



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

25 août 2021

Procédure de consultation relative à la modification de la loi sur les finances

Réduction de l'endettement lié au coronavirus

Rapport explicatif

Condensé

Les dépenses extraordinaires décidées en raison de l'épidémie de COVID-19 ont entraîné un nouvel endettement important. Pour résorber le découvert correspondant du compte d'amortissement conformément au droit en vigueur, il faudrait mettre en œuvre des programmes d'allègement budgétaire ou procéder à des hausses d'impôts, ce qui compromettrait la reprise économique après l'épidémie de COVID-19. La modification proposée de la loi sur les finances permet de compenser le découvert sans menacer la reprise. Les exigences constitutionnelles du frein à l'endettement sont respectées.

Contexte

Sur le plan fédéral, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté de nombreuses mesures, afin d'atténuer les conséquences sanitaires et économiques de l'épidémie de COVID-19. Les dépenses extraordinaires qui en découlent ont provoqué un endettement supplémentaire de la Confédération qui doit être compensé conformément à la règle complétant le frein à l'endettement.

Inscrit dans la Constitution, le frein à l'endettement exige que la Confédération équilibre ses dépenses et ses recettes. Autrement dit, elle ne peut s'endetter davantage à terme. La règle complétant le frein à l'endettement a été inscrite en 2010 dans la loi sur les finances (LFC; RS 611.0). Outre l'équilibre à terme du budget ordinaire, elle vise à garantir celui du budget extraordinaire de la Confédération. Un compte d'amortissement, qui est l'instrument de contrôle statistique des recettes et dépenses extraordinaires, est tenu à cet effet. Si ce compte présente un solde négatif à la fin d'un exercice en raison de dépenses extraordinaires élevées, le découvert doit être compensé au cours des six exercices suivants. Le Parlement peut prolonger le délai d'amortissement dans des cas particuliers (par ex. durant une récession).

L'endettement lié au coronavirus apparaît dans le découvert du compte d'amortissement. En 2020, des dépenses extraordinaires de 14,7 milliards de francs ont grevé le compte d'amortissement. Il affichait ainsi en fin d'année un découvert de 9,8 milliards de francs. Les dépenses extraordinaires de l'année 2021 sont actuellement estimées à 16,4 milliards de francs. D'autres dépenses extraordinaires sont budgétisées en 2022, ainsi que des recettes extraordinaires qui réduiront le découvert. Au total, le découvert du compte d'amortissement attendu d'ici la fin de 2022 se monte à 25 milliards de francs. L'incertitude quant au montant effectif des dépenses extraordinaires reste toutefois considérable.

Lors de sa séance du 23 juin 2021, le Conseil fédéral a fixé sa stratégie de réduction de la dette liée au coronavirus. Premièrement, la part de la Confédération à la distribution additionnelle de la Banque nationale suisse (BNS), plafonnée à 1,3 milliard de francs, sera comptabilisée comme recette extraordinaire dès 2021, et donc inscrite à titre de bonification dans le compte d'amortissement. Cette mesure apportera une contribution considérable au rééquilibrage du compte d'amortissement, pour autant que la BNS soit en mesure d'effectuer des distributions additionnelles durant les années à venir. Deuxièmement, le Conseil fédéral propose deux solutions basées sur une modification de loi.

Contenu du projet

Selon le droit actuel, le découvert du compte d'amortissement doit être compensé dans un délai de six ans avec les excédents de financement et les éventuelles recettes extraordinaires. Pour prévoir des excédents suffisamment élevés au budget, il faudrait mettre en œuvre des programmes d'allègement budgétaire ou procéder à des hausses d'impôts, ce qui compromettrait la reprise de l'économie après l'épidémie de COVID-19. Or le Parlement et le Conseil fédéral veulent éviter de telles mesures. C'est pourquoi le Parlement a demandé au Conseil fédéral, dans le cadre du programme de la législature 2019-2023, de lui soumettre un message relatif à la gestion des dépenses extraordinaires liées au COVID-19 qui permette d'éviter les augmentations d'impôts et les programmes d'allègement budgétaire.

Le Conseil fédéral propose deux solutions au choix pour réduire l'endettement lié au coronavirus:

- Dans la première solution, les futurs excédents structurels affichés à la clôture des comptes serviront à compenser le découvert du compte d'amortissement. Ils sont en moyenne supérieurs d'environ 1 milliard de francs par an aux chiffres inscrits au budget, du fait que les dépenses budgétisées ne sont pas entièrement utilisées (soldes de crédits).*
- La deuxième solution prévoit la compensation préalable de la moitié du découvert du compte d'amortissement au moyen des montants alloués à la réduction de la dette des années passées. Les excédents structurels passés correspondants seront ainsi déduits du compte de compensation, qui représente la statistique de contrôle du budget ordinaire où sont enregistrés ce type d'excédents. L'autre moitié du découvert sera résorbée au moyen des futurs excédents structurels apparaissant à la clôture des comptes (par analogie à la première solution).*

Dans les deux solutions, le délai d'amortissement pour la résorption du découvert sera étendu à trois législatures (soit jusqu'en 2035). En cas d'événements particuliers, le délai prévu pourra être prolongé d'une législature supplémentaire.

