



30 juin 2021

Q&R Réduction de la dette liée au coronavirus

À combien se monte la dette de la Suisse?

La dette brute de la Confédération s'élevait à quelque 104 milliards de francs à la fin de l'année 2020. Son taux d'endettement avoisine ainsi 15 % du PIB. Si l'on considère l'ensemble des administrations publiques (Confédération, cantons et communes), le taux d'endettement au sens de Maastricht tourne autour de 30 % du PIB.

En 2021, la dette de la Confédération devrait se creuser encore, à hauteur des dépenses dues au coronavirus de l'exercice en cours (probablement plus de 20 milliards).

Comment la Suisse gère-t-elle sa dette par rapport aux autres pays?

Les mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 ont fait grimper la dette publique. Le niveau d'endettement de la Suisse demeure toutefois faible en comparaison internationale. En 2020, son taux d'endettement avoisinait 30 %, contre près de 100 % du PIB en moyenne dans la zone euro. Il est vrai que les écarts entre pays sont importants. Le fichier Excel [Indicateurs des finances publiques, comparaison internationale](#) donne les chiffres précis.

Pourquoi la Confédération doit-elle réduire sa dette de 30 milliards de francs?

Le frein à l'endettement exige le maintien sur la durée d'un équilibre entre les dépenses et les recettes; tout nouvel endettement est par conséquent exclu sur la durée. Les 30 milliards de francs précités correspondent au découvert du compte d'amortissement à la fin de 2021. Ce compte représente la statistique du budget extraordinaire, soit des dépenses et des recettes dues à des situations extraordinaires et non planifiables, comme une récession grave, une catastrophe naturelle ou, dans le cas d'espèce, une pandémie. Sur ces 30 milliards de francs, quelque 10 milliards remontent à l'année 2020 et 20 milliards ont été approuvés pour l'année en cours – mais d'ici la fin de l'année, l'état de la dette est encore susceptible d'évoluer dans un sens comme dans l'autre.

Qu'est-ce que la règle complétant le frein à l'endettement?

Le principe de la «règle complémentaire» consiste à compenser à moyen terme, en application de la loi sur les finances, les déficits du budget extraordinaire par le biais du budget ordinaire. Les statistiques de contrôle reposent sur le compte d'amortissement, qui englobe les recettes et les dépenses extraordinaires. Les excédents de dépenses doivent être compensés par des recettes extraordinaires ou par des excédents qui devront figurer dans le budget ordinaire durant les six exercices comptables suivants. Si le découvert est prévisible, les économies correspondantes peuvent être réalisées à l'avance.

Quelle est la différence entre le compte de compensation et le compte d'amortissement, et quel est l'état de ces deux comptes?

Le compte d'amortissement de la Suisse représente la statistique du budget extraordinaire. Quant au compte de compensation, il s'agit de la statistique du budget ordinaire. Tous deux indiquent si les exigences du frein à l'endettement sont respectées. Le frein à l'endettement exige la compensation des déficits affichés par les deux comptes. À la fin de 2020, le compte de compensation indiquait un solde de + 29 milliards de francs et le compte d'amortissement un solde de - 9,8 milliards de francs. Le solde du compte d'amortissement s'élevait à + 4,3 milliards de francs à la fin de l'année 2019, avant la crise due au coronavirus.

Pourquoi doit-on modifier la loi?

La loi sur les finances permet d'effectuer des dépenses extraordinaires, au cours de périodes extraordinaires. Autrement dit, le frein à l'endettement offre une certaine souplesse. Selon la réglementation actuelle, les dépenses consenties doivent toutefois être compensées au cours des six années suivantes, délai que le Parlement est habilité à prolonger dans des cas particuliers. Le découvert du compte d'amortissement peut être compensé par des recettes extraordinaires ou par des excédents dans le budget ordinaire. Or au vu de l'ampleur du découvert, ces possibilités ne sont pas suffisantes, et donc une révision de loi s'impose. Lors de la compensation de la dette extraordinaire, le Conseil fédéral et le Parlement visent par ailleurs à éviter aussi bien les hausses d'impôts que les programmes d'allègement budgétaire.

