



12 / 2021

Finances fédérales 2022: retour à la stabilité

16.11.2021

L'essentiel en bref

Malgré les milliards dépensés, le budget fédéral a traversé la crise sans trop de mal, grâce au fait notamment qu'il était auparavant équilibré, et non en situation critique comme dans beaucoup d'autres pays. Le mérite en revient au frein à l'endettement, au système efficace de péréquation financière et à la garantie d'une stabilité budgétaire durable. Avec la reprise économique, les finances fédérales aussi reviennent à une certaine normalité, mais la marge de manœuvre budgétaire reste étroite. Voici les points importants pour que la stabilisation se poursuive:

Contact et questions

Dr. Frank Marty

Membre de la direction, responsable du département Finances et fiscalité

Lea Flügel

Responsable de projets Senior Finances et fiscalité

Position d'economiesuisse

- Mise en œuvre du budget 2022 selon la proposition du Conseil fédéral
- Sortie du mode crise: éviter de nouvelles dépenses extraordinaires
- Retour aux aides économiques normales; pas de nouvelles tâches fédérales
- Amortissement complet de la dette provoquée par la pandémie selon la variante 1

www.dossierpolitik.ch

Survol des finances fédérales

La pandémie du covid a mis en lumière la résilience du budget fédéral. Cette capacité à absorber les chocs est largement due à la longue stabilité budgétaire avant la crise, à la flexibilité du frein à l'endettement pendant la crise et, enfin, à l'économie suisse, qui s'est montrée à la hauteur et bien armée dans toute sa diversité. Rien d'autre n'explique la stabilisation rapide des finances fédérales que l'on observe actuellement.

Après de lourds découverts en 2020 et en 2021, le budget 2022 est à nouveau tout juste équilibré. Les perspectives jusqu'en 2025 sont stables. Pour 2022, le Conseil fédéral prévoit certes encore des dépenses extraordinaires pour gérer les conséquences de la pandémie de covid-19, mais le risque que ces dépenses – qui ne sont pas prélevées sur le budget ordinaire – ne puissent pas être financées et causent un nouvel endettement est nettement sera plus faible que lors des deux années précédentes. Plus aucune dépense extraordinaire due au covid n'est prévue à partir de 2023. Le budget fédéral revient à la normalité et à la stabilité obtenue par la Confédération, parfois au prix de grands efforts, dans les années qui ont suivi l'introduction du frein à l'endettement. «Retour à la stabilité» est ainsi le mot d'ordre de la politique budgétaire après les turbulences de la pandémie.

Base de données

Ce dossierpolitique se fonde principalement sur le [message du 18 août 2021 concernant le budget 2022 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2023-2025](#). Les annonces tardives du [24 septembre](#) et du [27 octobre](#) concernant le budget 2022 ainsi que la [première extrapolation 2021 de juin](#) ont également été prises en compte. Dans la mesure du possible, il a aussi été tenu compte de la [seconde extrapolation 2021 de septembre](#) (cf. figure Indicateurs clés du budget et du plan financier). La troisième annonce tardive adoptée par le Conseil fédéral le 3 novembre, après le délai rédactionnel, n'a pas pu être prise en compte dans les illustrations. Elle entraîne 215 millions de francs de nouvelles dépenses. État des données: 31 octobre 2021

Budget ordinaire

Des recettes et dépenses s'élevant respectivement à plus de 77 milliards de francs sont prévues au budget ordinaire 2022 de la Confédération. Les trois annonces tardives comprises, les dépenses dépassent les recettes de 571 millions de francs. Pour compenser la sous-utilisation des capacités de l'économie suisse toujours due à la pandémie, le frein à l'endettement autoriserait un excédent de dépenses (déficit «conjoncturel») de 600 millions de francs. Ce faisant, le budget utilise presque intégralement le déficit conjoncturel autorisé par le frein à l'endettement en 2022.

→ Après les milliards dépensés dans la lutte contre la pandémie, il est primordial de revenir à une politique budgétaire disciplinée – condition pour un budget fédéral stable sur le long terme et pouvant être financé sans hausse d'impôts ni programmes d'austérité.

Indicateurs clés du budget 2022 et du plan financier 2023-2025

► En Mio. CHF

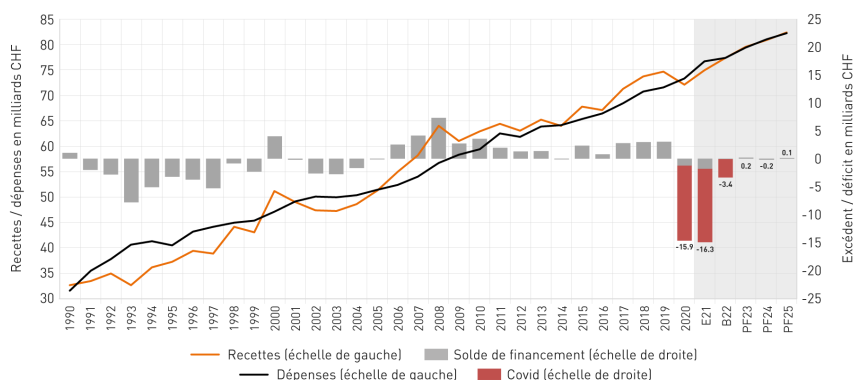
B : budget E : estimation	Compte	B	E	B	B	Δ en %	PF	PF	PF	Δ en %
PF : plan financier	2020	2021	2021	2022	2022	B21-B22	2023	2024	2025	B21-PF25
			État en septembre		Année tardive incluse	Année tardive incluse				
Compte de financement										
Recettes ordinaires	71 917	75 793	74 700	77 122	77 122	1,8	79 299	80 648	82 180	2,1
Dépenses ordinaires	73 145	77 820	76 500	77 098	77 478	-0,4	79 141	80 814	82 053	1,4
Solde de financement ordinaire	-1228	-2027	-1800	24	-356		158	-166	127	
Recettes extraordinaires	125	20	1500	1521	1521		1369	1401	1392	
Dépenses extraordinaires	14 672	4133	14 500	925	3030		-	-	-	
Résultat financier	-15 775	-6140	-14 800	620	-1865		1527	1235	1519	
Déficit autorisé selon la conjoncture	-2877	-3259		-617	-617		-238	-81	-	
Solde structurel	1649	1232		640	196		396	-85	127	
Indicateurs économiques	C2020	E2021	E2021	B2022	B2022	Δ B21-B22	PF2023	PF2024	PF2025	Δ 22-25
Croissance du PIB nominal (en %)	-3,2	4,0	4,3	3,8	3,8	-0,2	2,6	2,2	2,1	2,7
Croissance du PIB réel (en %)	-2,6	3,6	3,2	3,3	3,3	-0,3	2,1	1,7	1,6	2,2
Renchérissment (en %)	-0,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5

