



Politique financière

En 2021 les finances fédérales ***résisteront à la crise grâce au frein à l'endettement***

16.11.2020

D'un coup d'oeil

Les finances fédérales sont en bonne santé depuis plusieurs années. La Suisse en bénéficie aujourd'hui, bien que la crise sanitaire ait complètement bouleversé les fondements de sa politique financière. Pour faire face à la pandémie de coronavirus, des mesures d'urgence à hauteur de milliards ont été décidées dans le cadre d'un budget extraordinaire. Elles s'accompagnent d'un nouvel endettement massif. Le marasme économique découlant de la pandémie affecte aussi le budget ordinaire, notamment au chapitre des recettes. Et cependant, malgré les tensions et le haut degré d'incertitude qui caractérise la situation actuelle, la Confédération garde sa capacité d'action grâce au frein à l'endettement.

Inhalt

1. L'essentiel en bref
2. Position d'economiesuisse
3. Survol des finances fédérales
4. Recettes et dépenses
5. Nouvelles dettes et désendettement
6. Commentaire et position d'economiesuisse
7. Annexe: Vue d'ensemble des mesures d'urgence en lien avec la pandémie de coronavirus

L'essentiel en bref

La crise du coronavirus ne ménage pas les finances fédérales. Ses effets sur le budget ordinaire, en particulier les recettes, sont tout à fait considérables. Dans le budget extraordinaire, les importantes mesures visant à endiguer les effets du Covid-19 correspondent à de gros surcroîts de dépenses. Les effets de la crise sont des plus incertains et dépendront beaucoup de l'évolution de cette pandémie. Le Conseil fédéral est plutôt serein, dans l'ensemble, quant à l'évolution à venir, mais cet espoir dépend largement des caprices de la pandémie au niveau mondial et de ses répercussions en Suisse. À plus long terme, des conséquences structurelles sur les recettes fédérales (baisses de niveaux) ne sont pas exclues.

L'Assemblée fédérale examine et adopte le budget et le plan financier lors de la session d'hiver. *economiesuisse* soutient une politique financière prudente, telle que la pratique actuellement le Conseil fédéral. S'il n'est pas nécessaire pour l'instant, malgré la chute des recettes, de réduire les dépenses ordinaires, c'est précisément grâce au frein à l'endettement. On ne peut qu'être impressionné, une fois de plus, par la remarquable flexibilité de cet instrument, qui permet de stabiliser le budget de la Confédération même en temps de crise.

Il existe une obligation légale de réduire les suppléments de dépenses engagées dans le cadre du budget extraordinaire. *economiesuisse* insiste pour que les fonds destinés à amortir la dette «coronavirus» soient affectés de manière contraignante. C'est par un effort de réduction de la dette soutenable à long terme, mais assidu, que l'on préservera aussi la solidité des finances fédérales.

Position ***d'economiesuisse***

- Mise en œuvre du budget 2021 selon la proposition du Conseil fédéral
- Mesures d'urgence ciblées et temporaires dans le cadre des instruments qui ont été décidés
- Pas de programmes de relance, mais des mesures soutenant durablement l'économie et la conjoncture
- Réduction souple, mais contraignante de l'endettement
- Assurer un soutien cohérent au frein à l'endettement



Le budget fédéral solide aide à surmonter la crise

Les finances fédérales sont saines depuis des années. La Suisse en profite également durant la crise du coronavirus, qui a radicalement modifié la situation financière de l'État. Des excédents annuels étaient encore attendus jusqu'à récemment; pour le moment, c'est déjà une bonne nouvelle si les scénarios de crise concernant l'évolution économique et les déficits abyssaux ne se détériorent pas davantage. L'effondrement de l'économie et les conséquences qui en découlent pour le budget fédéral dépendent fortement de l'évolution de la pandémie. L'incertitude est grande.

En 2020, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté des mesures d'urgence de plus de 70 milliards de francs afin de lutter contre le coronavirus (cf. vue d'ensemble en annexe). Grâce à la solidité du budget de la Confédération, ces aides ont pu être accordées rapidement et sans complications.

Bien que toutes les ressources accordées n'aient pas été utilisées jusqu'à présent, les dépenses supplémentaires occasionnées par la pandémie conduisent à la formation de nouvelles dettes. L'endettement lié au Covid-19 concerne le budget extraordinaire de la Confédération. Jusqu'ici, toutes les dépenses en lien avec la pandémie ont été prélevées sur ce budget, et non sur le budget ordinaire. La gestion des dettes liées au coronavirus est un thème politique brûlant (voir la section «Dettes»). D'ici à la fin de l'année, le Conseil fédéral soumettra un plan d'amortissement qui devra être approuvé par le Parlement. Aux yeux de l'économie, il est clair que le remboursement de

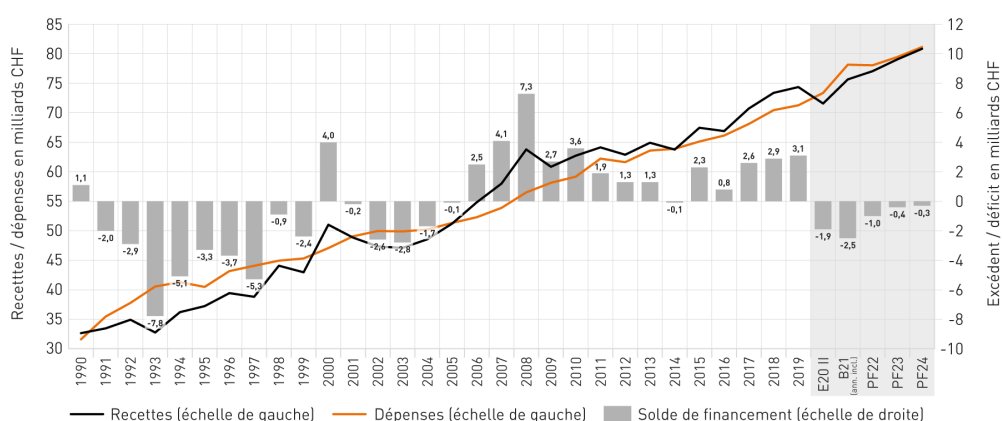
la dette doit avoir lieu dans le cadre du frein à l'endettement et sans hausse des impôts ou des taxes.

La pandémie a également des répercussions sur le budget ordinaire de la Confédération, en particulier du côté des recettes. En effet, celles-ci seront moins élevées en raison du coronavirus. Dans le budget de l'année prochaine, les mesures visant à surmonter la crise ne figurent en outre plus dans le budget extraordinaire, ce qui entraînera temporairement des dépenses supplémentaires dans le budget ordinaire.

Les données sur lesquelles la publication se base sont continuellement ajustées. Ce dossier politique se fonde principalement sur le message du 19 août 2020 concernant le budget 2021 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2022-2024. L'annonce tardive du 25 septembre 2020 concernant le budget 2021 ainsi que la seconde extrapolation de 2020 du 28 octobre 2020 ont également été prises en compte. Les répercussions financières du projet d'ordonnance sur les cas de rigueur Covid-19 mis en consultation par le Conseil fédéral le 4 novembre 2020 sont dans la mesure du possible prises en compte. État actuel des données: lundi 9 novembre 2020.

Les recettes sont en net recul en raison du coronavirus. Un déficit est attendu en 2020, en 2021 ainsi que les années suivantes.

Évolution des finances fédérales de 1990 à 2024



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

Le frein à l'endettement étant conçu de manière suffisamment souple, il n'est pas nécessaire d'effectuer des coupes dans le budget pour le moment. En période de crise, il autorise des déficits. Pour l'heure, le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'introduire des programmes d'économies ou des hausses d'impôts. En raison des nombreuses incertitudes, une politique des dépenses disciplinée et prudente est cependant essentielle. Préserver la position financière saine de la Confédération pourrait devenir plus difficile dans un avenir proche. Un budget public solide dans le cadre du frein à l'endettement reste donc un objectif prioritaire pour *economiesuisse*. Le présent dossier politique fait le point sur les finances fédérales en cette période de crise. Il présente le budget du Conseil fédéral pour l'année 2021 et la planification jusqu'en 2024, pour autant qu'on puisse faire des estimations à ce sujet aujourd'hui. Enfin, il contient également des recommandations ainsi que des prises de position sur les finances fédérales.