Quelles sont les solutions proposées par le Conseil fédéral pour la réduction de la dette?

1. Le Conseil fédéral propose de résorber le découvert du compte d'amortissement avec les excédents du résultat des futurs exercices. Les soldes de crédits dus à de moindres dépenses pourraient ainsi – à l'instar des excédents budgétisés – être crédités sur le compte d'amortissement. La loi doit être modifiée à cet effet.
2. Afin que l'excédent budgétisé soit suffisant, les distributions additionnelles de la BNS seront désormais traitées comme des recettes extraordinaires; elles seront ainsi réservées à la résorption de la dette. Aucune modification de loi n'est nécessaire à cet égard. Le Conseil fédéral a déjà décidé d'introduire ce changement de pratique dès les résultats du compte 2021.
3. En outre, le Conseil fédéral propose de compenser la moitié de la dette imputable au coronavirus avec la réduction de la dette opérée dans le passé. Le montant correspondant serait inscrit dans le compte de compensation, qui représente la statistique de contrôle du budget ordinaire.

La réduction de la dette est un sujet de controverse politique. Qu'arrivera-t-il si le Parlement refuse les modifications de loi?

La loi actuelle resterait en vigueur. Mais les distributions additionnelles de la BNS seraient malgré tout comptabilisées au titre de recettes extraordinaires, sur la base d'un arrêté fédéral relatif au budget. En parallèle, la dette liée au coronavirus devrait être résorbée en six ans par les excédents du budget ordinaire. Le Parlement aurait certes la possibilité de prolonger ce délai, par arrêté fédéral. Il ne serait toutefois pas exclu qu'un programme d'allègement budgétaire s'impose dans le but de réduire la dette due au coronavirus.

Le niveau d'endettement de la Suisse est faible en comparaison internationale. Ne pourrait-on pas laisser la dette en l'état ou même l'accroître, en profitant du contexte actuel de taux d'intérêt faibles pour réaliser des investissements supplémentaires?

La marge de manœuvre d'un pays est d'autant plus grande que sa dette publique est faible. Car il pourra ainsi apporter de l'aide là où le besoin se fait sentir. La crise du coronavirus vient de le montrer: la Confédération a effectué d'énormes dépenses.

La Suisse a beau jouir d'une situation budgétaire favorable, ce n'est pas une raison pour dépenser davantage. Sans compter qu'au cours des dernières années, les dépenses de la Confédération ont considérablement augmenté. En effet, contrairement à d'autres pays, la Suisse n'a pas négligé ses investissements mais a beaucoup investi dans son réseau routier, dans le rail ou encore dans la formation, tout en réduisant sa dette.

En outre, les taux d'intérêt bas ou négatifs ne justifient pas un endettement supplémentaire. Les taux d'intérêt vont tôt ou tard remonter, et les dettes seront toujours là. Elles auront alors un coût et entraîneront l'éviction d'autres tâches. Autrement dit, il faudra refinancer un jour ou l'autre ces dettes, et peut-être à des conditions nettement moins favorables.

On pourrait faire valoir contre les mesures de réduction de la dette que le niveau de la dette a diminué ces dernières années, et que les objectifs du frein à l'endettement ont ainsi été dépassés. La raison tient aux excédents de financement du budget ordinaire, qui sont portés au crédit du compte de compensation. À la fin de l'année 2020, le compte de compensation affichait un solde positif de 29 milliards.

Pourquoi n'est-il pas possible d'utiliser pour réduire la dette le montant total figurant sur le compte de compensation?

Si tel était le cas, la Confédération n'aurait plus la moindre marge de manœuvre pour gérer de futurs déficits de son budget ordinaire. Le compte de compensation afficherait en cas de déficit un découvert qu'il faudrait compenser entièrement et rapidement (dans les trois ans pour tout découvert supérieur à 4,5 milliards, sans possibilité de prolongation de délai). Les règles sont plus sévères en cas de déficit du budget ordinaire que pour le budget extraordinaire. Il est donc conseillé, en vue des crises à venir, de n'utiliser qu'une partie du solde positif du compte de compensation pour réduire la dette.