Fin 2022, le découvert du compte d'amortissement devrait avoisiner 25 milliards de francs. Selon les prévisions, la première solution permettrait de réduire ce découvert d'environ 2,3 milliards de francs par an, et donc de le combler en approximativement onze ans (2023–2033), à condition toutefois que la BNS procède à des distributions additionnelles régulières de 1,3 milliard de francs et que soient enregistrés des soldes de crédits d'environ 1 milliard de francs par an en moyenne. Dans la deuxième solution, le délai d'amortissement diminue de moitié et tourne autour de six ans, grâce à la compensation préalable de la moitié du découvert. Les deux solutions garantissent que le découvert du compte d'amortissement puisse être compensé sans programmes d'allègement budgétaire ni hausses d'impôts.

Par ailleurs, le projet contient deux modifications de la loi sur les finances qui ne font que formaliser la pratique actuelle et n'ont aucun lien avec la réduction de l'endettement lié au coronavirus.

Table des matières

Condensé	1
1 Contexte	5
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral	6
1.3 Interventions parlementaires en suspens	7
2 Grandes lignes du projet	8
2.1 Conditions-cadres	8
2.2 Deux solutions pour la réduction de l’endettement lié au coronavirus, avec prolongation de délai	10
2.2.1 Première solution: réduction de la dette au moyen de futurs excédents de financement	10
2.2.2 Deuxième solution: réduction de la dette au moyen d’excédents de financement passés et futurs	11
2.3 Mise en œuvre de la révision législative	12
2.4 Justification et appréciation des solutions proposées	12
2.5 Solutions examinées et rejetées	13
2.5.1 Amortissement selon le droit en vigueur	13
2.5.2 Pleine compensation avec la réduction de la dette des années passées	13
2.5.3 Suspension de la règle complétant le frein à l’endettement	14
2.6 Comparaison internationale	14
2.6.1 UE	15
2.6.2 Allemagne	16
2.6.3 Autriche	17
2.6.4 France	18
3 Commentaire de la disposition	19
4 Conséquences	21
4.1 Conséquences pour la Confédération	21
4.1.1 Conséquences financières	21
4.1.2 Conséquences sur l’état du personnel	22
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	22
4.3 Conséquences économiques	22
5 Aspects juridiques	22
5.1 Constitutionnalité	22
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	23

5.3	Forme de l'acte à adopter	23
5.4	Frein aux dépenses	23
5.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	24
5.6	Délégation de compétences législatives	24

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

Afin d’atténuer les conséquences sanitaires et économiques de l’épidémie de COVID-19, le Parlement a pris de nombreuses mesures en 2020 et en 2021. En 2020, le Parlement a approuvé des dépenses extraordinaires de 30,8 milliards de francs, dont 14,7 milliards ont effectivement été dépensés. Jusqu’ici, des dépenses extraordinaires de 21 milliards de francs ont été approuvées en 2021 aux fins de la lutte contre le coronavirus (budget, suppléments Ia et I et reports de crédits). La situation épidémiologique s’est sensiblement améliorée durant le deuxième trimestre 2021 et une vigoureuse reprise économique est en cours. Dans l’état actuel des choses, tout indique donc que les ressources allouées ne seront pas entièrement utilisées cette année non plus. Dans le cadre de l’extrapolation établie le 11 août 2021, les dépenses extraordinaires sont estimées à 16,4 milliards en 2021.

Lors de sa séance du 23 juin 2021, le Conseil fédéral a décidé de comptabiliser en tant que recette extraordinaire la part de la Confédération à la distribution additionnelle de la Banque nationale suisse (BNS) et donc de l’inscrire à titre de bonification dans le compte d’amortissement à compter de 2021 – soit dès le début de la nouvelle convention concernant la distribution du bénéfice du 29 janvier 2021¹. Cette mesure apportera d’emblée une contribution considérable à la réduction de la dette liée au coronavirus, pour autant que la BNS soit en mesure de procéder à des distributions additionnelles. Compte tenu du bénéfice élevé porté au bilan de la BNS (près de 97 milliards de francs à la fin de 2020), la Confédération s’attend actuellement à ce que la distribution du bénéfice atteigne dès 2021 le montant maximum de 6 milliards de francs par an. La part de la Confédération se monte à un tiers, soit 2 milliards de francs, dont 1,3 milliard défini comme distributions additionnelles. Le bénéfice annuel de la BNS étant sujet à de fortes fluctuations, les distributions additionnelles ne sont pas garanties.

Le frein à l’endettement de la Confédération empêche une augmentation de la dette due aux déficits de financement. L’art. 126, al. 1, de la Constitution² dispose ainsi que les dépenses et les recettes doivent être équilibrées à terme. Cependant, la Constitution prévoit aussi que le plafond des dépenses peut être relevé en cas de besoins financiers exceptionnels (art. 126, al. 3, Cst.). La règle complétant le frein à l’endettement, introduite en 2010, exige que les déficits du budget extraordinaire soient eux aussi compensés à terme. Les dépenses et les recettes extraordinaires sont inscrites à cet effet dans un compte d’amortissement. Cette statistique de contrôle affichait un découvert de 9,8 milliards de francs à la fin de 2020. Compte tenu des recettes ou dépenses extraordinaires encore attendues ou prévues, un découvert de 25 milliards de francs sur le compte d’amortissement est envisagé à la fin de 2022.

¹ La convention actuelle entre le Département fédéral des finances et la BNS porte sur la distribution du bénéfice de la BNS au titre des exercices 2020 à 2025 (téléchargement sous: <https://www.efv.admin.ch>). Les montants distribués à la Confédération et aux cantons leur parviendront durant les années 2021 à 2026.

² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)

Selon la règle complétant le frein à l'endettement, un découvert du compte d'amortissement doit être compensé dans un délai de six ans au moyen d'excédents du budget ordinaire (art. 17*b*, al. 1, LFC).³ Le Parlement peut toutefois prolonger ce délai dans des cas particuliers (art. 17*b*, al. 3, LFC). Mais pour constituer des excédents suffisants, il faudrait mettre en œuvre des programmes d'allègement budgétaire et/ou procéder à des hausses d'impôts, ce qui compromettrait la reprise de l'économie après l'épidémie de COVID-19. Or le Parlement et le Conseil fédéral veulent éviter de telles mesures. C'est pourquoi le Parlement a demandé au Conseil fédéral, dans le cadre du programme de la législature 2019-2023, de lui soumettre un message relatif à la gestion des dépenses extraordinaires liées au COVID-19 qui ne prévoit pas d'augmentations d'impôts et de programmes d'allègement budgétaire.

Dépenses extraordinaires, découvert du compte d'amortissement et dette

Le compte d'amortissement ne se voit pas seulement imputer les dépenses extraordinaires. En effet, les éventuelles recettes extraordinaires ainsi que les bonifications résultant des excédents structurels budgétés y sont également inscrites. Pour cette raison, le compte d'amortissement affichait un solde positif avant la crise (2019: 4,3 milliards). Le découvert du compte d'amortissement attendu à la fin de 2022, soit 25 milliards, est par conséquent inférieur à la somme des dépenses extraordinaires consenties entre 2020 et 2022 pour faire face à l'épidémie de COVID-19, qui avoisinent 32 milliards selon l'estimation actuelle.

Le découvert du compte d'amortissement ne correspond pas non plus à la dette brute supplémentaire que la Confédération a contractée sous forme de titres de créance porteurs d'intérêt (créances comptables à court terme et emprunts). En 2020, la Confédération n'a couvert qu'une partie de son déficit de financement de près de 16 milliards en empruntant sur le marché des capitaux (env. 7 milliards); le reste a été financé en puisant dans le patrimoine financier (env. 9 milliards; liquidités notamment). Le solde de financement et la dette brute n'évoluent donc bien souvent pas de manière identique, sachant que le patrimoine financier connaît lui aussi des variations. Mais à plus long terme, ces deux indicateurs sont toutefois étroitement corrélés.

1.2 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

Le 21 septembre 2020, le Parlement a formulé l'exigence suivante dans le programme de la législature 2019-2023: «Le Conseil fédéral soumet au Parlement un message relatif à la gestion des dépenses extraordinaires liées au COVID-19 qui permette d'éviter les augmentations d'impôts et les programmes d'allègement.»⁴ La solution proposée permet de satisfaire cette exigence.

³ Loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC; RS 611.0); message du 19 septembre 2008 sur la règle complétant le frein à l'endettement (révision LFC), FF 2008 7693 (ci-après: message sur la règle complétant le frein à l'endettement)

⁴ Art. 2, ch. 3, de l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023, FF 2020 8087.

La gestion de la dette liée au coronavirus est également mentionnée dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2021, adoptés le 4 novembre 2020. L'objectif 1 («La Suisse assure l'équilibre du budget de la Confédération et la stabilité de son régime financier») contient le mandat adressé au Département fédéral des finances (DFF) (Administration fédérale des finances, AFF) sur l'élaboration d'un message relatif à la modification de la loi sur les finances (gestion de la dette liée à la crise du coronavirus). La révision de la loi vise à ce que la réduction de l'endettement supplémentaire lié à l'épidémie de COVID-19 entrave le moins possible la reprise de l'économie après la crise.

1.3 Interventions parlementaires en suspens

Plusieurs interventions concernant la gestion de la dette liée au coronavirus ont été déposées au Parlement. Par ailleurs, les commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États (CdF-N et CdF-E) ont adressé des recommandations au Conseil fédéral:

- 20.3285 Motion Juillard: Respect du frein à l'endettement et activation de la clause de sauvegarde. La motion demande de prolonger le délai fixé pour l'amortissement du découvert. Lors de la session d'automne 2020, le Conseil des États a transmis la motion à la commission des finances pour examen préalable.
- 20.3300 Motion Le Groupe du Centre (même titre que la motion 20.3285): Respect du frein à l'endettement et activation de la clause de sauvegarde. La motion n'a pas encore été traitée.
- 20.3450 Motion CER-N: Utiliser la «distribution» que la BNS envisage de verser à la Confédération pour réduire l'endettement lié à la crise du coronavirus. La motion a été adoptée par le Conseil national le 17 juin 2020 (par 95 voix contre 91 et 4 abstentions).
- 20.3470 Motion CdF-N: Ne pas inscrire les dépenses extraordinaires liées au COVID-19 dans le compte d'amortissement prévu par le frein à l'endettement. La motion n'a pas encore été traitée.
- 20.4576 Motion Heggin Peter: Réduire de manière supportable la dette liée à l'épidémie de COVID-19. Selon la motion, deux tiers du solde négatif du compte d'amortissement doivent être soustraits du solde positif du compte de compensation. Le reste sera compensé conformément au droit actuel, le délai d'amortissement étant porté à 12 ans. Lors de la session de printemps 2021, le Conseil des États a transmis la motion à sa commission des finances pour examen préalable.
- Recommandation de la CdF-E au Conseil fédéral (décision du 22.3.2021): la part de la Confédération au montant de base de 2 milliards provenant de la distribution du bénéfice de la BNS (666 millions) doit être inscrite au budget ordinaire, et les distributions additionnelles au compte d'amortissement (1,3 milliard).

