

# Les séquelles du Covid-19 sur la politique budgétaire

*Comment minimiser les effets à long terme des dépenses extraordinaires*

---

Lukas Rühli

---

analyse

Les conséquences du «Covid long», c'est-à-dire des effets à long terme du Covid-19 sur la santé, sont controversées. En revanche, les effets à long terme du Coronavirus sur les finances publiques du monde entier sont plutôt clairs. Le constat est le même pour les finances que pour les individus : plus ils étaient en bonne santé avant l'apparition du Covid-19, moins ils devraient faire face à des conséquences graves à long terme.

La Suisse a commencé l'année avec des finances publiques en bonne santé. La Confédération a donc pu engager rapidement des dépenses de plus de 30 milliards de francs pour lutter contre les conséquences de la crise. Face à ces vertigineuses dépenses supplémentaires, deux questions se sont alors posées : comment cette intervention est-elle compatible avec les exigences du frein à l'endettement ? Et : un financement extraordinaire est-il nécessaire pour compenser ce déficit budgétaire exceptionnel en 2020 ?

Dans cette analyse, Avenir Suisse montre que le frein à l'endettement n'a pas besoin d'être desserré pour financer les dépenses liées au Covid-19. Celles-ci peuvent être couvertes sans que la Loi sur les finances ne soit modifiée. Toutefois, des ajustements doivent être apportés lors de la préparation du budget prévisionnel afin d'éviter que le frein à l'endettement n'ait un effet trop restrictif. La Confédération devrait surtout renoncer à un impôt supplémentaire pour les entreprises qui n'ont pas souffert de la crise. De manière générale, la discipline budgétaire ne devrait pas être assouplie, car c'est précisément ce qui a permis à la Suisse de rester dans une position confortable afin de réagir efficacement face à la crise.

<b>_ Le frein à l'endettement sous pression</b>	<b>_ 3</b>
_ Aucun ajustement nécessaire du frein à l'endettement...	3
_ Encadré : Le frein à l'endettement	4
_ ... mais un ajustement du budget	5
_ Un potentiel d'économies disponible	6
<b>_ Un impôt extraordinaire pour les épargnés du Covid-19?</b>	<b>_ 7</b>
Bibliographie	9

## Le frein à l'endettement sous pression

---

Cette année, la Confédération a alloué 31,4 milliards de francs pour la gestion de la crise du Coronavirus (Bundesrat 2020a :7). Cette somme correspond à près de 42 % des dépenses inscrites au budget (75,1 milliards de francs) (Bundesrat 2019a). Les interventions financières de l'Etat sont ainsi importantes. Le frein à l'endettement exige leur remboursement dans les six années à venir. Etant donné que la Confédération a commencé l'année 2020 avec un taux d'endettement extrêmement bas (ce qui a été rendu possible grâce à des excédents conséquents et inattendus dans le passé) certains acteurs demandent de plus en plus un assouplissement du frein à l'endettement ou, du moins, une exemption de cette règle pour les dépenses liées au Coronavirus. Notre analyse le montre : cela n'est ni nécessaire, ni souhaitable.

### Aucun ajustement nécessaire du frein à l'endettement...

Le frein à l'endettement, qui a été introduit au niveau fédéral en 2003 (de nombreux cantons utilisent des instruments similaires depuis bien plus longtemps déjà) fait maintenant presque partie du patrimoine culturel suisse, au même titre que le fromage, la fondue et le chocolat. Grâce à lui, la Suisse a considérablement réduit sa dette nationale – à un moment où les taux d'endettement des autres pays ont atteint des sommets impensables. Dans le contexte du Coronavirus, la règle fiscale fait face à sa première grande épreuve : une situation aussi exceptionnelle nécessitera certainement un assouplissement, non ? Pas nécessairement.