Paramètres du budget 2021 et du plan financier 2022-2024

Le Parlement discute et adopte le budget ainsi que le plan financier pour les trois années suivantes lors de la session d'hiver. Il en ira de même cette année. Bien plus que les autres années, les décisions doivent cependant être considérées comme des instantanés. De nombreux chiffres devront encore être ajustés en fonction de l'évolution de la pandémie et de l'économie. Les décisions politiques ont également une influence sur l'évolution du budget.

Grâce à la décision négative du peuple concernant l'augmentation des déductions pour la garde d'enfants, des moyens supplémentaires sont à disposition dans le budget. En revanche, les nouvelles mesures prises par le Conseil fédéral et le Parlement pour lutter contre le coronavirus devront encore être incluses dans le budget en tant qu'annonces complémentaires. En fin de compte, l'évolution conjoncturelle jouera toutefois un rôle décisif. Une part substantielle des recettes et des dépenses de la Confédération en dépendent. Étant donné qu'une planification conjoncturelle est excessivement difficile pour l'heure, le plan financier ne constitue lui aussi qu'un scénario.

Le tableau ci-après donne un aperçu du budget global de la Confédération. Les chiffres pris en compte sont ceux du budget et du plan financier, tels qu'ils ont été approuvés par le Conseil fédéral en août. En outre, la dernière extrapolation

pour l'exercice fiscal 2020 (état septembre) et les annonces tardives relatives au budget 2021 (état fin octobre) sont également incluses.

Le budget ordinaire et le budget extraordinaire sont tous deux pertinents pour avoir une vue d'ensemble des finances fédérales.

Indicateurs clés des finances fédérales

► En millions de francs

B : budget ; E : estimation	Compte	B	E	B	B	Δ en %	PF	PF	PF	Δ en %
PF : Plan financier	2019	2020	2020 II	2021	2021	E20II-B21	2022	2023	2024	E20-PF24
Compte de financement			État : septembre		Annonces compl. incluses	Annonces compl. incluses				
Recettes ordinaires	74 474	75 666	71 700	75 793	75 793	5,7	77 183	79 164	80 970	3,2
Dépenses ordinaires	71 414	75 323	73 500	76 854	78 266	6,5	78 170	79 618	81 309	2,7
Solde de financement ordinaire	3 060	343	-1 900	-1 061	-2 473		-987	-454	-339	
Solde structurel	3 134	419	1 500	2 199	787		711	180	-339	
Recettes extraordinaires	541			20	20		56	56	106	
Dépenses extraordinaires			-18 100							
Résultat financier	3 601	343	-20 000	-1 041	-2 453		-931	-398	-233	
Indicateurs macroéconomiques (en %)	C19	B20	E20 II	B21	B21	Δ 20-21	PF22	PF23	PF24	Δ 21-24
Croissance nominale du PIB	3,2	2,7	-4,3	5,1	5,1	9,4	2,8	2,4	2,3	3,2
Croissance réelle du PIB	2,5	2,0	-3,8	4,9	4,9	8,7	2,8	2,1	1,8	2,9
Renchérissement	0,9	0,8	-0,7	-0,3	-0,3	0,4	0,0	0,3	0,5	0,1

Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

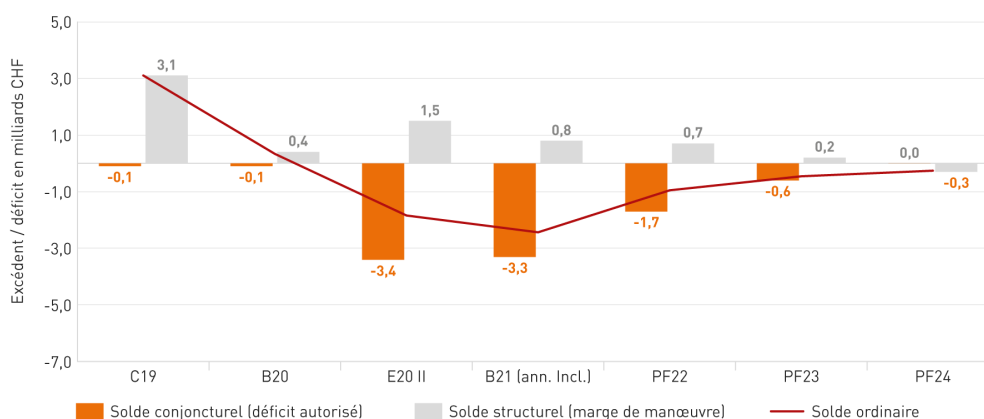
Comme les chiffres le montrent, le Conseil fédéral part de l'hypothèse que l'économie se redressera en 2021 après le fort ralentissement de cette année. La croissance restera cependant inférieure à la tendance à long terme jusqu'en 2024. La Confédération est donc autorisée à enregistrer des déficits au cours des trois prochaines années malgré la reprise économique attendue. Pour l'exercice fiscal 2020, le Conseil fédéral anticipe un déficit de 1,9 milliard de francs au budget ordinaire. Des dépenses extraordinaires de 18,1 milliards environ doivent être ajoutées à ce montant. Le déficit du budget fédéral devrait ainsi atteindre 20 milliards de francs.

Un solde négatif de 1,1 milliard de francs est prévu pour 2021. Si l'on inclut les annonces complémentaires en lien avec le coronavirus, le déficit s'établit à un peu plus de 2,5 milliards de francs. À l'éclatement de la pandémie début mars, le Conseil fédéral a décidé, comme mesure immédiate, que le paiement de la

TVA et de l'impôt fédéral direct pouvait être reporté jusqu'en 2021 sans intérêts de retard. Il faut donc s'attendre à ce qu'une part relativement importante des recettes soient différées de 2020 à l'année suivante (cf. la section sur les recettes). Le déficit sera donc moins élevé en 2021. Selon les règles du frein à l'endettement, la Confédération peut enregistrer un déficit conjoncturel de 3,3 milliards de francs au total en période de ralentissement économique. Si cette marge de manœuvre n'est pas utilisée, la différence est considérée comme un excédent (dit «structurel»). Cet excédent se monte actuellement à 0,8 milliard (annonce complémentaire de 1,4 milliard incluse).

Grâce au frein à l'endettement, la marge de manœuvre est actuellement suffisante pour amortir les effets de l'effondrement de l'économie sur le budget fédéral.

Budget ordinaire sous l'angle du frein à l'endettement



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

Si l'exercice fiscal 2021 se solde par un excédent structurel, il est prévu, selon le budget, de ne pas laisser ce solde positif comme d'habitude dans le budget ordinaire et de le porter au crédit du compte de compensation (la «mémoire» du frein à l'endettement du budget ordinaire où les excédents et les déficits sont enregistrés), mais de l'utiliser pour réduire le déficit du budget extraordinaire. Cette écriture au crédit réduit le déficit du compte d'amortissement (le pendant du compte de compensation).

Remarque concernant les paramètres économiques et le facteur k

Le budget et le plan financier se fondent sur les prévisions conjoncturelles du 16 juin 2020 du groupe d'experts de la Confédération et les prévisions à moyen terme de l'Administration fédérale des finances (AFF), lesquelles sont basées sur les prévisions à long terme du SECO. Les calculs pour l'année de référence 2020 admettent un recul de 6,2% du PIB réel. L'effet de rattrapage qui en découle pour 2021 a été estimé à 4,9% (en termes réels). Une croissance économique supérieure à la moyenne est également attendue durant les années du plan financier et devrait s'approcher de la tendance à long terme de 1,7% vers la fin de 2024. Durant cette période, l'activité économique ne devrait toutefois pas remonter au niveau attendu avant la crise du coronavirus.