-
- Recommandation de la CdF-N au Conseil fédéral (décision du 11.5.2021): le Conseil fédéral est prié de prendre en compte les aspects suivants dans sa gestion de la dette liée au coronavirus: (1) inscription à l’avenir de l’excédent structurel dans le compte d’amortissement; (2) extension du délai d’amortissement à quinze ans au minimum; (3) examen de la nécessité des reports de crédits; (4) utilisation du compte de compensation afin de combler le déficit restant (après la mise en œuvre des mesures 1 à 3).
 - 21.3603 Motion de la CdF-E: Distributions supplémentaires de la BNS. Inscription au compte d’amortissement. La distribution supplémentaire de 660 millions de francs encaissée lors de l’exercice 2020 doit être inscrite a posteriori au compte d’amortissement, dans le cadre de la décision relative à l’exercice 2021. La motion n’a pas encore été traitée.

La motion 20.3450 prévoit d’affecter entièrement à la réduction de la dette la part de la Confédération à la distribution du bénéfice de la BNS (montant de base et distributions additionnelles). La CdF-E recommande de comptabiliser dès l’exercice 2020 les distributions additionnelles comme recettes extraordinaires, et donc de les porter au crédit du compte d’amortissement. Lors de sa séance du 23 juin 2021, le Conseil fédéral a décidé de comptabiliser dès 2021 les distributions additionnelles en tant que recettes extraordinaires. Les recettes correspondantes seront ainsi inscrites à titre de bonification dans le compte d’amortissement dès le début de la nouvelle convention concernant la distribution du bénéfice du 29 janvier 2021.

L’élément de la *prolongation de délai* figure dans les motions 20.3285, 20.3300 et 20.4576 comme dans la recommandation de la CdF-N. Les deux solutions proposées ici en tiennent compte l’une et l’autre (voir ch. 2.2). Il est par ailleurs prévu d’inscrire, comme le préconise la CdF-N, les excédents de financement au compte d’amortissement.

La deuxième solution reprend la *compensation partielle du découvert* du compte d’amortissement avec le solde positif du compte de compensation demandée dans la motion 20.4576 et figurant dans la recommandation de la CdF-N.

Les auteurs de la motion 20.3470 demandent, quant à eux, la *suspension de la règle complétant le frein à l’endettement*, mesure que le Conseil fédéral rejette. Les solutions rejetées sont exposées au chapitre 2.5.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Conditions-cadres

La réduction de la dette liée au coronavirus aura lieu dans le cadre des dispositions constitutionnelles régissant le frein à l’endettement (art. 126 Cst.). Autrement dit, les dépenses et les recettes doivent être équilibrées à terme (al. 1). À cet effet, le montant des dépenses autorisées est limité à celui des recettes corrigées des effets de la conjoncture (art. 126, al. 2, Cst., voir également art. 13 LFC). Sur l’ensemble d’un cycle conjoncturel, le montant des dépenses correspond donc à celui des recettes et n’entraîne pas de nouvel endettement. Le frein à l’endettement autorise toutefois des

dépenses plus élevées dans des cas exceptionnels. Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses (art. 126, al. 3, Cst.).

Ces besoins financiers exceptionnels peuvent être invoqués notamment en cas d'«événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération» (art. 15, al. 1, let. a, LFC). Les mesures destinées à atténuer les effets de l'épidémie de COVID-19 rentrent dans cette catégorie. Les dépenses extraordinaires n'étant pas prises en compte dans le plafond des dépenses ordinaires, les dépenses maximales autorisées sont augmentées des dépenses extraordinaires. La possibilité de faire face à de telles dépenses constitue un aspect essentiel du frein à l'endettement et garantit, dans des situations exceptionnelles, la souplesse nécessaire en matière budgétaire.

La règle complétant le frein à l'endettement a été introduite en 2010 pour les dépenses du budget extraordinaire. Également inscrite dans la loi sur les finances (art. 17a à 17d LFC), elle exige que les dépenses extraordinaires qui ne sont pas compensées par des recettes extraordinaires le soient au cours des six exercices comptables suivants par des excédents structurels du budget ordinaire. Pour que la règle complétant le frein à l'endettement n'ait pas un effet trop restrictif dans les situations exceptionnelles, le Parlement a introduit une clause de sauvegarde au moyen de laquelle il peut, dans des «cas particuliers», prolonger le délai d'amortissement au-delà des six années prévues. La loi sur les finances ne définit pas les conditions dans lesquelles on peut parler de cas particuliers.

Compte de compensation et compte d'amortissement: statistiques de contrôle du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement doit être respecté dès l'établissement du budget. Il faut à nouveau vérifier lors de la clôture des comptes que tel a bien été le cas. Les écarts positifs ou négatifs sont comptabilisés dans ces deux comptes, qui constituent des statistiques de contrôle du frein à l'endettement.

Le *compte de compensation* est la statistique relative au budget ordinaire. Si, à la fin de l'année, les dépenses dépassent le plafond des dépenses, le montant est débité du compte de compensation, et inversement. Si le compte de compensation présente un solde négatif, le découvert doit être compensé au moyen d'excédents. Au cas où le découvert excéderait 6 % des dépenses (soit env. 4,5 milliards à l'heure actuelle), le délai d'amortissement est limité à trois ans. Un solde positif du compte de compensation, cependant, ne permet pas le relèvement du plafond des dépenses.