Source : Budget 2022 avec plan intégré des finances et des tâches, Département fédéral des finances 2021
www.economiesuisse.ch

Les prévisions du Conseil fédéral misent sur un équilibre aussi pour les années 2023 à 2025 du plan financier. Les déficits conjoncturels restent possibles, mais devraient baisser jusqu'en 2024 grâce à l'embellie conjoncturelle pressentie. L'équilibre du budget devra être rétabli à partir de 2025. Selon le groupe d'experts de la Confédération, l'économie suisse reprendra ensuite sa tendance à long terme. Le budget fédéral peut être financé durant cette période et contient d'ailleurs déjà quelques nouveaux projets (la suppression des droits de douane industriels, par exemple). Pour le reste cependant, la marge de manœuvre est étroite. En clair, les projets non inclus dans le plan financier devront attendre que des moyens soient libérés.

→ Les mesures liées à la pandémie ont entraîné des dépenses extraordinaires massives, laissant des traces évidentes (en rouge) dans le budget fédéral. Ces prochaines années, la réduction de la dette due au covid devra essentiellement apurer ces charges particulières.

Évolution des finances fédérales de 1990 à 2025, y compris dépenses extraordinaires (covid) à partir de 2020



Source : Budget 2022 avec plan intégré des finances et des tâches, Département fédéral des finances 2021
www.economiesuisse.ch

Pourquoi la Suisse résiste bien à la crise

En comparaison internationale, le repli économique provoqué par la pandémie du covid a été bien moins prononcé en Suisse et, depuis l'assouplissement des mesures sanitaires au printemps 2021, notre pays connaît une forte reprise. Voici pourquoi la Suisse a, dans l'ensemble, bien traversé la crise:

1. Interventions de l'État moins radicales qu'à l'étranger

Les interventions de l'État ont certes été massives, mais moins incisives qu'à l'étranger. Pendant le premier confinement, par exemple, l'industrie (à quelques exceptions près) a ainsi pu continuer de produire. Beaucoup de chantiers aussi ont poursuivi les travaux malgré la pandémie. Les fermetures d'entreprises en Suisse se sont surtout limitées à la restauration, au commerce de détail et aux événements économiques, sportifs et culturels. Le confinement n'a jamais été total, avec couvre-feu. En même temps, ces mesures sanitaires comparativement moins restrictives ne se sont pas doublées d'une surcharge du système de santé.

2. Aide de l'État rapide et ciblée

L'État a soutenu l'économie, la culture et le sport avec des moyens financiers d'une ampleur sans précédent. L'action rapide et ciblée de la Suisse lors de la première vague a été décisive, en permettant d'amortir le fléchissement conjoncturel. Deux instruments ont alors été particulièrement efficaces: le chômage partiel et la mise en œuvre rapide du programme de crédits covid-19.

3. Résilience de l'économie suisse

Depuis 2008, l'économie suisse a surmonté trois crises majeures: la crise des marchés financiers, la crise de l'euro et le choc du franc fort. Leur impact sur les débouchés et sur le franc suisse, qui avait subi un mouvement brutal d'appréciation, s'était traduit par l'abandon d'entreprises et de secteurs d'activité. Lorsque la crise sanitaire a frappé en 2020, il n'y avait donc pas de changement structurel refoulé en Suisse et, par conséquent, il n'y a pas eu d'adaptations brusques et douloureuses qui auraient pu causer un taux de chômage sensiblement plus élevé. Puisant dans leur expérience des dernières années, les entreprises bien positionnées sur le marché n'ont pas attendu pour chercher des solutions et effectuer des ajustements.

4. Composition sectorielle amortissant en partie la crise économique

L'économie suisse est largement diversifiée. Présente d'une part sur la grande majorité des marchés mondiaux et compétitive au niveau international, elle est, d'autre part, composée de branches très différentes comme l'industrie horlogère, l'industrie financière (banques/assurances), l'industrie pharmaceutique et de technologies médicales ou encore l'industrie des machines. D'une manière générale, les crises affectent les secteurs et les marchés de façon différente. La diversification atténue donc l'effondrement macroéconomique. Le secteur de la santé notamment, avec l'industrie pharmaceutique et medtech, est peu sensible aux crises et a soutenu la conjoncture pendant la pandémie. Cela étant, les

prestataires de services financiers aussi s'en sont bien sortis, malgré les restrictions imposées par les autorités.

Recettes

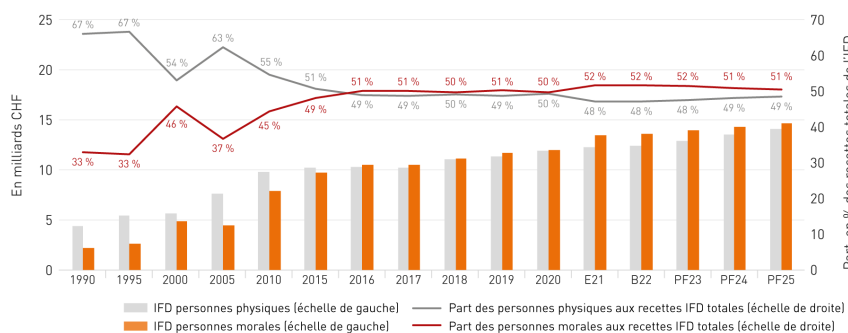
Les recettes prévues au budget ordinaire 2022 de la Confédération augmentent de 1,8% par rapport au budget 2021. Leur hausse est donc inférieure à la croissance de l'économie nationale (PIB nominal: +3,8%). Selon les projections de juin, les recettes 2021 resteront pourtant en deçà du montant budgété. Sur cette base, la croissance prévue pour 2022 est d'autant plus élevée, soit de 3,2% (cf. figure, barres rouges).

