévue par la Constitution) ?
- Une nouvelle solution est-elle efficace (peu coûteuse) et durable en termes d'impact et de coûts ultérieurs ?

- Existe-t-il des solutions plus avantageuses, éventuellement privées ?
- Enfin, le financement peut-il être assuré sur la base d'hypothèses réalistes et, si oui, comment ?

2) Sans financement assuré, il faut renoncer à de nouvelles dépenses

La question de savoir à quoi la Confédération consacre l'argent des contribuables est avant tout une question politique. Pour l'économie, les tâches qui favorisent la croissance et la prospérité sont prioritaires. Les décisions de dépenses devraient en outre être guidées par les critères d'efficacité, d'efficience, de durabilité et de respect de l'ordre fédéral. Mais ce qui devrait aller de soi, c'est qu'il faut montrer comment les nouvelles tâches seront financées ou compensées. C'est d'ailleurs ce que précise le Conseil fédéral dans le rapport complémentaire d'octobre 2022 susmentionné : « Les éventuelles nouvelles tâches doivent être soit couvertes par des recettes supplémentaires, soit compensées par des économies dans d'autres domaines ». C'est finalement ce qu'exige le frein à l'endettement : les dépenses doivent être financées par les recettes existantes. Celui qui veut dépenser plus doit se procurer de nouveaux moyens. Les chèques sans provision n'existent pas - à juste titre.

Réduire les tâches existantes ou y renoncer totalement est politiquement difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, cette voie ne doit pas non plus être fermée a priori. Ce qui était important il y a 30 ans ne l'est plus forcément aujourd'hui. D'autres thèmes ou de nouveaux thèmes peuvent être devenus plus importants en tant que tâches de l'État. Si rien de ce qui est ancien ne doit jamais être remis en question, chaque tâche nouvelle ou élargie de l'État signifie un développement de l'État. Il n'est pas certain que le peuple (et l'économie) soit prêt à soutenir un développement permanent de l'Etat s'il se traduit par une hausse des impôts. Face à un nombre aussi important de projets d'extension, généralement coûteux, comme ceux actuellement en discussion, il doit être possible, dans le sens d'un changement de priorités, de remettre en question ce qui existe ou, du moins, de réorienter la croissance des moyens vers de nouvelles tâches. Si cela ne suffit pas, il n'y a pas d'autre solution que de renoncer à des projets et de revoir les comptes, même pour des décisions récentes. Le Conseil fédéral dit la même chose en toute clarté sous le titre

« Revenir sur les dépenses nouvellement décidées ou y renoncer » (p. ex. contre-projet à l'initiative sur l'allègement des primes).

3) Des recettes supplémentaires par le biais d'augmentations d'impôts ne sont pas une solution à court terme ; ce développement de l'Etat devrait d'abord être confirmé par le peuple.

Le Conseil fédéral tempère lui aussi les éventuels espoirs. Les options réalistes semblent très limitées. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés (impôt sur le bénéfice), il s'agira ces prochaines années de maintenir les recettes à leur niveau actuel, après que l'imposition minimale de l'OCDE (selon le calendrier à partir de 2024) aura provoqué une détérioration des conditions-cadres dans un domaine sensible. Les éventuelles recettes supplémentaires générées par l'imposition minimale ne contribueront pas à résoudre les problèmes financiers de la Confédération. Elles doivent au contraire être utilisées pour des mesures favorisant l'attractivité économique, dans l'optique de garantir les recettes fiscales actuelles.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, il est actuellement plutôt question d'allègements fiscaux que d'augmentations d'impôts (augmentation de la déduction fiscale pour l'assurance maladie, suppression de la valeur locative et de la pénalisation du mariage ou introduction de l'imposition individuelle). Celles-ci doivent être soigneusement examinées et pesées en fonction de leurs conséquences financières pour le budget fédéral. Une augmentation de la TVA destinée au budget général de la Confédération serait une nouveauté. Jusqu'à présent, de telles augmentations ont toujours été liées à un objectif (par exemple pour l'AVS ou l'AI). De plus, le peuple vient de décider d'une nouvelle augmentation de la TVA à partir de 2024 en faveur de l'AVS. Une nouvelle hausse aurait donc du mal à voir le jour dans un avenir proche.

Les augmentations d'impôts nécessitent dans tous les cas une votation populaire et les votations populaires sont des zones à risque politique. Mais elles montrent clairement ce que la majorité souhaite et ne souhaite pas – à savoir soutenir une nouvelle tâche de l'Etat et payer pour cela.

4) Les dépenses ne peuvent être transférées au budget extraordinaire qu'à des conditions restrictives ; contourner le frein à l'endettement représente une violation de la Constitution.

En cas de crise, la Confédération peut dépenser plus d'argent que ce dont elle dispose effectivement - cette soupape d'urgence du frein à l'endettement est juste et, lors de la pandémie, elle a été utilisée à grande échelle pour la première fois. Mais une soupape d'urgence est ce qu'elle est : une solution de dernier recours dans une situation particulièrement difficile. Pour que le frein à l'endettement ne puisse pas être contourné par la voie du budget extraordinaire, les critères sont restrictifs.

De toute façon, il est aussi obligatoire d'amortir les déficits du budget extraordinaire. C'est ce qui s'est passé avec les dettes Covid. Leur réduction est obligatoire, mais il est possible de prendre son temps. Comme le financement est ainsi reporté d'aujourd'hui à demain, il est juste que les critères d'application des paiements extraordinaires soient restrictifs. Le besoin de paiements extraordinaires ne doit pas devenir une solution pratique pour éviter les restrictions dans le budget ordinaire. Ce n'est pas ce que le peuple a voulu en adoptant le frein à l'endettement.

Les critères d'exception étaient en vigueur lors de la première et de la deuxième année du Covid et ils sont actuellement valables pour les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine. Ils ne peuvent toutefois être utilisés ni pour un désendettement partiel des CFF, ni pour amortir la hausse des prix, des coûts de l'énergie ou des primes d'assurance maladie. L'application inflationniste d'une réglementation conçue uniquement pour les crises extrêmes mettrait en jeu la crédibilité financière et la stabilité de la Confédération. Elle conduirait également la Suisse, à plus ou moins long terme, dans une situation que l'on connaît bien si l'on regarde au-delà de nos frontières : un endettement élevé et en constante augmentation, une diminution des possibilités d'action et, en contrepartie, une augmentation des risques économiques au détriment de la population et de l'économie.