À la fin de 2020, le compte de compensation affichait un solde de 29 milliards de francs. Ce solde positif montre que les exigences du frein à l'endettement ont été dépassées depuis 2007, c'est-à-dire après l'assainissement des finances fédérales dans les années qui ont suivi l'introduction de cette mesure, et que la dette a reflué. Il y a trois raisons à cela:

- *Marge de manœuvre budgétaire (excédents structurels budgétisés; 1,4 milliard)*: le plafond des dépenses n'est jamais atteint au franc près. Mais la marge de manœuvre restante du budget est en général réduite (100 millions par an en moyenne entre 2007 et 2020).

-
- *Erreurs de prévision des recettes (13,7 milliards)*: les recettes figurant au compte d'État ont été dans l'ensemble supérieures au montant budgétisé, ce qui est dû principalement à l'impôt anticipé. Un nouveau modèle d'estimation a été introduit en 2012 pour améliorer l'exactitude des prévisions. Les augmentations et les diminutions de recettes se compensent depuis lors au cours du temps.
 - *Dépenses systématiquement moins élevées (soldes de crédits; 13,9 milliards)*: les dépenses effectives sont systématiquement inférieures aux montants budgétés. Les suppléments ont beau générer de nouvelles dépenses en cours d'année (augmentation des crédits budgétaires), les crédits inutilisés sont généralement plus élevés (soldes de crédits). Entre 2007 et 2020, ils ont atteint en moyenne 990 millions par an, soit 1,5 % des dépenses budgétisées.

Le *compte d'amortissement* est la statistique de contrôle relative au budget extraordinaire. Les recettes et les dépenses extraordinaires sont inscrites à titre de bonification ou de charge dans ce compte d'amortissement. Selon le droit en vigueur, un découvert doit être compensé par des excédents structurels budgétés (selon les art. 17b et 17c LFC). L'état du compte indique ainsi le solde cumulé du budget extraordinaire depuis l'introduction de la règle complétant le frein à l'endettement en 2010, réduit des éventuels excédents budgétés inscrits à titre de bonification (selon les art. 17b ou 17c LFC). À la fin de 2020, le compte d'amortissement affichait un découvert de 9,8 milliards de francs.

2.2 Deux solutions pour la réduction de l'endettement lié au coronavirus, avec prolongation de délai

Le Conseil fédéral propose deux solutions destinées à compenser le découvert élevé du compte d'amortissement. Dans les deux cas, le délai accordé pour résorber le déficit sera prolongé à trois législatures (2023–2027; 2027–2031; 2031–2035). Afin de disposer d'une flexibilité suffisante au niveau du calendrier, le Conseil fédéral doit encore avoir la possibilité de prolonger le délai d'amortissement d'une législature, en cas d'événements particuliers.

Les solutions diffèrent par contre dans leur manière de combler le découvert du compte d'amortissement. Dans la première solution, il sera uniquement compensé par de futurs excédents de financement. Par contre, la deuxième solution mise tant sur les futurs excédents de financement que sur d'anciens excédents, puisque le solde positif du compte de compensation sera utilisé pour réduire de moitié le découvert du compte d'amortissement.

2.2.1 Première solution: réduction de la dette au moyen de futurs excédents de financement

Dans le droit en vigueur, un découvert du compte d'amortissement doit être compensé avec des excédents structurels *budgétés*. La première solution prévoit d'affecter à la réduction souhaitée tous les excédents de financement apparaissant dans les résultats du compte. Soit outre l'excédent structurel budgété, tous les écarts positifs entre les

dépenses et les recettes par rapport au budget qui, selon le droit actuel, sont crédités au compte de compensation.

La première solution tire parti du fait que les dépenses en fin d'année sont systématiquement inférieures au niveau budgétisé (soldes de crédits; voir ch. 2.1). Le solde de financement réalisé tend par conséquent à être plus élevé que dans le budget. En ce qui concerne les recettes, tout indique par contre que les erreurs d'estimation se compensent à moyen terme, et donc qu'elles ne contribuent pas à la réduction de la dette. Au cours des dix dernières années (2010–2020), les soldes de crédits se sont élevés en moyenne à environ 1 milliard de francs par année (soit 1,5 % des dépenses budgétisées). On peut estimer les soldes de crédits à environ 1 milliard de francs par an en moyenne à l'avenir aussi.

Le découvert du compte d'amortissement de 25 milliards de francs attendu d'ici la fin de 2022 pourra refluer dans la première solution de 2,3 milliards de francs par an, et donc être comblé dans environ onze ans (2023–2033). À condition toutefois que la BNS puisse procéder régulièrement à une distribution annuelle de 1,3 milliard de francs et que, comme dans le passé, les soldes de crédits avoisinent 1 milliard de francs par an.

2.2.2 Deuxième solution: réduction de la dette au moyen d'excédents de financement passés et futurs

Dans la seconde solution, la moitié du découvert du compte d'amortissement est débitée du solde positif du compte de compensation. L'endettement lié au coronavirus est ainsi compensé pour moitié par les anciens excédents de financement, soit par la réduction de la dette des années passées. Le déficit restant sera ensuite compensé par les mesures de la première solution. Du fait de cette compensation pour moitié, seule la moitié de la dette liée au coronavirus devra être réduite, ce qui divise par deux la durée d'amortissement par rapport à la première solution. Après la mise en œuvre de la réduction exigée par la loi, l'évolution future du solde de financement déterminera si la dette restante liée au coronavirus diminuera. Il est certes possible que celle-ci continue de se résorber, mais cela ne sera plus garanti par une réglementation légale.