Le frein à l'endettement autorise un déficit pendant les phases économiquement difficiles. Le déficit «conjoncturel» est déterminé à l'aide du facteur conjoncturel (facteur k). Si, comme dans le cas présent, les prévisions de croissance économique sont toutes inférieures à la tendance à long terme, on considère que les capacités de l'économie sont sous-utilisées, respectivement que la conjoncture est faible, ce qui implique aussi que l'on s'attend à une diminution des recettes de la Confédération. La Constitution exige une politique budgétaire adaptée à la situation conjoncturelle. Durant les phases de récession, la Confédération est sensée planifier ses dépenses de sorte à obtenir un effet stabilisateur et ne doit au contraire pas les augmenter durant les phases de haute conjoncture. Un déficit est autorisé en cas de sous-utilisation des capacités de l'économie, cela dans le but de compenser les pertes de recettes et empêcher les mesures d'économie qui auraient un effet procyclique.

Selon les prévisions sur l'évolution du PIB, les capacités de l'économie seront sous-utilisées en 2021. Dans ce cas, le facteur k de 1,043 est supérieur à la «valeur normale» de 1. Ce facteur est multiplié par les recettes estimées et le résultat correspond aux dépenses autorisées en 2021. Selon le budget, le déficit conjoncturel de 2021 peut atteindre 3 milliards de francs. Étant donné qu'une sous-utilisation des capacités

de l'économie est aussi attendue en 2022 et en 2023, des déficits conjoncturels seront également autorisés durant ces années.

Tout ajustement des prévisions conjoncturelles aura un effet direct sur le budget et le plan financier. Le groupe d'experts de la Confédération a actualisé les perspectives économiques en octobre. Une évolution conjoncturelle plus favorable que supposé initialement est désormais attendue. Pour autant qu'il n'y ait pas de confinement généralisé en Suisse ou chez nos principaux partenaires commerciaux, le PIB réel ne devrait reculer «que» de 3,8% en 2020 au lieu des 6,2% attendus. Le ralentissement économique moins marqué que prévu aura des conséquences sur la reprise en 2021. À partir d'une base plus élevée, la reprise sera moins robuste et n'atteindra «que» 3,8% en termes réels au lieu des 4,9% anticipés. Il est difficile d'évaluer avec précision les répercussions sur la planification budgétaire de ces prévisions révisées. Elles sont moins pertinentes pour le budget, car les exigences du frein à l'endettement sont adaptées après coup aux chiffres économiques réels. Il faudra cependant encore compter avec des ajustements substantiels des paramètres durant les années du plan financier.



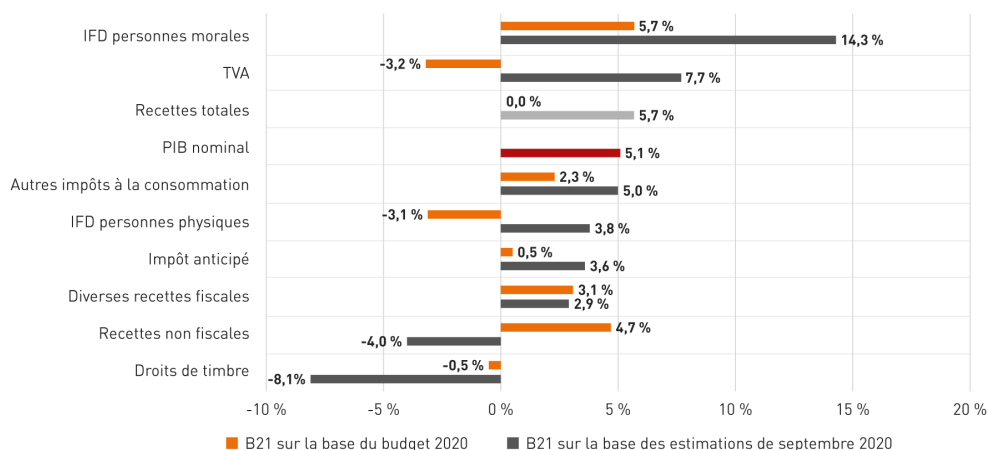
Importante baisse des recettes et nombreuses incertitudes

En 2021, le Conseil fédéral table sur des recettes totales de 75,8 milliards de francs. Le même montant avait été inscrit au budget pour 2020. En raison de la pandémie, les recettes effectives sont cependant inférieures cette année. Selon l'extrapolation de septembre, elles se montent à 71,7 milliards. À partir de cette base plus faible, les recettes totales augmenteront d'un peu plus de 4 milliards ou 5,7% durant l'année budgétaire 2021.

L'évolution des différents éléments de recettes est présentée ci-après. Si l'on prend comme point de départ les valeurs actuelles selon l'extrapolation de septembre 2020, il apparaît que le Conseil fédéral prévoit une croissance de presque toutes les catégories de revenus en 2021. Toutefois, la croissance des recettes est dans une certaine mesure «artificielle»; elle est en partie due au report du paiement de la TVA et de l'IFD (cf. ci-dessus). Le Conseil fédéral estime qu'un peu plus de 2,4 milliards de francs d'impôts seront reportés de 2020 à 2021, puis 600 millions supplémentaires les années suivantes.

En raison des reports d'impôt en 2020, la croissance des recettes en 2021 paraît plus importante qu'elle ne l'est en réalité.

Budget 2021 : évolution des recettes



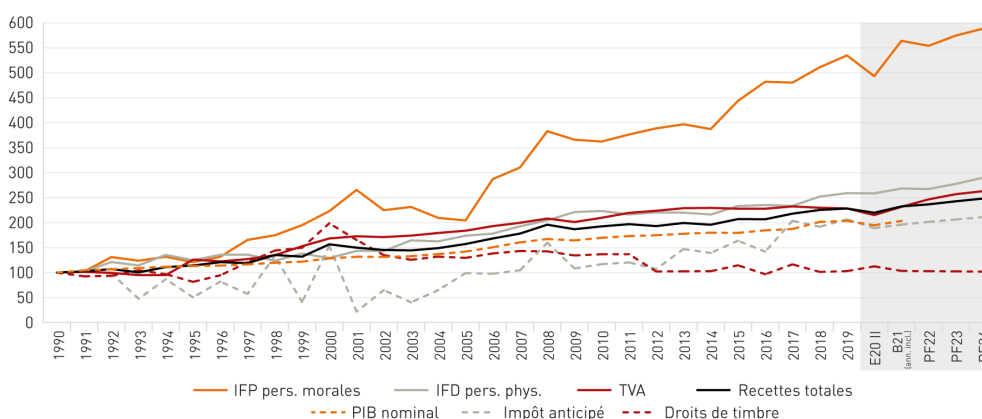
Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

Le montant des recettes différées est le plus élevé dans le cas de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales et conduit même à une augmentation de 5,7% des recettes en 2021 par rapport au budget 2020. Sans ce report, l'impôt sur les sociétés s'inscrirait en recul en 2021 par rapport au budget 2020, comme c'est le cas pour la TVA et l'impôt fédéral direct des personnes physiques (-3,2%, respectivement -3,1%). Ici, le report ne compense pas la baisse des recettes. Les prestations de transfert de l'assurance chômage ont un effet stabilisateur sur l'impôt sur le revenu. Elles atténuent les pertes de recettes dues au coronavirus. Étant donné que le peuple a refusé l'augmentation des déductions pour la garde d'enfants en votation, le Conseil fédéral compte à nouveau avec une augmentation de l'impôt sur le revenu dès 2022. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, une croissance en phase avec l'évolution conjoncturelle est attendue après la forte baisse causée par la pandémie. Dans cette catégorie d'impôts, l'incertitude est actuellement si grande que les prévisions à moyen terme ne sont pas vraiment pertinentes.