L'impôt sur le bénéfice (IFD personnes morales) affiche une progression particulièrement forte. Le produit qu'il dégagera devrait dépasser les chiffres budgétés dès cette année et continuer sur sa lancée en 2022 (+10,1% par rapport au budget 2021). Cela reflète, une fois encore, l'importance croissante des personnes morales en tant que contribuables. Il y a des années, elles représentaient un bon tiers des recettes de l'impôt fédéral direct. Depuis, les rapports se sont inversés et les sociétés y contribuent désormais pour plus de la moitié. La crise sanitaire n'a rien changé à cet égard – au contraire. Les entreprises des grands secteurs pharmaceutique et des services financiers, par exemple, sont restées plutôt solides et ont ainsi pu maintenir leurs contributions élevées au financement de la Confédération.

→ Les réformes passées de l'imposition des entreprises portent leurs fruits avec une évolution remarquable des recettes de l'impôt sur le bénéfice ces dernières années, triplant presque depuis le début des années 1990. Ensemble, l'impôt sur le revenu et l'impôt fédéral direct financent 30% du budget fédéral environ.

Évolution des recettes de l'impôt fédéral direct (IFD)

► Part des personnes physiques et morales



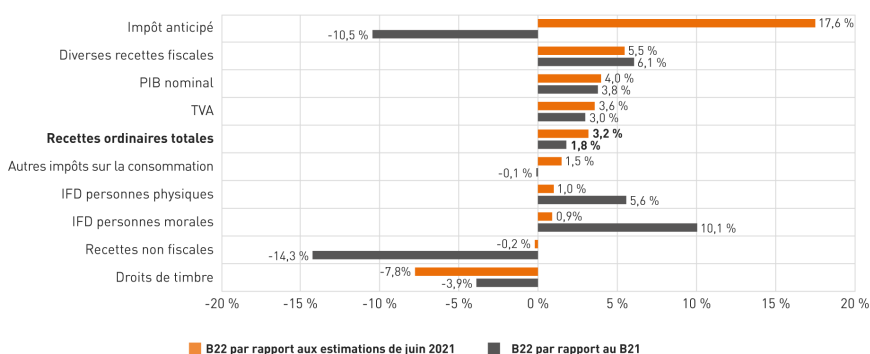
Source : Administration fédérale des finances 2021
www.economiesuisse.ch

Une croissance comparativement élevée est aussi prévue en 2022 pour l'impôt sur le revenu (IFD personnes physiques) (+5,6% par rapport au budget 2021). Grâce aux mesures de soutien étatique (allocation pour perte de gain, par exemple), mais aussi aux recettes supplémentaires engrangées depuis l'entrée en vigueur en 2020 du projet de Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), son rendement est resté stable pendant la crise.

L'impôt fédéral le plus abondant en termes de revenus est la taxe sur la valeur ajoutée. Ses recettes suivent en général une évolution similaire à celle de l'économie. Depuis que le Conseil fédéral a présenté le budget, les prévisions en matière de croissance économique se sont quelque peu améliorées. **Cependant, les pénuries de produits semi-finis et de matières premières à l'échelle mondiale risquent de peser sur le chiffre d'affaires.** Cette tendance pourrait notablement assombrir les perspectives économiques pour l'année prochaine et fait planer quelques incertitudes quant à l'évolution future de la TVA.

→ Les barres grises expriment l'évolution des recettes en 2022 par rapport au budget 2021, les barres orange celle par rapport à l'estimation de juin 2021. Alors que l'impôt fédéral direct dépasse toutes les attentes et stabilise le budget fédéral même durant la pandémie, la crise met en évidence la volatilité de l'impôt anticipé.

Évolution des recettes prévues en 2022 par rapport au budget et aux estimations pour 2021



Source : Budget 2022 avec plan intégré des finances et des tâches, Département fédéral des finances 2021
www.economiesuisse.ch

Les recettes de l'impôt anticipé (IA) sont moins prévisibles et régulièrement soumises à de fortes variations. Cette contribution, qui est au fond un pur impôt de garantie et sans véritable caractère fiscal, est devenue ces dernières années une source de financement toujours plus importante pour la Confédération. Dans l'année de crise 2020, les revenus correspondants ont fortement baissé (après, il est vrai, un niveau record). Dans les estimations pour 2021 aussi, l'évolution est inférieure aux attentes. Enfin, une nouvelle baisse est attendue en 2022 (-10,5%). L'une des principales causes de cette tendance est la politique de dividendes tout en retenue des entreprises, probablement due aux incertitudes et à leurs besoins en capitaux dans le contexte du covid. La pandémie a exacerbé la volatilité déjà élevée de l'impôt anticipé.

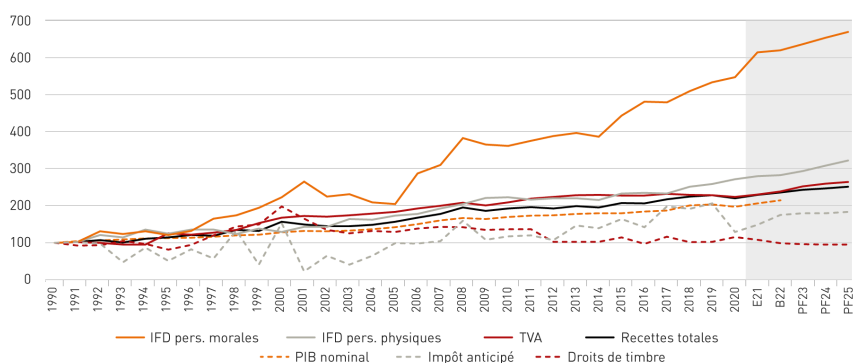
La suppression du droit de timbre d'émission décidée par le Parlement entraîne une baisse des revenus. Cette baisse se révèle actuellement plus forte que les autres années, à cause de la nature du droit de timbre d'émission. Régulièrement, le rendement de cet impôt atteint son plus haut degré lorsque l'économie est en crise et que les entreprises ont besoin de nouveaux capitaux. Pour l'année 2021, les estimations tablent sur des recettes plutôt élevées. À partir de là, les pertes fiscales seront d'autant plus grandes en cas d'acceptation de la loi en votation référendaire le 13 février 2022 (cf. l'encadré Suppression du droit de timbre d'émission).