Sur les 31,4 milliards de francs approuvés, 20,2 milliards devraient couvrir les contributions fédérales à l'assurance chômage pour financer l'indemnisation du chômage partiel et 5,3 milliards de francs devraient être dédiés aux allocations pour pertes de gain. Ces deux postes budgétaires ne seront probablement pas complètement utilisés. En effet, en août, la Confédération a estimé les dépenses effectives supplémentaires pour l'ensemble de l'année à 17,8 milliards de francs. (Bundesrat, 2020b : S.7). Il est probable que ces estimations n'anticipaient pas une seconde vague de Covid-19 d'une telle intensité cet automne. Toutefois, grâce à la politique du «confinement plus souple» menée cet automne et cet hiver, les coûts de cette deuxième vague seront nettement inférieurs à ceux de la première. A ce titre, par mesure de précaution, nous estimons que des dépenses supplémentaires de 22 milliards de francs sont à prévoir. Par rapport aux exigences du frein à l'endettement (voir encadré, point 3), le compte de l'Etat afficherait donc un solde négatif de 21,3 milliards de francs.<sup>-1</sup>

Ce n'est pas rien. Cependant, en raison des excédents répétés non-inscrits au budget depuis l'introduction du frein à l'endettement, des avoirs d'un montant de 28,7 milliards de francs (EFV 2020) se sont accumulés dans le

compte de compensation (voir encadré, point 4). Si les dépenses liées au Coronavirus avaient été comptabilisées comme des dépenses ordinaires, il n'y aurait probablement pas lieu de discuter. Elles seraient en effet directement imputées au compte de compensation, qui bénéficierait toujours d'une réserve confortable. Cependant, la dette publique augmenterait d'environ 25 milliards de francs<sup>-2</sup>, annulant presque entièrement la réduction de la dette réalisée depuis 2003. Les dépenses liées au Coronavirus sont cependant comptabilisées, à juste titre, comme des dépenses extraordinaires. En tant que telles, elles doivent être imputées au compte d'amortissement (voir encadré, point 6). Fin 2019, ce compte présentait un solde de 3,4 milliards de francs, et devrait donc afficher un déficit de 17,9 milliards de francs d'ici fin 2020.

#### Encadré

### Le frein à l'endettement

---

*Une analyse claire de la situation nécessite une compréhension précise du frein à l'endettement (art. 13 à 18 de la LFC) et de quelques autres termes.*

- 1. D'abord, il faut faire une distinction entre la planification budgétaire (estimation) et les recettes et dépenses effectives (compte d'Etat).*
- 2. Il est également important de distinguer le budget ordinaire du budget extraordinaire. Les recettes extraordinaires sont irrégulières et ont généralement un caractère unique. Parmi celles-ci, on peut compter notamment le produit de la vente aux enchères des fréquences 5G. Il en va de même pour les dépenses extraordinaires. Les dépenses liées au Covid-19 ont été appréciées comme telles.*
- 3. Les dispositions du frein à l'endettement s'appliquent à la planification budgétaire et ne concernent que le budget ordinaire de l'Etat. Là, le frein à l'endettement fixe un **plafond des dépenses**. Celui-ci est calculé en fonction du montant (ordinaire) des recettes, multiplié par un **facteur conjoncturel**. Ce facteur est le rapport entre le PIB tendanciel à long terme et le PIB réel. Ainsi, en période de récession, les dépenses peuvent dépasser les revenus. En phase d'expansion, c'est l'inverse.*
- 4. A la fin de l'année fiscale, les estimations sont comparées à la réalité: le plafond des dépenses est ajusté sur la base des recettes réelles et du facteur conjoncturel, légèrement corrigé si nécessaire. Les écarts des dépenses réelles par rapport à ce montant maximum sont débités ou crédités sur un **compte (fictif) de compensation**.*
- 5. Un solde négatif dans le compte de compensation doit être réduit les années suivantes en réduisant le plafond des dépenses. Un avoir dans le compte de compensation ne permet toutefois pas d'augmenter ou de dépasser le plafond des dépenses.*
- 6. Les recettes et dépenses extraordinaires sont créditées ou débitées sur un **compte d'amortissement** distinct. Un solde négatif du compte d'amortissement doit être compensé dans les six prochains exercices financiers par le biais d'une réduction du plafond des dépenses. L'Assemblée fédérale peut prolonger ce délai dans des cas particuliers. Un avoir sur le compte d'amortissement ne permet pas d'augmenter ou de dépasser le plafond des dépenses.*