L'évolution des recettes est très incertaine.
À plus long terme, une croissance conforme à la
tendance conjoncturelle est attendue.

Évolution des recettes de 1990 à 2024

► Évolution indexée (1990=100)



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

Outre les reports d'impôts, la réforme de l'AVS (AVS21) a également un impact sur les recettes de la TVA. La croissance des recettes attendues à partir de 2022 est presque exclusivement due à l'augmentation de la TVA proposée par le Conseil fédéral pour financer l'AVS (+0,7 point de pourcentage). Cependant, il n'est pas encore clair si la réforme de l'AVS sera approuvée sous cette forme par le Parlement. Les délibérations sont en cours. Sans cette augmentation, les recettes de la TVA stagneraient ou connaîtraient une évolution similaire à celle de la croissance économique.

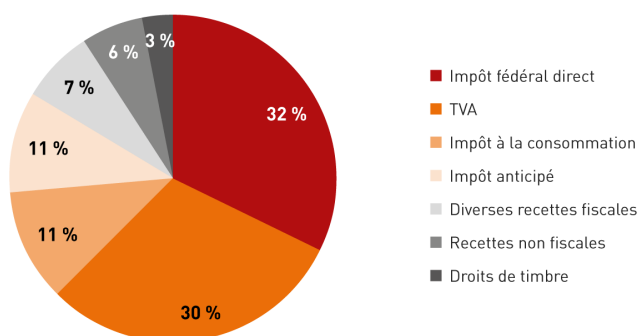
Pour le moment, le Conseil fédéral estime que l'impôt anticipé (IA) résiste aux crises. Toutefois, la prévision positive concernant les recettes est fortement liée à un modèle d'estimation qui ne se base que sur des valeurs du passé. Les recettes de l'IA ont considérablement augmenté ces dernières années, atteignant un niveau record en 2019. L'estimation des recettes pour 2021 se base sur la poursuite de cette tendance. Étant donné que la crise du coronavirus aura avant tout pour conséquence une diminution des distributions de bénéfices des entreprises (qui représentent le substrat le plus important

pour l'IA, le risque que le résultat prévu ne puisse être atteint est élevé. À partir de 2022, la planification des recettes de l'impôt anticipé sera liée au PIB nominal, ce qui se traduira par une croissance nettement plus plate.

Les distributions de bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) représentent un élément important des recettes non fiscales. Selon la Constitution, les deux tiers des bénéfices distribués par la BNS reviennent aux cantons et un tiers à la Confédération. Leur montant dépend de l'évolution du bilan de la BNS et est réglé dans une convention avec le Département fédéral des finances (DFF). Cette convention est encore valable pour l'exercice fiscal 2020 et les bénéfices distribués en 2021. Une nouvelle convention est actuellement en cours de négociation. Le Conseil fédéral s'attend à ce que la BNS verse des bénéfices de 4 milliards de francs par an au cours des prochaines années. Un tiers de ce montant (1,3 milliard de francs) est inclus dans le plan financier pour les années jusqu'à 2024.

La TVA, l'IFD et l'IA restent les principales sources de financement de la Confédération et représentent plus de 70% du total des recettes.

Recettes de la Confédération en 2021



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

Fortes dépenses supplémentaires pour la gestion de la pandémie

En tenant compte des annonces complémentaires, les dépenses totales prévues au budget 2021 s'élèvent à 78,3 milliards de francs, en hausse de 3,9% par rapport au budget 2020. Cette hausse est due presque entièrement aux mesures de soutien pour lutter contre la pandémie de coronavirus. Les dépenses supplémentaires (3 milliards de francs) se répartissent comme suit:

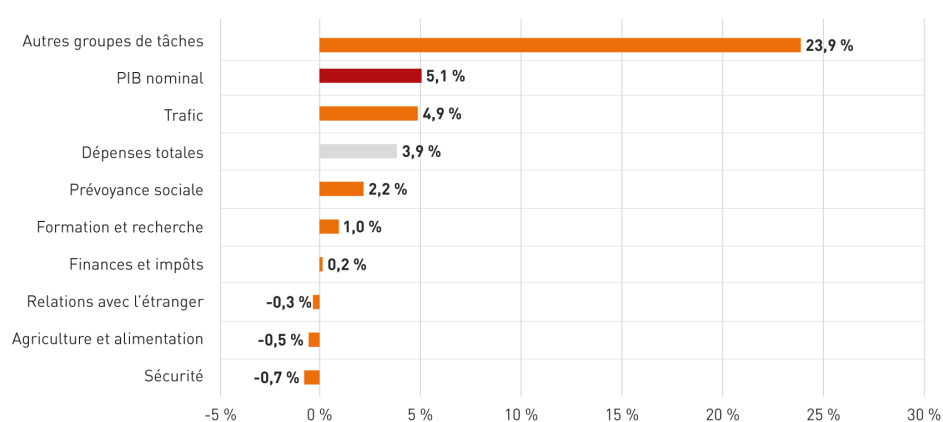
- cautionnements solidaires (couverture d'éventuelles pertes de crédit Covid-19 pour cause de faillite): 1000 millions,
- transports publics (transport régional de voyageurs, trafic urbain, trafic marchandises ferroviaire, transport à des fins touristiques, chargement des automobiles): 514 millions,
- extension des allocations pour perte de gain (personnes/entreprises fortement affectées par la gestion de la crise) et mesures pour les cas de rigueur (entreprises du secteur événementiel, des voyages, du tourisme et forains): 490 millions,
- financement des tests de dépistage par la Confédération: 289 millions,
- aides au sport: 275 millions,
- recapitalisation de Skyguide: 250 millions,
- aides financières dans le domaine culturel: 130 millions,
- indemnisation des cas de rigueur pour les bailleurs (renonciation partielle aux loyers commerciaux prévue par la loi): 20 millions,
- aide indirecte aux médias: 17,5 millions,
- médicaments: 4 millions,
- promotion des exportations: 2,6 millions et
- entreposage d'éthanol: 0,5 million.

Pour gérer la pandémie de coronavirus, le Conseil fédéral met à disposition un total de 6,5 milliards environ jusqu'à fin 2024 (y compris annonces complémentaires de 1,4 milliard de francs). Tandis que les mesures d'urgence prises en 2020 seront inscrites au budget extraordinaire, la procédure normale

s'appliquera de nouveau à partir de 2021 et les mesures liées à la pandémie seront financées par le budget ordinaire. Il y a actuellement encore la marge financière nécessaire (cf. ci-dessus).

Abstraction faite des dépenses liées à la pandémie, les dépenses totales restent au niveau du budget 2020.

Budget 2021 : évolution des dépenses (y compris annonces complémentaires)



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

La croissance des dépenses dans différents domaines (Trafic, Prévoyance sociale et autres groupes de tâches) est due aux mesures liées à la pandémie. Formation et recherche est le seul groupe de tâches où elles augmentent indépendamment de la crise, ce domaine étant prioritaire. À partir de 2021, les programmes-cadre de recherche de l'UE recevront davantage de fonds (paquet Horizon, par exemple). Les moyens sont en outre augmentés pour la recherche et l'innovation, dans l'idée aussi de stimuler la reprise économique.