Un autre facteur ralentissant l'évolution des recettes est la décision du Conseil fédéral quant à l'utilisation du dividende annuel que la Banque nationale suisse (BNS) verse à la Confédération. Conformément à la répartition prévue, la BNS distribue chaque année une part de son bénéfice à la Confédération et aux cantons, sous forme de dividende. Ces dix dernières années, le montant en question a avoisiné 700 millions de francs en moyenne. Le bénéfice de la BNS a augmenté avec la forte expansion de son bilan. Elle a donc conclu une nouvelle convention avec la Confédération, relevant la distribution maximale à 6 milliards de francs, dont 2,0 milliards sont destinés à la Confédération. Jusqu'ici, le Département des finances traitait le dividende comme des recettes ordinaires, portées au budget fédéral général. Cet été, le Conseil fédéral a décidé que la part du dividende dépassant la moyenne à long terme servira, en tant que distribution additionnelle à titre extraordinaire de la BNS, à réduire la dette due au covid. Le montant en question, fixé à 1,3 milliard par le Conseil fédéral, sera porté non pas au budget ordinaire, mais au budget extraordinaire (où est comptabilisée la dette due au covid). Dans le dernier plan financier 2022-2024, le dividende de la BNS était encore entièrement inscrit comme recette ordinaire. En conséquence, le budget ordinaire subira une baisse des recettes (recettes non fiscales: -14,3%). Parallèlement, le rendement augmente en conséquence dans les recettes extraordinaires. Le montant de base du dividende de la BNS, soit 700 millions de francs, revient toujours au budget ordinaire.

→ Le rendement de l'imposition des entreprises affiche une progression bien plus dynamique que les autres recettes fiscales et le PIB nominal. Le total de l'impôt fédéral direct, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt anticipé représentent plus de 70% des recettes fédérales. La part du droit de timbre est de 2,6%.

Évolution des recettes de 1995 à 2025

▶ Indexé, 1990=100



Source : Budget 2022 avec plan intégré des finances et des tâches, Département fédéral des finances 2021
www.economiesuisse.ch

Considérées sur le plus long terme, les recettes progressent de plus de 2% par an jusqu'en 2025. Cette prévision de croissance inclut la réforme de l'AVS qui, par la hausse prévue de la TVA, devrait générer des recettes supplémentaires dépassant 1 milliard de francs. Tout comme la part de la TVA perçue pour le financement de l'AVS, les recettes supplémentaires passent par le budget fédéral et font ainsi croître les recettes de la Confédération. En réalité, celle-ci ne peut toutefois pas en disposer, car les recettes supplémentaires sont créditées intégralement à l'AVS. Les chiffres tiennent en outre compte de la réforme de l'impôt anticipé avec, à court terme, des pertes fiscales de 200 millions de francs au plus, et de la suppression des

droits de douane industriels décidée par le Parlement en automne.

Le plan financier ne comprend pas encore la baisse de recettes due à l'augmentation de la déduction pour frais de garde des enfants décidée par le Parlement (10 millions de francs à partir de 2023), ni les coûts du relèvement de la déduction des primes d'assurance-maladie proposé par le Parlement (230 millions à partir de 2025, consultation achevée, message en 2022). Ne sont pas compris non plus le changement du système d'imposition du logement (<400 millions à partir de 2025), sur lequel le Parlement doit encore se prononcer, ainsi que les grandes réformes – attendues dans les prochaines années – de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le bénéfice. Pour l'impôt sur le revenu, il s'agit de l'abolition de la pénalité du mariage avec, à la clé, des pertes fiscales jusqu'à 1,5 milliard de francs. Pour l'impôt sur le bénéfice, la Suisse doit procéder à des ajustements après, notamment, l'instauration d'un taux d'imposition mondial minimal décidée par les instances internationales. Les conséquences pour la Suisse ne sont pas claires; il faut s'attendre à une baisse de recettes.

Suppression longtemps attendue du droit d'émission sur capital propre, une taxe problématique

À ce jour, la Confédération perçoit toujours une taxe sur l'émission de droits de participation suisses. Ce droit s'élève à 1,0% et concerne l'émission ainsi que l'augmentation de droits de participation (actions, parts sociales, parts sociales de sociétés coopératives, par exemple). Chaque année, quelque 2000 entreprises sont touchées, dont 80% à 90% de PME.

Le capital propre permet aux entreprises d'absorber les chocs résultant de tensions financières et économiques. Il est mis à la disposition de la société par les associés, à leurs propres risques. Imposer les nouveaux fonds propres ainsi fournis est un acte préjudiciable – pour les entreprises, pour l'économie dans son ensemble et donc pour nous tous. Ainsi, le droit de timbre d'émission favorise l'endettement des entreprises car les capitaux de tiers (crédits, prêts) ne sont, contrairement au capital propre, frappés d'aucun impôt. Mais en réalité, un accroissement de la dette n'est pas souhaitable, parce que cela affaiblit les entreprises et nuit à l'économie nationale. Le fait que la taxe porte indistinctement sur le montant des fonds engagés, que la société se porte bien ou mal, qu'elle réalise des bénéfices ou essuie des pertes, constitue une erreur. Le capital propre est inhérent à la substance de toute entreprise. Un impôt sur la substance, sans égard à la situation des revenus, est donc la forme d'imposition la plus néfaste qui soit. À vrai dire, cette taxe est mise à l'index des régimes fiscaux modernes. Dans les faits, et c'est là le plus grand défaut du droit de timbre d'émission, la taxe touche moins les entreprises prospères (qui peuvent réallouer aux fonds propres des bénéfices non distribués) que les entreprises en démarrage (start-up) ou en difficulté économique. Le produit du droit de timbre d'émission culmine régulièrement lors de crises, parce que les entreprises sont nombreuses à enregistrer des pertes qu'elles doivent ensuite compenser par de nouveaux fonds propres. Le rendement du droit de timbre d'émission a été particulièrement élevé dans les années de crise 2001 (375 millions) et 2008 (365 millions). 2021