Qu'est-ce que les soldes de crédits affectés à la réduction de la dette?

Les résultats du compte de la Confédération sont généralement meilleurs que ceux qui étaient prévus au budget, car les dépenses effectives restent inférieures aux prévisions. Cela vient du fait qu'il existe pour chaque poste budgétaire un plafond à ne pas dépasser. Les quelque 70 unités administratives de la Confédération tendent dès lors à se montrer prudentes en établissant leur budget. Car les moyens restés inutilisés sont perdus en fin d'exercice et grossissent les excédents affectés à la réduction de la dette. Jusqu'ici, les soldes de crédits étaient portés au compte de compensation du frein à l'endettement. Or cet argent pourrait être crédité comme excédent budgétaire sur le compte d'amortissement et servir à réduire la dette liée au coronavirus, moyennant la révision de loi nécessaire.

La Confédération a dépensé 15 milliards de francs pour combattre la pandémie de coronavirus en 2020, et des dépenses supplémentaires ont déjà été adoptées à hauteur de 24 milliards de francs pour l'année 2021, d'où un total de 39 milliards. Pourquoi le découvert à compenser n'est-il «que» de 30 milliards de francs?

Deux effets cumulés expliquent cette différence:

- Une distinction est faite, dans les comptes de la Confédération, entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Les 39 milliards de francs incluent toutes les dépenses. Or la modification de loi ne touche que les dépenses extraordinaires, à hauteur d'environ 36 milliards de francs (14,7 milliards en 2020 et 21,0 en 2021).
- Les 30 milliards correspondent au découvert probable du compte d'amortissement – dans la statistique du budget extraordinaire. Cette statistique affichait un solde positif de 4,3 milliards de francs à la fin de 2019. En outre, les excédents structurels budgétisés pour les années 2019 et 2020 ont déjà été imputés selon l'arrêté fédéral au compte d'amortissement.

Comment se présente le calendrier des travaux de réduction de la dette liée au coronavirus?

Le Conseil fédéral ouvrira probablement à la fin du mois d'août 2021 la consultation relative à cette modification de loi, qui durera jusqu'à la fin de novembre 2021. Les résultats seront évalués au premier trimestre 2022 et le Conseil fédéral adoptera le message à l'intention du Parlement. Puis viendront les délibérations des Chambres fédérales. L'entrée en vigueur de l'adaptation de loi est prévue pour le 1^{er} janvier 2023 ou le 1^{er} janvier 2024, selon l'état d'avancement des discussions parlementaires. La modification de loi sera ainsi mise en œuvre dès le bouclage des comptes 2022 ou 2023.

Le frein à l'endettement a-t-il fait ses preuves pendant la crise?

Oui. Le frein à l'endettement offre dans les situations extraordinaires la souplesse requise pour permettre d'effectuer des dépenses supplémentaires conséquentes.

La crise a montré à quelle vitesse la dette peut grimper, et donc à quel point il est important d'affronter une crise avec un faible taux d'endettement. Plus sa dette est faible, et mieux l'État pourra réagir à la crise. Les conséquences économiques auraient été plus sévères, sans les mesures prises par les collectivités publiques. En ce sens, leur intervention a contribué à assurer la pérennité des recettes fiscales.

Grâce au frein à l'endettement et à la réduction continue de la dette durant les années ayant précédé la crise du coronavirus, la Confédération disposait d'une marge de manœuvre suffisante pour s'endetter dans la lutte contre la crise du coronavirus.

Ces modifications vident-elles le frein à l'endettement de sa substance?

Non. Le Conseil fédéral reste attaché au principe du frein à l'endettement, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Il s'agit d'un précieux acquis de la Suisse. Ce n'est pas pour rien que la «règle des dépenses» est même inscrite dans la Constitution. Quelque 20 ans après son introduction plébiscitée par le peuple suisse, le frein à l'endettement continue à bénéficier d'un solide soutien, dans la population comme au Parlement. Les modifications prévues figurent au niveau de la loi et ne concernent que la réduction de la dette due au coronavirus.