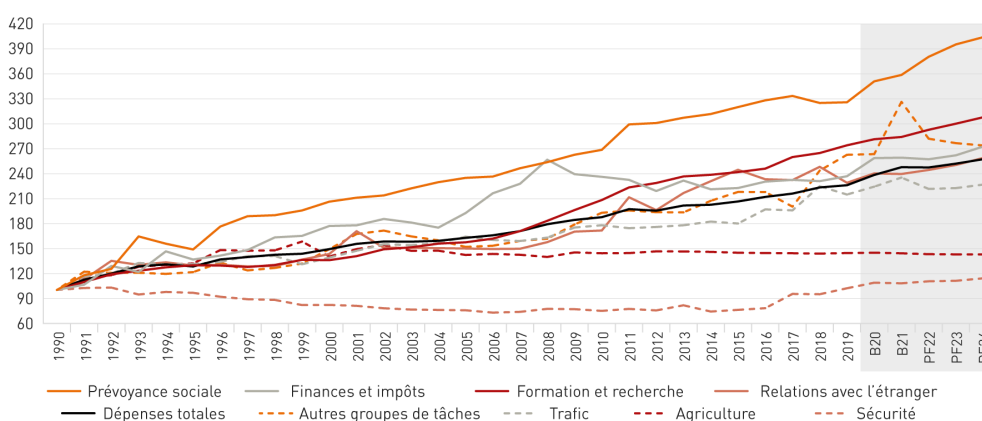
Dans le domaine Finances et impôts, les dépenses pour l'acquisition de fonds, gestion de la fortune et de la dette régressent; les dépenses s'inscriront en baisse en 2021 également. Les besoins financiers de la Confédération sont spécialement grands à cause de l'endettement accru dû à la pandémie. Toutefois, les taux négatifs ont un effet d'allègement. Tant qu'il est plus avantageux pour les investisseurs de donner leur argent à la Confédération

plutôt que d'épargner ou d'investir ailleurs, celle-ci peut émettre des emprunts à rendements faibles, voire négatifs. Le fait d'être l'un des créanciers les plus solvables au monde lui profite. Pour ses titres de créance, le risque est de fait considéré comme nul. Le Conseil fédéral pense que les dépenses d'intérêts n'augmenteront pas ces prochaines années, même s'il faudra sans doute se procurer de nouvelles ressources sur les marchés monétaires et des capitaux.

La hausse des dépenses est modérée à plus long terme.

Évolution des dépenses de 1990 à 2024

► Annonces complémentaires incluses, évolution indexée (1990=100)



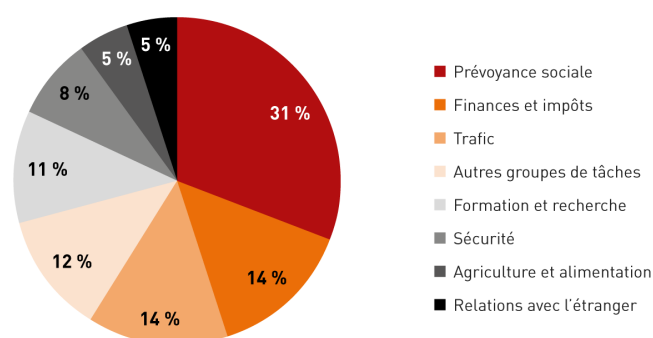
Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

Dans les années du plan financier, l'évolution des dépenses est marquée par les importants plafonds des dépenses pour les tâches de Formation, recherche et innovation, Sécurité, Agriculture, Coopération internationale, Culture et Trafic régional de voyageurs, dont certains sont encore sujets aux délibérations du Parlement. Dans l'ensemble, la croissance est modérée. Le renouvellement de la défense aérienne (avions de combat), accepté dans les urnes, entraîne une hausse budgétaire (+1,2%) pour la Sécurité. Par ailleurs, les dépenses pour la Formation et la recherche (+2,3%) ainsi que pour les Relations avec l'étranger (+1,9%) augmentent dans une moindre mesure. Les domaines de la Culture et de l'Agriculture restent stables, tout comme les groupes de tâches Trafic et Finances et impôts, dont les dépenses sont plus fortement liées.

Dans le groupe de tâches Prévoyance sociale, de loin le plus grand de la Confédération, les dépenses progressent surtout pour l'assurance vieillesse, essentiellement à cause de la hausse de la TVA prévue dans le cadre de la réforme AVS21. Les recettes supplémentaires sont versées au budget fédéral et, de là, virées à l'AVS. Si cette hausse n'a globalement aucune incidence sur le budget de la Confédération (pur «poste de transit»), elle augmente pourtant sa quote-part d'impôt et la quote-part des dépenses. Ce qui génère des dépenses supplémentaires effectives pour la Confédération, c'est: les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, décidées par le Parlement cette année et entrant en vigueur en 2021; la hausse des coûts de la santé, accroissant les prestations pour la réduction individuelle des primes aussi ces prochaines années; et les prestations complémentaires plus élevées (adaptation des montants maximaux reconnus au titre du loyer).

Dans les années à venir, plus d'un tiers des fonds fédéraux continueront d'aller à la Prévoyance sociale. Avec les domaines Finances et impôts, Trafic et Formation et recherche, cela totalise près de 70% des dépenses.

Dépenses de la Confédération en 2021 (y compris annonces complémentaires)



Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch

Financement de l'assurance chômage

La pandémie de coronavirus affecte beaucoup les finances de l'assurance chômage (AC). Pour amortir les effets économiques de la crise, le Conseil fédéral et le Parlement ont rapidement étendu l'accès à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Cela fait exploser les dépenses de l'AC. Selon les dernières projections, les coûts supplémentaires atteindront 11,5 milliards en 2020.

Comme l'AC est dotée d'un frein à l'endettement ancré dans la loi, le recours aux dettes pour se financer est limité. Selon les dispositions du frein à l'endettement la concernant, l'AC peut s'endetter jusqu'à 2,5% de la masse salariale soumise à cotisation, soit actuellement 8 milliards environ. Si l'AC a besoin de plus de moyens, la loi prévoit que le Conseil fédéral augmente les cotisations salariales à l'AC de 0,3% au maximum, et présente un projet d'assainissement.

Afin que l'AC puisse gérer les dépenses supplémentaires pour le chômage partiel, la Confédération a pris une mesure d'urgence sous forme de prêts à hauteur de 8 milliards de francs. L'AC peut prélever ses fonds directement auprès de la Trésorerie fédérale («caisse de la Confédération»), sans passer par le budget fédéral («prêt de trésorerie»). Comme il s'agit de prêts, les fonds doivent être rémunérés et remboursés à la Confédération.

En même temps, le Conseil fédéral a demandé un financement supplémentaire extraordinaire de l'AC pour éviter qu'elle n'atteigne le plafond d'endettement de 8 milliards, ce qui nécessiterait d'augmenter les cotisations salariales. Un projet de loi stipule que, pour 2020, la Confédération prend en charge l'intégralité des coûts du chômage partiel causés par la pandémie de coronavirus. À cette fin, le Parlement a approuvé deux crédits supplémentaires de 20 milliards environ. Seuls les coûts effectifs du chômage partiel sont versés à l'AC. La base légale pour la prise en charge du chômage partiel reste valable en 2021; le Parlement devra juste déterminer la participation effective. Le financement complémentaire de l'AC pèse lourd dans les dépenses – et donc la dette – que la Confédération a déjà engagées et engagera encore à cause de la pandémie.

Assurer la capacité d'agir de l'AC est primordial pour lui permettre de jouer son rôle de garant des revenus et du pouvoir d'achat, et donc de stabilisateur conjoncturel en période de difficultés économiques.



Nouvelles dettes *et désendettement*

Mesures d'urgence coronavirus 2020

Lorsque le Conseil fédéral a débloqué une première tranche de 10 milliards de francs d'aide d'urgence le 13 mars dernier, il était impossible de prédire combien d'autres milliards allaient devoir suivre pour surmonter la pandémie. Fin octobre, le Conseil fédéral et le Parlement ont approuvé des aides pour plus de 70 milliards de francs – l'équivalent du budget fédéral annuel. Les mesures n'impliquent cependant pas toutes directement des dépenses.