pourrait devenir une année record. Si le Conseil fédéral a soutenu la suppression du droit de timbre d'émission, c'est aussi parce que cela est une contribution judicieuse pour gérer les conséquences économiques de la pandémie. Après plus de dix ans de délibérations, le Parlement a approuvé la suppression en été 2021. L'économie soutient cette décision. Comme développé ici, il s'agit d'une préoccupation majeure de longue date.

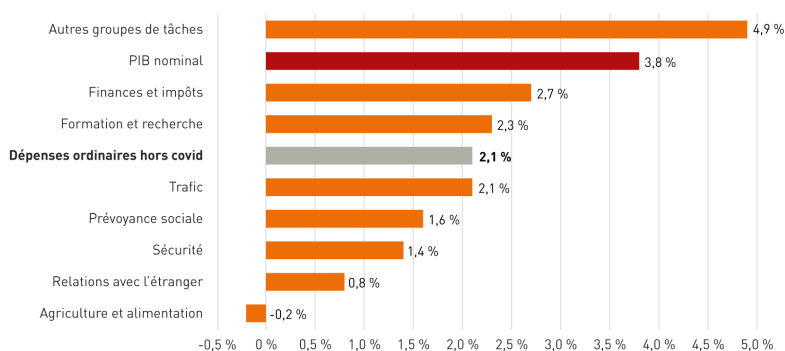
Les pertes fiscales représentent quelque 250 millions de francs par année. Le PS a lancé un référendum contre ce projet, qui sera soumis au peuple le 13 février 2022.

Dépenses

En 2022, les dépenses ordinaires de la Confédération restent au niveau de l'année précédente et comprennent toujours un poste pour les mesures covid (une partie plus importante des mesures covid est toujours financée via le budget extraordinaire). Si on examine le budget ordinaire sans les dépenses covid, on constate une croissance des dépenses de 2,1%. Cette augmentation des dépenses est inférieure à la croissance économique nominale (+3,8%), mais très légèrement supérieure à la croissance des recettes (ordinaires) (+1,8%). À l'exception de l'agriculture, les dépenses sont en hausse pour tous les groupes de tâches. La croissance supérieure à la moyenne des autres groupes de tâches est due à l'augmentation de la taxe sur le CO₂ prévue en 2022 dans le cadre de la loi en vigueur, qui entraînera des dépenses supplémentaires dans le cadre du programme Bâtiments et une redistribution plus importante à l'économie et à la population.

→ Abstraction faite des transferts du domaine Finances et impôts, les dépenses affichent la plus forte croissance dans les domaines de la formation et de la recherche, suivis par celui des transports. La variation des autres dépenses est due à un effet spécial non récurrent (taxe CO₂).

Évolution des dépenses prévues en 2022 par rapport au budget 2021



Source : Budget 2022 avec plan intégré des finances et des tâches, Département fédéral des finances 2021
www.economiesuisse.ch

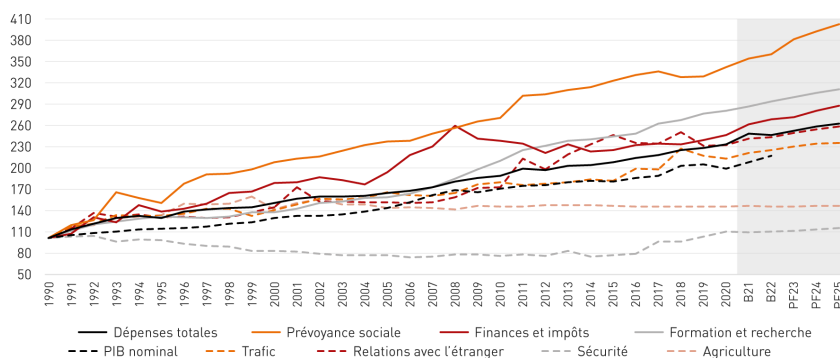
La croissance des dépenses prévue en 2022 se poursuivra les années suivantes. Si l'on exclut les mesures covid, elle s'établit également à 2,1% en moyenne. Les plus forts taux de croissance sont enregistrés dans les domaines de la prévoyance sociale (en partie en raison du financement additionnel de l'AVS, sans incidence sur le

budget), des finances et de la fiscalité, de la formation et de la recherche, ainsi que des relations avec l'étranger.

→ Dans le plan financier, les dépenses fortement liées du domaine de la prévoyance sociale en particulier ont connu une augmentation supérieure à la moyenne. La croissance des domaines de la formation et de la recherche, ainsi que des finances et des impôts est également légèrement supérieure à celle des dépenses totales ordinaires, le domaine des transferts financiers et fiscaux étant fortement influencé par l'évolution des recettes.