---

1 Le budget prévisionnel aurait permis un (très petit) déficit de 77 millions de francs, compte tenu du facteur conjoncturel supposé pour 2020 à l'époque. Mais les prévisions tablaient alors sur un excédent de 590 millions de francs. Les objectifs du frein à l'endettement auraient donc été dépassés de 667 millions de francs. Par rapport à l'estimation, les recettes ont également diminué de plusieurs milliards de francs, mais cette baisse a pratiquement été entièrement compensée par l'augmentation du facteur conjoncturel. En fin de compte, le plafond des dépenses de 75,7 milliards de francs reste le même.

2 Les 22 milliards de francs de dépenses supplémentaires et les 3 ou 4 milliards de francs de recettes manquantes transformeraient l'excédent estimé à 0,6 milliard de francs en un déficit d'environ 25 milliards de francs.

L'idée de distinguer deux comptes en soi fictifs, c'est-à-dire le compte de compensation et le compte d'amortissement, peut certainement être critiquée. Et ce notamment en raison de leur conception asymétrique (voir encadré, points 5 et 6). Une consolidation des comptes permettrait de compenser l'importante perte de cette année avec les nombreux excédents passés : une forme de restitution en 2020 aux contribuables des ponctions excédentaires de la Confédération lors de ces dernières années.

Mais on pourrait aussi argumenter différemment : les excédents imprévus du passé ont permis une réduction substantielle de la dette. Ce n'est que grâce à des finances publiques particulièrement saines que la Confédération a pu lever des fonds aussi rapidement et «sans soucis» pour surmonter les conséquences de la crise. Certes, au cours des 15 dernières années, les contribuables ont payé plus qu'ils n'ont reçu en prestations de la part de la Confédération, mais ils l'ont fait pour corriger une violation antérieure du contrat intergénérationnel. Nous serions mal avisés de jeter cet acquis par-dessus bord durant la crise du Coronavirus et de faire peser à nouveau le fardeau de la dette sur la génération suivante. Il y a donc beaucoup d'arguments en faveur d'une approche conforme aux directives de la LFC. Elle est réalisable.

### ...mais un ajustement du budget

Afin de rééquilibrer le compte d'amortissement au cours des six années normalement prévues, le plafond des dépenses devrait être réduit de 3 milliards de francs chaque année. L'estimation du compte d'Etat 2021 a été établie l'été dernier – en tenant compte de la crise du Coronavirus – et est actuellement en cours de discussion au sein des Chambres. Cette estimation prévoit un déficit de 1,1 milliard de francs l'année prochaine. Ce chiffre est étonnement bas, surtout si l'on tient compte du fait que les dépenses prévues pour faire face à la pandémie de Coronavirus en 2021 sont inscrites au budget ordinaire (Bundesrat 2020c). Cependant, en raison de l'effondrement économique, le facteur conjoncturel pour 2021 sera ajusté à 1,043. Un déficit de 3,3 milliards de francs serait autorisé. Il en découlerait ainsi un excédent de 2,2 milliards de francs par rapport aux directives du frein à l'endettement. Ainsi, l'année prochaine, il ne manquerait plus que 0,8 milliard pour compenser la réduction du plafond des dépenses de 3 milliards.

Comme nous l'avons déjà mentionné, ce processus de planification budgétaire s'est avéré par le passé nettement trop pessimiste : depuis 2004, le résultat annuel réel a été meilleur que budgété, de plus de 2,5 milliards de francs par an en moyenne. Les principales raisons en sont une sous-estimation (soi-disant non-systématique<sup>-3</sup>) des recettes de l'impôt à la source, et une

---

3 Les recettes des des impôts anticipés ont augmenté régulièrement ces dernières années. Le modèle statistique utilisé pour les estimer est en retard sur la réalité. Dans le passé, cela a conduit à une sous-estimation de ces recettes, mais à l'avenir, à mesure que l'impôt à la source diminue, cela pourrait également conduire à une surestimation (Gaillard 2020).

surestimation (systématique cette fois-ci) des dépenses. Les offices n'utilisent jamais entièrement les crédits qu'ils ont demandé, parce qu'ils ont tendance à requérir des moyens trop généreux pour éviter de devoir demander par la suite des crédits supplémentaires (Sturm et al. 2017 : S. 10f).