La Confédération répond à hauteur de 40 milliards de francs des prêts garantis par des organisations de cautionnement au système bancaire. Il s'agit des crédits Covid-19 octroyés par les banques aux entreprises (PME) au titre d'aide de transition. Ces prêts, à faible intérêt à partir de 500 000 francs, sont à rembourser en principe dans les cinq ans (sous réserve de modifications car la base légale doit encore être adoptée par le Parlement).

Quelque 41% des prêts étaient épuisés au mois d'août 2020. Pour la Confédération, il n'en résulte des dépenses que si les crédits de transition accordés ne sont pas remboursés (en cas de faillite d'une entreprise, par exemple). Le montant prévu dans cette éventualité (crédit d'engagement) par la Confédération s'élève à un milliard pour l'exercice en cours et encore autant pour 2021. L'extrapolation montre cependant que cette année, la somme à engager ne dépassera pas quelques dizaines de millions.

Les mesures d'urgence de plus de 30 milliards de francs décidées par la Confédération à des fins différentes ces six derniers mois (y compris

financement du chômage partiel, voir ci-dessus) impliquent en principe des dépenses. Selon une estimation de septembre 2020, 18,1 milliards de francs des crédits octroyés ont été utilisés jusqu'ici.

Pour être conforme au frein à l'endettement, le budget ordinaire 2020 ne peut pas inclure les dépenses supplémentaires particulièrement élevées. La loi sur les finances de la Confédération prévoit une règle spéciale pour les situations extraordinaires comme la crise de coronavirus: le plafond des dépenses admissible selon le frein à l'endettement peut être relevé d'un montant illimité pour les besoins financiers et les moyens additionnels ainsi approuvés constituent des dépenses extraordinaires. Cela protège le budget ordinaire et permet de maintenir l'accomplissement ordinaire des tâches même en situation de sérieuse crise.

Le total des dépenses extraordinaires est inscrit dans le compte d'amortissement avec les comptes annuels. Un découvert sur ce compte doit, selon la règle applicable, être compensé dans les six ans. Cette règle complète le frein à l'endettement pour le budget extraordinaire et s'applique, entre autres, lors de situations exceptionnelles échappant au contrôle de la Confédération.

Endettement accru dû à la pandémie

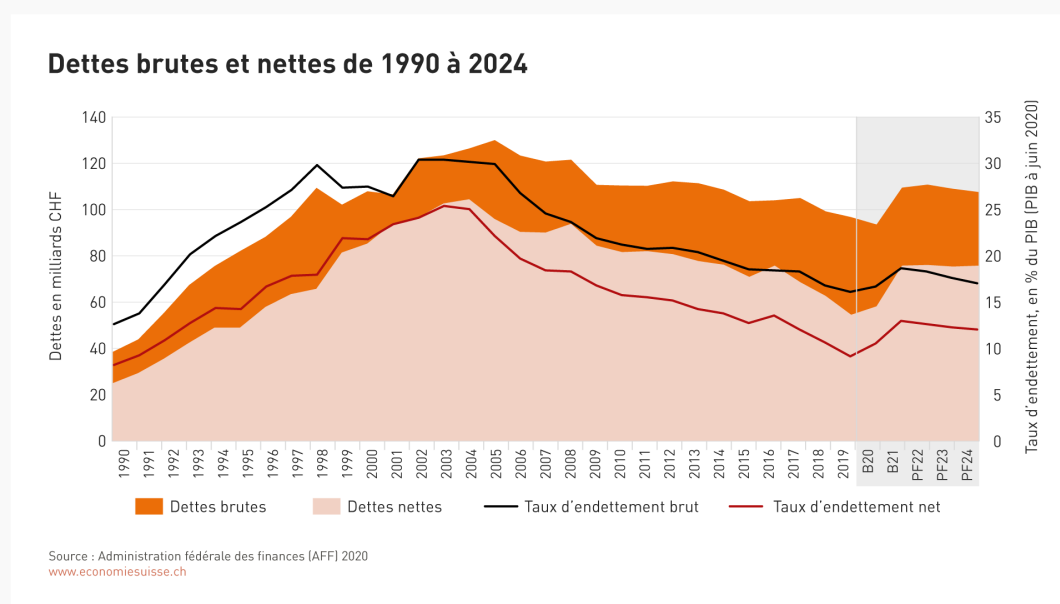
La pandémie entraîne une forte hausse de l'endettement de la Confédération dans le budget ordinaire, mais aussi extraordinaire. Dans le budget ordinaire, les déficits conjoncturels résultant de l'effondrement économique conduisent à un endettement accru. Pour 2020, le déficit admissible selon le frein à l'endettement est de 3,4 milliards, pour 2021 il sera de 3,3 milliards. Si la Confédération devait épuiser cette marge financière, elle accumulerait d'ici à 2024 des dettes nouvelles de 9 milliards de francs environ dans le budget ordinaire.

Les mesures décidées en 2020 pour gérer la crise du coronavirus se répercutent sur le budget extraordinaire (cf. ci-dessus). Grâce à des recettes extraordinaires antérieures, le compte d'amortissement affiche un solde positif de 3,4 milliards. Les mesures liées à la pandémie le font passer dans le rouge. Le découvert estimé atteindra 14,7 milliards à la fin de l'année.

Selon les dernières projections de septembre, le déficit de financement causé par le coronavirus en 2020 atteindra un total de 20 milliards de francs (budget ordinaire: 1,9 milliard; budget extraordinaire: 18,1 milliards). Il est impossible de prédire le niveau d'endettement de la Confédération dû à la crise de coronavirus, ni quel impact il aura sur le budget ordinaire et extraordinaire. Sa progression dépendra de l'évolution de la pandémie, du déclin puis de la reprise économique ainsi que du volume d'aide distribué par rapport aux mesures adoptées pour atténuer les effets de la pandémie. À partir de 2021, les mesures devraient être financées par le budget ordinaire, dans la mesure où le déficit reste dans les limites admises par le frein à l'endettement. Actuellement, cette marge de manœuvre atteint encore 0,8 milliard de francs. Si les dépenses pour de nouvelles mesures sont plus élevées, il est probable qu'au moins une partie sera de nouveau comptabilisée dans le budget extraordinaire.

Les besoins extraordinaires de cette année ont été financés essentiellement par des liquidités disponibles (actifs de la Confédération) et des dettes à court terme sur le marché monétaire. Jusqu'ici, la Confédération n'a pas eu besoin de contracter en plus des emprunts à long terme. Cela est exprimé par les ratios pertinents. Le taux d'endettement brut normalement utilisé n'inclut pas la réduction des liquidités de l'État et ne donne donc pas une image complète de l'évolution. Le taux d'endettement net, moins courant, inclut en revanche aussi la baisse des liquidités et offre donc plus de transparence quant à la situation financière actuelle de la Confédération. Le graphique suivant illustre bien la forte croissance de la dette brute et de la dette nette.

La pandémie cause la plus forte hausse de la dette depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2004. La dette nette croît plus que la dette brute parce que cette dernière n'inclut pas la réduction des liquidités pour financer les dépenses liées à la pandémie.



La loi sur les finances exige la réduction de la dette

La Constitution impose à la Confédération d'équilibrer à terme les dépenses et les recettes. Avec la règle complémentaire dans la loi sur les finances de la Confédération, cela vaut également pour le budget extraordinaire. La loi stipule que les déficits du budget extraordinaire doivent être compensés dans les six ans. Dans certains cas, le Parlement peut prolonger ce délai.

Le Conseil fédéral a annoncé qu'il présentera fin 2020 un plan de réduction des dettes dues à la pandémie. Celui-ci ne concernera que les dettes nouvelles au budget extraordinaire, visées par l'obligation explicite de réduction prévue par la loi. Pour le budget ordinaire, le frein à l'endettement exige que les déficits soient équilibrés à moyen terme sur l'ensemble du cycle économique. Le Conseil fédéral veut que les dettes de la pandémie inscrites au budget

extraordinaire soient amorties au plus tôt à partir de 2022, dans un délai raisonnable et sans augmentations d'impôts.