Évolution des dépenses, de 1990 à 2025

► Indexé, 1990=100



Source : Budget 2022 avec plan intégré des finances et des tâches, Département fédéral des finances 2021
www.economiesuisse.ch

La forte croissance de la prévoyance sociale reflète une évolution qui n'est pas nouvelle, mais qui tend à devenir un défi toujours plus grand pour l'ensemble du budget fédéral, à savoir la forte proportion des dépenses liées et leur croissance souvent supérieure à la moyenne. La part des dépenses liées aux dépenses totales a augmenté d'un peu plus de 10% au cours des dix dernières années pour s'établir à 65% environ. Les contributions fédérales à l'AVS, aux prestations complémentaires et aux réductions individuelles des primes représentent déjà un cinquième des dépenses fédérales totales. Les dépenses sont toutes fortement liées, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être ajustées dans le budget d'une année à l'autre, même si ce serait souhaitable du point de vue du budget global. Ces prochaines années, les dépenses tendront à croître plus fortement que le PIB et les recettes fédérales exprimées en pourcentage du PIB. Pour les dépenses faiblement ancrées dans la loi (agriculture, sécurité, relations avec l'étranger, formation et recherche, culture), cette tendance signifie que moins de ressources seront disponibles pour ces postes. economiesuisse a à plusieurs reprises attiré l'attention sur cette problématique et le Conseil fédéral suit également cette évolution de très près sur mandat du Parlement (rapport actuel sur l'état des dépenses liées). La croissance supérieure à la moyenne des dépenses liées a une dimension qualitative (on constate un déséquilibre croissant au niveau des tâches attribuées à la Confédération) et par conséquent aussi une dimension quantitative: pour éviter que la croissance non équilibrée ne conduise à l'exclusion progressive de certaines tâches du budget, des recettes supplémentaires sont nécessaires, mais il sera difficile de les générer sans hausses d'impôts. Le potentiel de hausse est toutefois limité en raison du taux d'imposition déjà élevé en Suisse et des besoins de financement considérables du système de prévoyance vieillesse.

Budget extraordinaire

Outre le budget ordinaire, la Confédération établit un budget extraordinaire, qui sert à financer les dépenses particulières. Celles-ci sont définies dans la loi. Il s'agit notamment des mesures engagées dans le but de surmonter une crise imprévue, comme la pandémie de covid. Les recettes spéciales sont également comptabilisées dans le budget extraordinaire; en règle générale, il s'agit de recettes encaissées lors d'événements uniques ou rares, tels que la mise aux enchères des licences de téléphonie mobile. Avant la crise du covid, le compte d'amortissement, qui reflète l'état du budget extraordinaire, affichait un solde positif de plus de 3 milliards de francs. Deux ans plus tard, le déficit se monte à près de 25 milliards de francs. Cette énorme dette accumulée en peu de temps est le reflet du cours dramatique des récents événements.

La première année de la crise du covid (2020), les dépenses extraordinaires en lien avec le covid se sont chiffrées à 15 milliards de francs. Pour l'année en cours, le coût des mesures covid représentent à peu près le même montant. Bien que la situation épidémiologique se détende et que l'économie suisse se redresse, le budget 2022 contient encore des dépenses extraordinaires en lien avec le covid.

Si l'on tient compte des annonces tardives, ces dernières s'élèvent à environ 3 milliards de francs. La moitié de cette somme sera consacrée aux tests covid (1,6 milliard) et le reste aux allocations pour perte de gain en lien avec le covid (490 millions), aux pertes découlant du programme de garanties 2020 (387 millions) et à l'achat de vaccins (550 millions). À partir de 2023, aucune autre dépense extraordinaire n'est prévue. Les dépenses liées au covid devront alors être couvertes exclusivement par le budget ordinaire.

Parallèlement à l'expiration des mesures covid, la Confédération commencera à amortir la nouvelle dette liée à la pandémie. Les dettes covid correspondent au solde du compte d'amortissement. Selon les estimations actuelles, un déficit de 25 milliards environ est attendu d'ici à la fin de 2022. Comme le frein à l'endettement exige qu'un déficit du compte d'amortissement soit en principe comblé dans les six ans (avec possibilité de prolongation), le Conseil fédéral a envoyé en consultation des propositions d'amortissement assorties d'une prolongation du délai (cf. point suivant).

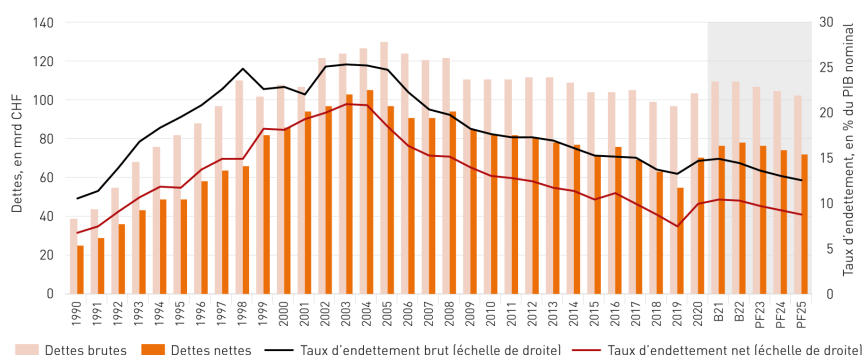
Nouvelles dettes covid et désendettement

La Confédération doit emprunter sur les marchés monétaires et financiers pour financer les dépenses liées au covid. Il en résulterait une augmentation de la dette fédérale et la dette brute passerait de 14 milliards à 110 milliards de francs selon les estimations. Toutefois, la Confédération n'a pas uniquement couvert ses besoins de financement par de nouveaux emprunts (obligations et créances comptables du marché monétaire), mais aussi en réduisant ses liquidités, qui étaient abondantes. Cette réduction des liquidités est prise en compte dans le ratio d'endettement net. La dette nette augmente de 25 milliards de francs et représente ainsi la totalité de la nouvelle dette covid.

→ Même si le taux d'endettement de la Suisse reste faible en comparaison internationale, la dette a fortement augmenté en peu de temps: le frein à l'endettement introduit en 2003 après la forte croissance de la dette publique dans les années 1990 a permis de combler en grande partie le déficit en un peu moins de deux ans.

Dettes brutes et nettes, de 1990 à 2025

► Selon les rapports financiers



Source : Centre de données de l'Administration fédérale des finances 2021
www.economiesuisse.ch

En juin, le Conseil fédéral a décidé d'utiliser les distributions supplémentaires de la Banque nationale suisse pour rembourser la dette covid. Elles seront comptabilisées en tant que produits extraordinaires dans le compte d'amortissement dès cette année et contribueront ainsi à réduire le déficit. Elles représentent un montant annuel de 1,3 milliard de francs au maximum.