Concrètement, le découvert du compte d'amortissement de 25 milliards de francs est compensé pour moitié, dans la deuxième solution, avec le solde positif du compte de compensation qui s'élève actuellement à 29 milliards. Il est ainsi ramené à 12,5 milliards de francs (et le solde positif du compte de compensation à près de 17 milliards de francs). Sachant que le nouveau découvert se résorbe à hauteur de 2,3 milliards par an (par analogie à la première solution), le découvert peut être comblé en environ six ans.

Aperçu des solutions

	<i>Découvert estimé</i>	<i>Compensation du découvert</i>	<i>Amortissement annuel</i>		<i>Durée d'amortissement</i>
			<i>BNS</i>	<i>Excédents</i>	
<i>Solution 1</i>	<i>~25 mrd</i>		<i>~1,3 mrd</i>	<i>~1 mrd</i>	<i>~11 ans</i>
<i>Solution 2</i>	<i>~25 mrd</i>	<i>~12,5 mrd</i>	<i>~1,3 mrd</i>	<i>~1 mrd</i>	<i>~6 ans</i>

2.3 Mise en œuvre de la révision législative

Le calendrier suivant semble possible à l'heure actuelle pour la mise en œuvre de la révision de la loi sur les finances (LFC):

- Après l'analyse des réponses à la procédure de consultation, le Conseil fédéral adopte au printemps 2022 le message à l'attention des Chambres fédérales.
- L'examen de cet objet par le Parlement pourrait ainsi débiter d'ici l'été 2022 et s'achever au plus tôt en automne 2022.
- En l'absence de référendum, les adaptations de la LFC pourraient être mises en vigueur au 1^{er} février 2023, et donc s'appliquer dès le compte d'État 2022.

2.4 Justification et appréciation des solutions proposées

Les solutions proposées limitent à dessein leur empiètement sur le système du frein à l'endettement, dont l'efficacité est avérée. Dans la première, les excédents structurels réalisés sont entièrement crédités au compte d'amortissement en vue de la réduction de son découvert. Pour l'essentiel, les soldes de crédits sont affectés à la réduction de la dette du budget extraordinaire, au lieu d'être inscrits au budget ordinaire. Une fois le découvert résorbé, les mécanismes actuels du frein à l'endettement s'appliquent à nouveau. La deuxième solution mise en outre sur la réduction de la dette dans le passé.

Dans l'optique actuelle, les deux solutions ne grèveront pas le budget ordinaire. Pour des raisons inhérentes au système, des dépenses moindres apparaissent lors de la clôture des comptes. Ces montants sont suffisants pour permettre, avec la distribution additionnelle de la BNS, de procéder à l'amortissement nécessaire. La reprise de l'économie ne sera donc pas compromise par des programmes d'allègement ou des hausses d'impôts.

La première solution vise une réduction explicite et donc directe de la dette liée au coronavirus.

La deuxième solution affecte en plus à la compensation les excédents des années passées. Elle présente l'avantage de compenser plus vite le découvert du compte d'amortissement. Mais, dans le même temps, une partie de la dette liée au coronavirus ne sera pas résorbée durant cette période. L'endettement serait donc plus important qu'avant la crise du COVID-19 et sa réduction ne s'opérerait qu'au moyen des excédents futurs. Si ces excédents devaient se révéler inférieurs à ceux, prescrits par la loi, de la première solution, la marge de manœuvre pour gérer de futures crises serait réduite par rapport à cette dernière. La deuxième solution s'écarte davantage de la pratique actuelle que la première, en opérant une compensation entre le compte d'amortissement et celui de compensation. Elle est toutefois conforme aux exigences de la Constitution, en respectant le principe d'un équilibre durable entre les recettes et les dépenses.

Quand l'une ou l'autre des solutions aura été réalisée, la dette poursuivra sa décroissance, à condition que perdure la situation actuelle en matière de distributions additionnelles de la BNS et de soldes de crédits.

Le frein à l'endettement a fait ses preuves, notamment grâce à sa conception asymétrique: les déficits doivent être éliminés au stade du budget, et les excédents réalisés sont affectés à la réduction de la dette. La dette a ainsi sensiblement diminué, les années fastes notamment, sans que l'accomplissement des tâches ordinaires en souffre ou que les investissements dans l'infrastructure ou la formation soient négligés pour autant. Ce contexte favorable garantit à la Confédération une souplesse budgétaire suffisante pour rester à même d'agir en cas de crise.

2.5 Solutions examinées et rejetées

2.5.1 Amortissement selon le droit en vigueur

Selon le droit actuel, le découvert du compte d'amortissement doit être compensé par des excédents structurels budgétisés (art. 17b, al. 1, LFC). À cet effet, le plafond des dépenses autorisées est revu à la baisse dans le budget. Afin de réduire la dette liée au coronavirus dans les six années prévues par la loi, il faudrait inscrire au budget des excédents de l'ordre de 4 milliards de francs par an. Le budget ordinaire voit déjà 1,3 milliard lui échapper, depuis la décision du Conseil fédéral concernant la comptabilisation de la distribution additionnelle de la BNS. Pour générer en plus 2,7 milliards de francs d'excédents dans le budget, il faudrait prendre des mesures d'économie ou procéder à des hausses d'impôts.