La réduction susmentionnée du plafond des dépenses pourrait désormais être appliquée de manière relativement indolore si le mécanisme de budgétisation était corrigé de telle sorte que l'estimation ne soit plus systématiquement plus pessimiste que les comptes publics réalisés. Les excédents inattendus ne peuvent pas réduire un déficit du compte d'amortissement, alors que les excédents attendus (c'est-à-dire inscrits au budget) le peuvent (voir encadré, points 4 et 6). Grâce à cette correction, certains fonds, qui autrement auraient gonflé de façon injustifiée le solde déjà très confortable du compte de compensation, seraient libérés pour compenser le compte d'amortissement. Le Conseil des Etats discute actuellement d'une modification dans ce sens de la Loi des finances. Les positions transitoires et les réserves devraient être plus simples à comptabiliser dans les comptes financiers, et les règles relatives aux crédits supplémentaires et aux dépassements de crédits devraient être simplifiées et assouplies, afin que les unités administratives puissent établir un budget plus précis (Bundesrat 2019b).

Une autre approche s'appliquant non pas au processus, mais directement au résultat pourrait être poursuivie : afin d'estimer plus précisément les dépenses présumées, le Conseil fédéral pourrait simplement multiplier les prévisions de dépenses résultant des demandes de crédit par un facteur ( $<1$ ) basé sur l'expérience, qui refléterait le fait que les fonds approuvés ne sont en moyenne pas utilisés à 100 %. Cette approche serait similaire à celle des compagnies aériennes, qui planifient plus de sièges occupés que disponibles sur leurs vols, sachant par expérience que certains passagers n'effectuent pas leur voyage au final (Brühlhart 2018).

### **Un potentiel d'économies disponible**

Compte tenu de la situation actuelle, un assouplissement du frein à l'endettement est donc d'autant moins nécessaire que le processus budgétaire, systématiquement trop pessimiste, serait corrigé. Un défi supplémentaire verraient bien évidemment le jour si la crise du Coronavirus devait se poursuivre en 2021 et entraîner des interventions financières massives de plus de 10 milliards de francs. Dans ce cas extrême, le Parlement aurait la possibilité (dans le cadre de la LFC actuelle) de prolonger la période de compensation du compte d'amortissement. Et avant même de décider d'une telle mesure, voire d'abandonner complètement les exigences du frein à l'endettement, la Confédération devrait être encouragée à mieux exploiter son potentiel d'économies : il existe diverses activités administratives qui coûtent beaucoup et des dépenses publiques apparemment sacro-saintes, que la Confédération pourrait réduire sans péjorations notables pour la population.

# Un impôt extraordinaire pour les épargnés du Covid-19?

Les explications énoncées dans la première partie de cette analyse ont démontré qu'un financement supplémentaire des dépenses liées au Coronavirus n'était pas nécessaire. Néanmoins, des suggestions circulent sur la forme que devrait prendre un tel financement supplémentaire. A l'heure actuelle, une solution qui est particulièrement populaire est celle de l'imposition plus élevée des entreprises qui ont eu du succès durant la crise. A première vue, cela semble alléchant, mais en y regardant de plus près, il paraît évident qu'une telle procédure est non seulement difficilement réalisable, mais aussi indésirable.

Premièrement, une imposition supplémentaire spécifique à un secteur serait inconstitutionnelle.<sup>-4</sup> Celle-ci devrait donc prendre la forme d'une augmentation générale et temporaire des impôts sur les bénéfices.

Toutefois, deuxièmement, une telle augmentation ne pourrait s'appliquer rétroactivement pour 2020, car une telle rétroactivité irait à l'encontre des principes fondamentaux de l'Etat de droit, d'autant plus que l'effet rétroactif péjorerait les entreprises.<sup>-5</sup> Une certaine symétrie entre les bénéficiaires et les victimes de la crise ne pourrait donc plus être atteinte, puisque les principaux effets se seront fait sentir des deux côtés en 2020, et non en 2021. Une imposition des «profiteurs du Coronavirus» servirait donc moins à égaliser les sacrifices qu'à remplir les caisses de l'Etat.