Comme ces fonds ne suffisent pas à eux seuls à réduire la dette, le Conseil fédéral a mis en consultation deux variantes de réduction supplémentaire de la dette. Les deux variantes n'exigent ni mesures d'austérité ni hausses d'impôts.

Variante 1: remboursement intégral de la dette covid en utilisant les futurs excédents du budget ordinaire

Les excédents générés dans le budget fédéral ordinaire sont déjà utilisés pour réduire la dette. Avec la variante 1, les excédents seraient utilisés spécifiquement pour réduire la dette covid et crédités au compte d'amortissement.

Les excédents ordinaires proviennent des recettes supplémentaires et des excédents budgétaires (appelés soldes de crédit). Un solde de crédit est enregistré chaque année, car les enveloppes approuvées ne sont jamais entièrement utilisées. En règle générale, le solde de crédit se monte à moins d'un milliard de francs. Avec les distributions supplémentaires de la BNS, il devrait être possible d'affecter chaque année un peu plus de 2,3 milliards de francs à la réduction de la dette. Le remboursement de la dette covid de 25 milliards de francs actuellement devrait ainsi prendre un peu plus de onze ans.

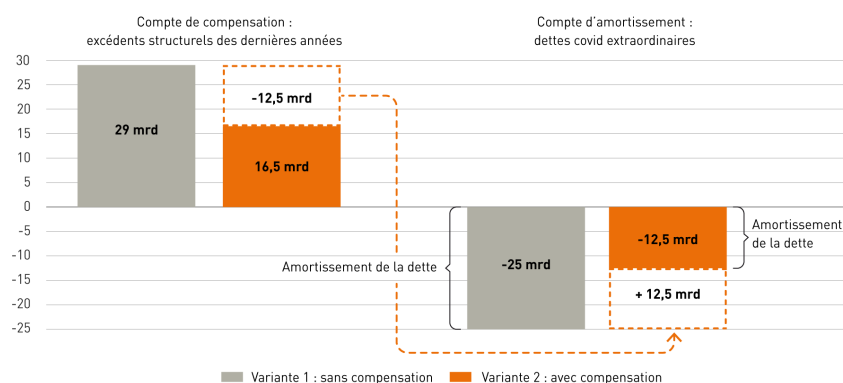
Variante 2: compensation de la moitié du déficit avec de précédents excédents (ordinaires) et remboursement du montant résiduel via les futurs excédents ordinaires

Le compte de compensation représente la statistique de contrôle du budget ordinaire de la Confédération. Les excédents et les déficits sont comptabilisés dans ce compte. Comme la Confédération dégage régulièrement des excédents depuis l'introduction du frein à l'endettement, le solde du compte de compensation se monte actuellement à quelque 29 milliards de francs. Un solde positif du compte de compensation ne signifie pas que des ressources à hauteur de ce montant soient effectivement disponibles en tant que «réserves»: en vertu de la loi, la totalité des excédents doit être utilisée chaque année pour réduire la dette. L'excédent du compte de compensation est une valeur comptable. Le compte de compensation est en quelque sorte la «mémoire» du frein à l'endettement.

La variante 2 prévoit quant à elle une compensation de la moitié du solde négatif du compte d'amortissement (extraordinaire) et donc du déficit covid avec le solde positif du compte de compensation. Le déficit du compte d'amortissement peut ainsi être réduit de 50% d'un seul coup. En utilisant également les distributions supplémentaires de la BNS et les excédents ordinaires, la réduction de la dette ne prendra que six ans avec la variante 2.

→ Les deux variantes envisagées pour réduire la dette covid diffèrent tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Alors que la variante 1 permet une réduction complète et contraignante de la dette, sans restriction du budget fédéral et sans hausses d'impôts, la variante 2 n'est pas compatible avec le fonctionnement du frein à l'endettement.

Variantes pour l'amortissement de la dette covid



Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

La compensation de déficits (ultérieurs) avec des excédents (antérieurs) proposée dans la variante 2 est problématique. Elle est en contradiction avec une règle fondamentale du frein à l'endettement, qui stipule que les excédents d'une année ne peuvent pas être utilisés pour des dépenses ultérieures (asymétrie). Les excédents ne peuvent être affectés qu'à la réduction de la dette. Cette règle a été créée par le législateur en raison du nouvel endettement considérable que la Confédération a connu dans les années 1990. À l'époque, la dette de la Confédération avait triplé en dix ans. Même si le fonctionnement du frein à l'endettement adopté par le peuple en 2001 par près de 90% des votants n'était pas tout à fait clair à l'époque, le législateur avait expressément l'intention de permettre également une réduction de la dette avec ce mécanisme. D'où la règle selon laquelle les excédents ne peuvent pas être utilisés pour des dépenses ultérieures, mais uniquement pour réduire la dette. La compensation de la moitié des dépenses covid avec des excédents antérieurs proposée dans la variante 2 ignore cette règle et donc un mécanisme fondamental du frein à l'endettement. Au cours des années qui ont suivi son introduction, le frein à l'endettement a permis de réduire la dette, si bien que la Confédération a pu agir sans restriction lors de la crise du covid. Il serait absurde de remettre aujourd'hui en question le frein à l'endettement en raison de la crise.

Il convient également de noter que le déficit covid ne serait épongé que sur le papier avec cette compensation. En réalité, une dette à hauteur du montant de la compensation subsisterait, car le mécanisme de compensation n'entraîne pas de transferts d'argent. Il n'existe pas de réserves qui pourraient être utilisées. Le processus serait purement comptable. Étant donné que la moitié de la dette covid subsisterait après la compensation, la dette fédérale serait plus élevée qu'avant la crise avec la variante 2. Une réduction supplémentaire de la dette est certes possible, mais pas dans le cadre juridiquement contraignant du projet de loi en discussion ici.

La consultation sur la réduction de la dette covid se terminera à la fin novembre. Le Conseil fédéral présentera un message au Parlement en 2022. Une modification de la loi pourrait entrer en vigueur en 2023.