En vertu du droit en vigueur, le Parlement peut prolonger le délai d'amortissement (art. 17b, al. 3, LFC). Une prolongation de délai conséquente exigerait toutefois elle aussi une modification de loi, par souci de transparence et pour qu'une telle règle acquière un caractère contraignant.

Avec une telle approche, le niveau d'endettement diminuerait plus vite que dans les deux solutions proposées. Ce serait aux excédents de financement obtenus dans le budget de couvrir le découvert du compte d'amortissement. Par ailleurs, les soldes de crédits à caractère systématique seraient crédités comme jusque-là au compte de compensation, ce qui aboutirait à une réduction supplémentaire de la dette, qui ne serait toutefois pas créditée au compte d'amortissement.

Les mesures d'économies à prendre dans le budget ne seraient compatibles ni avec les consignes du Parlement, ni avec les objectifs 2021 du Conseil fédéral (voir ch. 1.2). La mise en œuvre d'une telle solution réduirait durablement la marge de manœuvre budgétaire. Ce serait d'autant plus problématique que d'autres charges supplémentaires sont susceptibles de grever le budget ordinaire.

2.5.2 Pleine compensation avec la réduction de la dette des années passées

La possibilité de combler le découvert du compte d'amortissement avec le solde positif du compte de compensation a également été évoquée. Ce faisant, la réduction de dette effectuée dans le passé serait affectée à la compensation des dettes creusées par l'épidémie de COVID-19 dans le budget extraordinaire.

Cette solution permettrait de combler l'essentiel du découvert du compte d'amortissement avec le solde positif du compte de compensation. L'endettement lié

au coronavirus persisterait toutefois, même sans apparaître dans la statistique de contrôle du compte d'amortissement. Il est vrai que l'endettement diminuerait là aussi, étant donné que les soldes de crédits apparaissant chaque année font systématiquement refluer la dette.

Une compensation intégrale avec la réduction de dette opérée jusque-là affaiblirait le frein à l'endettement, en vidant de sa substance la règle complétant le frein à l'endettement. Mais contrairement à la suspension complète (voir ch. 2.5.3), les soldes cumulés du compte de compensation et du compte d'amortissement indiqueraient encore ensemble de combien la dette a reflué en tout, depuis l'introduction du frein à l'endettement. En plus d'affaiblir le frein à l'endettement, une telle solution aurait pour défaut de priver la Confédération de la marge de manœuvre requise pour gérer un futur déficit de financement sur plusieurs années (par ex. à cause d'une diminution de recettes durable). Il serait dès lors à craindre que le mécanisme de sanction plus strict du compte de compensation se déclenche, ce qui serait contraire aux consignes du Parlement d'éviter tout programme d'allègement budgétaire ou toute hausse d'impôt.

2.5.3 Suspension de la règle complétant le frein à l'endettement

La suspension de la règle complétant le frein à l'endettement annulerait après coup l'inscription des dépenses extraordinaires liées au coronavirus à titre de charges dans le compte d'amortissement. Le découvert du compte d'amortissement disparaîtrait, et tout amortissement serait superflu.

Cette solution est comparable à la pleine compensation abordée au ch. 2.5.2, avec comme inconvénient supplémentaire que le compte de compensation et le compte d'amortissement n'indiqueraient plus l'évolution du niveau d'endettement depuis l'introduction du frein à l'endettement. La règle complémentaire instaurée pour le budget extraordinaire serait de fait abrogée, ce qui créerait une tension avec l'art. 126, al. 1, Cst. selon lequel la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. La règle complétant le frein à l'endettement vise en effet à compenser à moyen terme les déficits du budget extraordinaire, et par là à stabiliser la dette en termes nominaux de la Confédération.⁵ Or ce n'est possible que si l'endettement de la Confédération n'augmente pas durablement par rapport à son niveau à l'introduction du frein à l'endettement, soit à la fin de l'exercice 2006.

La suspension temporaire de la règle complétant le frein à l'endettement créerait en outre un précédent qui nuirait à son application future. La crédibilité de cette règle complémentaire, et plus généralement celle du frein à l'endettement serait en danger.

2.6 Comparaison internationale

L'épidémie de COVID-19 a plus ou moins durement frappé presque tous les pays du monde. La Suisse affiche un faible niveau d'endettement en comparaison

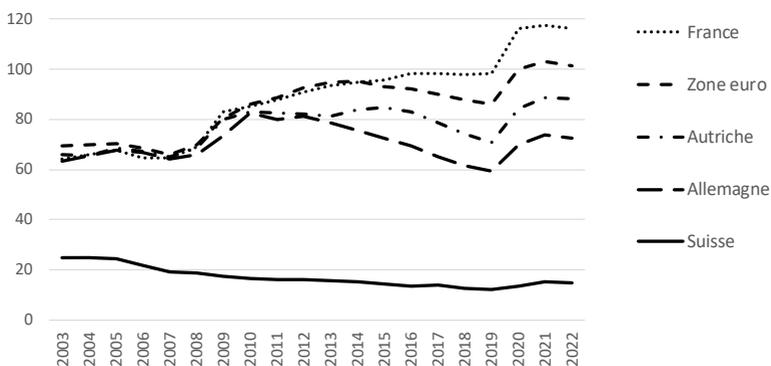
⁵ Message sur la règle complétant le frein à l'endettement, FF 2008 7695, 7702 s. Voir aussi le message sur le frein à l'endettement, qui constate que malgré le régime particulier, il n'y a pas lieu de s'attendre à une surcharge structurelle des finances fédérales (FF 2000 4351 s.).

internationale, grâce notamment à sa politique budgétaire fondée sur des règles et à l'évolution économique favorable des dernières années. Son taux d'endettement avoisine 30 % du PIB en 2021, alors que dans la zone euro il se situe en moyenne à 103 % (voir *illustration*).