Désendettement: fixer les moyens, puis le rythme

Des discussions sont en cours sur la manière de réduire les dettes dues à la pandémie. Il y a plusieurs possibilités. La loi prévoit, par exemple, l'utilisation de fonds du budget ordinaire pour amortir un déficit au budget extraordinaire. Dans ce cas, le Parlement réserverait chaque année, dans le budget, des moyens en conséquence. Leur montant serait fonction du délai arrêté pour l'amortissement de la dette. Face au risque que le désendettement soit alors reporté d'une année à l'autre parce que les débats annuels sur le budget identifient d'autres priorités, economiesuisse propose une approche réservant certains fonds destinés à la réduction de la dette. Il s'agit des soldes annuels de crédit du budget ordinaire, des recettes extraordinaires et des bénéfices distribués par la BNS.

Soldes de crédit

Les soldes de crédit s'accumulent régulièrement au budget fédéral ordinaire, les crédits approuvés par le Parlement n'étant pas tous entièrement utilisés. En vertu de la loi, les crédits non utilisés sont disponibles pour amortir la dette. Le Parlement peut stipuler que les soldes de crédit servent spécifiquement à la réduction des dettes dues à la pandémie. Ces dernières années, les soldes de crédit ont représenté un volume de près d'un milliard de francs par an.

Recettes extraordinaires

Aujourd'hui déjà, les recettes extraordinaires servent exclusivement à financer des dépenses extraordinaires et ne peuvent pas être attribuées à des dépenses ordinaires. Cette règle doit être maintenue. Elle aidera à réduire progressivement les dettes dues à la pandémie. Les recettes extraordinaires sont irrégulières. Plus récemment, la Confédération en a tirées de la mise aux enchères de licences 5G. Avec d'autres, ces recettes ont été portées sur le compte d'amortissement, qui affichait ainsi un solde positif de 3,4 milliards de francs avant la pandémie.

Bénéfice distribué par la BNS

Traditionnellement, la Confédération traite la part des bénéfices de la BNS lui revenant comme des recettes ordinaires. Ces fonds affectés à son budget

général se sont, ces dernières années, élevés à un montant entre 330 et 800 millions de francs par an. Depuis peu, il dépasse le milliard de francs. Dans une certaine mesure, ces distributions ont le caractère de recettes extraordinaires. Elles ne conviennent pas comme base de financement des tâches, la réserve de distribution de la BNS étant très volatile, mais sont parfaitement adaptées comme source pour amortir la dette.

L'approche esquissée a les avantages suivants:

- La Constitution fédérale et les règles du frein à l'endettement sont respectées.
- L'incidence sur le budget ordinaire est minime et l'exécution ordinaire des tâches de la Confédération est garantie.
- La solution est contraignante et souple en même temps. Il n'est pas nécessaire d'arrêter un délai d'amortissement fixe, de toute façon irréaliste au vu de l'ampleur de l'endettement. Avec des fonds annuels de 1,5 à 2,0 milliards de francs et un endettement de 20 milliards de francs, le délai d'amortissement pourrait s'étendre sur 10 à 15 ans. Un niveau d'endettement plus élevé prolongerait d'autant ce délai.
- Conforme au système en place, le projet ne nécessite que des adaptations législatives mineures.
- L'indépendance de la BNS n'est pas remise en question.



L'incertitude reste forte

La crise du coronavirus impacte durement les finances de la Confédération. Et les défis qu'elle crée sont probablement moins sérieux dans l'immédiat que pour le futur. Les finances fédérales, fondamentalement saines, mettent néanmoins la Confédération en capacité d'agir, maintenant et pour longtemps encore, sans coûts énormes pour la population et l'économie. Elle peut accepter d'importants suppléments de dépenses sous la forme de mesures d'aide ciblées, pour autant que ces mesures ne dépassent pas une certaine ampleur. Comme tous les États, elle doit pour cela s'endetter massivement. Le niveau d'endettement relativement faible qui était le sien avant la crise rend les nouveaux emprunts supportables. Il sera possible de réduire la dette sur la durée, sans sacrifices inacceptables. Davantage encore que les coûts directs de la crise, ses retombées ultérieures pourraient être un problème pour les finances fédérales. Des risques pèsent en particulier sur l'évolution future des recettes.

Compte tenu des incertitudes, la retenue se justifie en matière de politique financière. Pour l'instant, la Confédération devrait se concentrer sur des mesures d'aide ciblées et temporaires dans le cadre des instruments qui ont été décidés. Il convient d'éviter toute charge supplémentaire, sauf si les effets de mesures spécifiques comme la suppression des droits à l'importation s'avèrent positifs pour l'économie et l'économie nationale. Un plan contraignant doit être établi pour la réduction de la «dette coronavirus». Les exigences du

frein à l'endettement doivent être respectées, d'autant plus que cet important instrument fait également ses preuves pendant la crise.

Lors des délibérations des Chambres sur le budget 2021 de la Confédération et le plan financier 2021-2024, la plus grande attention devrait être accordée aux recommandations suivantes:

— Approbation du budget 2021 selon la proposition du Conseil fédéral

Le budget de la Confédération pour 2021 doit être approuvé par le Parlement sous la forme proposée par le Conseil fédéral, annonces tardives comprises. Le gouvernement a présenté un budget prudent qui ne va pas jusqu'à la limite du déficit autorisé, puisqu'il s'agit de préserver la marge de manœuvre existante. Lorsque des dépenses supplémentaires supérieures à l'écart prévu sont décidées, elles doivent être compensées.

À moyen terme, le Conseil fédéral ne prévoit ni augmentation d'impôts ni mesures d'austérité. On ne peut que s'en féliciter dans la mesure où l'alourdissement des taxes et redevances est un poison pour une reprise économique. Les programmes d'austérité sont également indésirables – sur le principe et en temps de crise. La politique budgétaire doit toutefois être définie de telle sorte qu'elle n'autorise aucun dépassement inacceptable des dépenses. La Confédération doit être garante de la solidité future de son budget.

— Mesures d'urgence ciblées et temporaires dans le cadre des instruments adoptés

Compte tenu de l'énorme incertitude entourant l'issue de la pandémie et ses conséquences pour l'économie et la population, la prudence budgétaire est particulièrement de mise. Elle s'impose pour le budget ordinaire (cf. ci-dessus) comme pour les mesures d'urgence du budget extraordinaire. En théorie, le frein à l'endettement autorise des dépenses supplémentaires illimitées, mais exige à juste titre qu'elles soient compensées, afin d'éviter toute ouverture incontrôlée des vannes et l'accumulation de lourdes hypothèques pour l'avenir.

Dans le cadre de la loi Covid-19, le Parlement a adopté des mesures d'urgence et des instruments d'aide spécifiques. Il s'agit maintenant de réaliser ces

mesures de manière aussi précise et spécifique que possible. Une aide non ciblée et à grande échelle entraînerait des pertes de dispersion importantes et des coûts très élevés. La crise ne doit pas se traduire par un surcroît de charges et de tâches permanent pour l'État. Les mesures d'urgence devront tôt ou tard être supprimées. L'ampleur financière de l'aide aux cas de rigueur, notamment, dépendra sans doute aussi, en fin de compte, d'une vérification rigoureuse des cas. L'aide au crédit est préférable aux contributions non remboursables.