Troisièmement, les impôts sur les bénéfices sont parmi les plus inefficaces (voir Salvi et Zobrist 2013), car ils découragent davantage l'innovation que les autres types d'impôts. Il serait inapproprié d'utiliser précisément cet instrument dans ce cas de figure.

Mais, avant tout, cette proposition reflète une compréhension erronée du rôle de l'Etat. Il est vrai que l'évolution de la pandémie a permis à certaines entreprises de réaliser des bénéfices plus élevés. Les pertes et profits dépendent la plupart du temps de facteurs aléatoires exogènes. Dans une économie sociale de marché, la responsabilité de la politique vis-à-vis de ces éléments imprévisibles est liée à l'individu et non aux entreprises. Il n'appartient donc pas à l'Etat de réduire l'influence de ces effets aléatoires sur les entreprises, ni d'assurer ces dernières contre des évolutions qu'elles ne contrôlent pas. Même les interventions financières massives de l'année en cours n'étaient pas vouées à cet objectif, mais ont été mises en place pour éviter des dégâts économiques plus coûteux, comme le chômage de masse,

---

4 Elle serait en contradiction avec l'art. 127, al. 2 de la Constitution fédérale: l'universalité, l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent être respectés.

5 En outre, la Confédération prélève déjà le taux maximum de 8,5% autorisé par la Constitution (art. 18, al. 1b).

qui auraient finalement touché à nouveau la population. En revanche, les augmentations d'impôts pour les «profiteurs du Coronavirus» ne servent pas cet objectif. En outre, elles puniraient les entreprises qui ont réagi rapidement à la crise en créant des offres qui ont facilité la vie de nombreuses personnes pendant le Covid-19. Cela serait particulièrement absurde, car cela réduirait l'incitation à se préparer et à s'adapter aux crises, semant ainsi probablement les graines de la prochaine crise.

## Bibliographie

- Brühlhart, Marius (2018): Die Schuldenbremse vervollständigen. [www.batz.ch/2018/02/die-schuldenbremse-vervollstaendigen/](http://www.batz.ch/2018/02/die-schuldenbremse-vervollstaendigen/). Consulté le: 1.12.2020
- Bundesrat (2019a): 19.041 Botschaft zum Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 vom 21. August 2019.
- Bundesrat (2019b): 19.071 Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes) vom 27. November 2019.
- Bundesrat (2020a): 20.042 Botschaft vom 25. September 2020 über den Nachtrag II zum Voranschlag 2020.
- Bundesrat (2020b): 20.042 Botschaft vom 12. August 2020 über den Nachtrag IIb zum Voranschlag 2020.
- Bundesrat (2020c): 20.041 Botschaft vom 19. August 2020 zum Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV (2020): Vorgaben zur Schuldenbremse 2003-2019. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanz-berichterstattung/daten/zeitreihen.html](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanz-berichterstattung/daten/zeitreihen.html). Consulté le: 1.12.2020
- Gaillard, Serge (2020): Wir können uns die Corona-Ausgaben leisten. In: Die Volkswirtschaft, 16.9.2020. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2020/09/wir-koennen-uns-die-corona-ausgaben-leisten/>. Consulté le: 1.12.2020
- Salvi, Marco; Zobrist, Luc (2013): Zwischen Last und Leistung – Ein Steuerkompass für die Schweiz. Zürich: Neue Zürcher Zeitung/Avenir Suisse.
- Sturm, Jan Egbert et al. (2017): Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse.

---

Editeur	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Traduction	Justine Wieland
Relecture interne	Jérôme Cosandey, Antoine Duquet
Conception	Carmen Sopi

© Décembre 2020 Avenir Suisse, Zürich

---

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger [www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-sequelles-du-covid-19-sur-la-politique-budgetaire/](http://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-sequelles-du-covid-19-sur-la-politique-budgetaire/)