Position d'économie suisse

En vue des délibérations sur le budget 2022 et le plan financier 2023-2025 lors de la prochaine session d'hiver et au vu de l'orientation générale de la politique financière, en particulier concernant la question de la réduction de la dette, l'économie devrait accorder la plus grande attention aux points et recommandations suivants:

- **Approbation du budget 2022 proposé par le Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral poursuit une politique financière prudente tenant compte des incertitudes qui subsistent en relation avec la pandémie de covid. Le budget et le plan financier sont donc conçus selon le principe de prudence, toutefois avec des priorités. Il convient d'éviter toute charge supplémentaire lors du débat sur le budget et de préserver les marges de manœuvre inutilisées qui subsistent. Le budget fédéral peut être financé sans coupes ces prochaines années selon le projet du gouvernement. Cela ne va pas de soi. Le rééquilibrage prévu des recettes et des dépenses ne devrait pas être compromis par des charges supplémentaires grevant le budget.

- **Fin du mode crise: éviter de nouvelles dépenses extraordinaires**

Le retour à des finances fédérales stables implique de mettre fin au mode de crise. Grâce à l'augmentation de la couverture vaccinale et à la reprise économique, l'aide publique peut être réduite. Des dépenses extraordinaires sont encore prévues pour 2022, mais ne devraient pas être étendues et seront entièrement supprimées en 2023, comme le prévoit le Conseil fédéral. En effet, il faut éviter que la Confédération finance des mesures hors du budget ordinaire pendant de nombreuses années en raison du caractère exceptionnel d'une situation qui s'est prolongée pendant un certain temps. La loi ne le prévoit pas, et le risque que le frein à l'endettement soit contourné augmente avec le temps. Un tel contournement ne peut être évité qu'en remboursant intégralement la dette covid. De nouvelles dépenses extraordinaires compliqueraient ce projet. Par conséquent, les mesures liées au covid devront à nouveau être intégralement comptabilisées dans le budget ordinaire à partir de 2023 au plus tard.

- **Retour aux aides économiques régulières; pas de nouvelles tâches de la Confédération**

La sortie de crise et le retour à la normalité et à la stabilité signifient également que la Confédération devra à nouveau se limiter aux stabilisateurs traditionnels, pour autant que ceux-ci soient encore nécessaires. Les aides économiques régulières comprennent l'indemnisation du chômage partiel, l'assurance chômage, l'assurance contre les risques à l'exportation ou les subventions accordées par Innosuisse. En revanche, il faut mettre fin aux mesures d'aide d'urgence. La crise ne doit pas donner naissance à de nouvelles tâches nécessitant un financement permanent de la part de la Confédération. Cela ne se justifie pas. Si elles étaient nécessaires, la question se serait déjà posée avant la crise. Ces nouvelles tâches seraient également

injustifiables du point de vue de la politique budgétaire. Comme on le voit, les marges de manœuvre financières sont étroites. En outre, des projets plus importants sont en attente, dont certains sont déjà en discussion depuis des années et ne sont toujours pas financés aujourd'hui. Il s'agit par exemple de la réforme de la fiscalité des couples mariés, respectivement de l'abolition de la pénalisation du mariage. Une politique des dépenses prudente créera à nouveau une marge de manœuvre financière dans les années à venir, parallèlement à la reprise de l'économie et au retour de la croissance. À l'avenir également, de nouveaux projets pourront et devront être financés. Toutefois, faire une distinction entre ce qui est nécessaire et ce qui est simplement souhaitable pourrait devenir encore plus important que par le passé, notamment parce qu'un manque à gagner au niveau de l'impôt sur les bénéfices ne peut être exclu à long terme en raison de la nouvelle politique fiscale internationale. Le maintien de structures et le développement du système social financé par l'État comme corollaire de la pandémie n'ont pas leur place dans le futur budget fédéral. Il convient de revenir au cap initial.

- **Remboursement intégral et contraignant de la dette covid avec la variante 1**

Les dettes d'aujourd'hui étant les dépenses de demain, le remboursement de la dette covid aura également un impact décisif sur l'évolution financière à plus long terme. La variante 1 présentée par le Conseil fédéral est raisonnable et praticable. Cette proposition devrait être mise en œuvre. C'est la meilleure garantie que la politique financière future n'aura pas à composer avec les charges héritées de la pandémie. L'expérience montre que, mieux que toute autre mesure, un faible endettement public favorise des conditions financières stables et un État durablement performant. Dans l'environnement actuel de taux d'intérêt bas, la dette de la Confédération semble être «gratuite». Toutefois, si les conditions changent, en cas de modification de l'environnement de taux d'intérêt par exemple, la gestion de la dette pourrait soudain avoir de lourdes conséquences pour le budget fédéral. Comme cela a été démontré à maintes reprises ces dernières années au Parlement, mais aussi lors de votations, les hausses d'impôts et les programmes d'économies sont à juste titre impopulaires. Un faible endettement ne constitue pas une garantie mais une condition importante pour pouvoir éviter de telles mesures. C'est pourquoi l'économie demande le remboursement intégral et contraignant de la dette covid.

La Confédération doit maintenant revenir à une politique financière normale telle que nous la connaissions avant la crise et renouer avec la stabilité. Les conditions sont réunies pour le faire. Les mesures à prendre sont manifestement les suivantes: respecter le frein à l'endettement sans aucune concession, de manière ferme et sans nouvelles «astuces de compensation»; réintégrer des dépenses dans le budget ordinaire, où se livre certes une concurrence pour l'attribution de ressources limitées, mais qui offre aussi une certaine garantie que ces ressources limitées soient généralement dépensées uniquement pour ce qui est effectivement nécessaire; réduire la dette covid dans un délai raisonnable, sans grever le budget, mais néanmoins de manière contraignante et complète – telles sont les étapes importantes de la mission «Retour à la stabilité» qui doivent maintenant être implémentées. Les générations actuelles, mais surtout celles à venir, seront reconnaissantes pour l'effort consenti.