— **Pas de programmes de relance, mais des mesures soutenant durablement l'économie et la conjoncture**

L'exigence de modération s'applique aussi aux programmes de relance du gouvernement. Dans une petite économie ouverte, qui vit à 40% de ses exportations, de tels programmes n'aboutissent à rien. L'expérience montre en effet qu'ils arrivent trop tard, qu'ils sont mal ciblés et qu'ils ont aussi tendance à développer leur propre vie, avec des conséquences indésirables. Le caractère limité des fonds de la Confédération impose d'utiliser ces ressources là où elles peuvent avoir les meilleurs résultats. À cet égard, des mesures judicieuses entre toutes sont celles dont l'effet stimulant pour l'économie était déjà connu et démontré avant la crise. Ce sont elles qu'il faut maintenant mettre en œuvre, malgré la crise. Elles incluent en particulier la suppression des droits de douane industriels, débattue au Parlement lors de cette session d'hiver, la réforme de l'impôt anticipé et la réduction progressive des droits de timbre, préjudiciables aux implantations d'entreprises.

— **Réduction souple, mais impérative, de l'endettement**

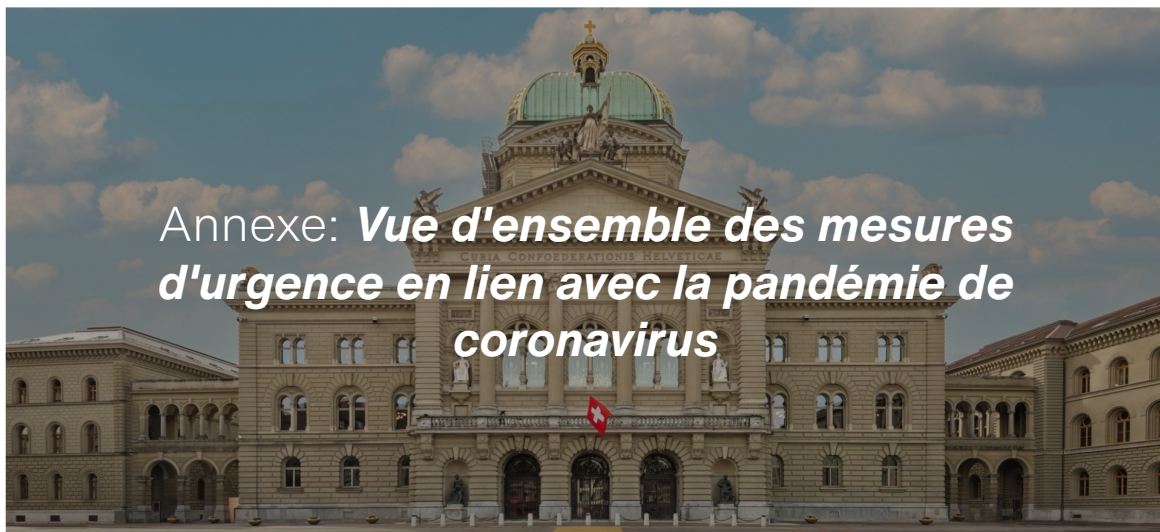
Les milliards d'euros consacrés aux mesures visant à atténuer les conséquences de la pandémie de coronavirus étaient (et sont) assurément nécessaires. Pour autant, il serait mauvais de se laisser griser par l'atmosphère actuelle des «gros chiffres» pour s'engager dans une voie où tout nouvel emprunt paraîtrait légitime et décider des dépenses supplémentaires sans tenir compte des règles et directives. Le frein à l'endettement oblige la Confédération à maintenir ses dépenses et ses recettes en équilibre sur le long terme. La loi sur les finances fixe des contraintes analogues. Elles sont à la fois claires - même les déficits liés aux mesures d'urgence doivent être compensés - et suffisamment souples pour tenir compte des situations de crise. Selon les

règles du frein à l'endettement, le délai de remboursement prescrit par la loi peut être sensiblement prolongé dans certains cas. Une solution peut donc être trouvée sur cette base pour la dette du coronavirus.

economiesuisse a présenté un concept adapté aux réalités de la politique financière, concept flexible, mais suffisamment contraignant pour que la dette du coronavirus ne soit pas simplement «oubliée» ou son amortissement continuellement reporté. Notre siècle encore jeune nous a appris que les crises se succèdent régulièrement et que l'action gouvernementale peut être précieuse précisément en temps de crise. Si l'État laisse les dettes qu'il doit assumer dans les situations exceptionnelles s'accumuler sans réagir et devenir des montagnes, sa marge de manœuvre s'en trouvera inévitablement diminuée lors des prochaines crises. Une action durable a donc aussi une dimension financière: l'attitude consistant à répercuter les coûts des mesures d'urgence actuelles sur les générations futures ne serait ni durable ni équitable.

— Assurer un soutien cohérent au frein à l'endettement

La pandémie n'est pas terminée, mais il est déjà clair que l'instrument du frein à l'endettement de la Confédération a passé son premier grand test. Adopté en 2001 par la population avec près de 90% de oui, ce mécanisme n'est pas un dispositif par beau temps qui ne fonctionne qu'en situation de recettes florissantes. Il fonctionne aussi en temps de crise. On constate que les déficits qu'il autorise permettent au budget ordinaire de continuer à tourner sans restriction. Il permet aussi de consacrer de grosses sommes à des mesures d'urgence. Le frein à l'endettement, qui fonctionne donc «par tous les temps», n'a pas besoin d'être adapté, ni contourné. Le préserver et lui assurer un soutien cohérent, tel est le meilleur moyen de surmonter la crise présente et celles à venir.



En 2020, les dépenses extraordinaires décidées pour faire face à la pandémie de coronavirus sont comptabilisées dans le budget extraordinaire. Dès 2021, il est prévu d'intégrer ces dépenses au budget ordinaire.

Vue d'ensemble des mesures liées au Covid-19

► En francs suisses

Dépenses votées par groupe de tâches	Crédits supplémentaires en 2020 (compensation incluse)	Budget 2021	Annonces complémentaires budget 2021	TOTAL
Prévoyance sociale	25 565 000 000		490 000 000	26 055 000 000
Assurance chômage	20 200 000 000			
Allocations pour pertes de gain	5 300 000 000		490 000 000	
Accueil extra-familial des enfants	65 000 000			
Trafic	600 000 000		764 000 000	1 364 000 000
Aviation	600 000 000		250 000 000	
Transports publics			514 000 000	
Sécurité (concoction de la protection civile)	23 375 000			23 375 000
Agriculture et alimentation	7 000 000			7 000 000
Relations avec l'étranger – Coopération internationale	312 500 000			312 500 000
Autres groupes de tâches	4 274 206 350	1 581 300 000	157 100 000	6 012 606 350
Conditions institutionnelles et financières (Chambres féd.)	4 100 000			
Culture et loisirs	622 500 000	292 500 000	130 000 000	
Culture	280 000 000		130 000 000	
Sport	325 000 000	275 000 000		
Médias	17 500 000	17 500 000		
Santé	2 593 106 350	288 800 000	4 500 000	
Matériel sanitaire	2 553 106 350	288 800 000		
Médicaments	30 000 000		4 000 000	
Protection de la santé et prévention	10 000 000		500 000	
Économie	1 054 500 000	1 000 000 000	22 600 000	
Cautionnements pour crédits transitoires	1 000 000 000	1 000 000 000		
Tourisme	40 000 000			
Coopératives de cautionnement des arts et métiers	10 000 000			
Promotion des exportations	4 500 000		2 600 000	
Loyers commerciaux (indemnités pour cas de rigueur)			20 000 000	
	30 782 081 350	1 581 300 000	1 411 100 000	33 774 481 350
Cautionnements et garanties				
Crédits transitoires Covid-19	40 000 000 000			
Cautionnements pour start-up	100 000 000			
Garanties pour compagnies aériennes	1 275 000 000			
Mesures pour cas de rigueur	200 000 000			
	41 375 000 000			41 375 000 000
TOTAL mesures liées au Covid-19				75 149 481 350

Source : Administration fédérale des finances (AFF) 2020
www.economiesuisse.ch



Frank Marty

Responsable du département Finances et fiscalité, membre de la direction élargie



Lea Flügel

Responsable suppléante du département Finances et fiscalité