La dette publique de la Suisse comprend les dettes de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales. La dette brute de la Confédération, qui s'élevait à 124 milliards de francs en 2003 lors de l'introduction du frein à l'endettement, a pu être réduite à près de 97 milliards de francs jusqu'à la fin de 2019. En 2020, la dette de la Confédération était repassée à 104 milliards de francs.

Depuis le début de l'épidémie, le taux d'endettement s'est envolé dans les pays voisins ainsi que dans toute la zone euro. La Suisse (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) a eu la chance de partir d'un niveau nettement plus bas.

Illustration: Évolution du taux d'endettement (dette brute selon la définition de Maastricht, en pourcentage du PIB)



Sources: *Perspectives économiques de l'OCDE (mai 2021)*; pour la Suisse: *Statistique financière de l'AFF (avril 2021)*

Les pages qui suivent expliquent brièvement comment l'Union européenne (UE) et trois pays voisins de la Suisse ont géré les conséquences financières de l'épidémie, et quelles en ont été les retombées sur l'endettement public. Il est trop tôt pour dire si l'Allemagne, l'Autriche ou la France opteront pour des programmes d'allègement budgétaire ou pour des hausses d'impôts.

2.6.1 UE

Les pays de la zone euro sont soumis au Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui limite le déficit des États membres à 3 % et l'endettement à 60 % du PIB (art. 126, par. 2, TFUE).⁶ Le PSC vaut pour toutes les collectivités publiques – contrairement au frein à l'endettement de la Suisse, qui ne s'applique qu'au niveau fédéral. L'art. 5,

⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; les valeurs de référence sont indiquées à l'article premier du protocole (no 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs.

par. 1, du règlement (CE) no 1466/97 contient une clause dérogatoire générale⁷. Ainsi, en cas d'événement extraordinaire échappant à leur contrôle et ayant des conséquences importantes sur les finances publiques ou en période de grave récession économique, les États membres de l'UE peuvent s'écarter temporairement des exigences. Cet écart n'est toutefois autorisé que s'il ne compromet pas la viabilité des finances publiques à moyen terme.

La Commission européenne a constaté en mars 2020 que les conditions nécessaires à l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies.⁸ Il s'agit d'une première depuis son instauration en 2011. Le Conseil, plus précisément l'Eurogroupe, a approuvé l'activation de cette clause générale.⁹ Par la suite, les règles en matière de déficit et de dette du PSC ont été suspendues jusqu'à l'exercice 2022, pour permettre aux États membres de la zone euro d'adopter les mesures utiles.¹⁰ La dernière décision prise en mars 2021 se basait sur une évaluation d'ensemble de la situation économique par rapport à son niveau d'avant la crise. La Commission a annoncé que les règles budgétaires de l'UE s'appliqueraient à nouveau dès 2023.

Pour la première fois de son histoire, l'UE a décidé en 2020 de communautariser les dettes de ses États membres afin de maîtriser la crise consécutive à l'épidémie de COVID-19 (750 milliards d'euros au maximum).¹¹ Il est prévu que les fonds alloués soient remboursés progressivement, jusqu'à la fin de 2058.

2.6.2 Allemagne

L'Allemagne a introduit en 2009 un frein à l'endettement. Une clause dérogatoire permet de dépasser le plafond de l'emprunt, en cas de situation d'urgence exceptionnelle échappant au contrôle de l'État et compromettant considérablement les finances publiques. Une telle décision requiert la majorité des membres de la Chambre basse du Parlement fédéral (*Bundestag*). En cas d'application de la clause dérogatoire, un plan d'amortissement doit être établi et les emprunts contractés à ce titre être remboursés dans un délai raisonnable (art. 115, al. 2, de la loi fondamentale [*Grundgesetz*]).

⁷ Règlement (CE) no 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

⁸ Communication de la Commission au Conseil du 20 mars 2020 sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (COM/2020/123; téléchargeable sous: www.eur-lex.europa.eu).

⁹ Déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du COVID-19 (www.consilium.europa.eu) > Presse > Communiqué de presse > 23 mars 2020 > Déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance).

¹⁰ Communiqué de presse de la Commission européenne du 2 juin 2021 (www.ec.europa.eu/commission/presscorner) > Rechercher > Paquet «Semestre européen» du printemps: ouvrir la voie à une reprise forte et durable; voir aussi le communiqué de presse du Conseil: Le Conseil adopte des recommandations concernant les programmes de stabilité ou de convergence actualisés (www.consilium.europa.eu) > Presse > Communiqué de presse > 18 juin 2021).

¹¹ Conclusions adoptées par le Conseil européen lors de la réunion extraordinaire qui s'est déroulée du 17 au 21 juillet 2020 (www.consilium.europa.eu) > Actualités et médias > 21 juillet 2020 > Conclusions du Conseil européen, 17-21 juillet 2020).

Le *Bundestag* a constaté en 2020 que les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies en 2020 et en 2021.¹² Conformément aux prescriptions de l'UE, ce constat vaut désormais aussi pour l'exercice 2022.¹³ La première décision du *Bundestag* du 25 mars 2020 prévoyait que la dette liée au coronavirus devrait être réduite dans un délai de 20 ans. Le 2 juillet 2020, le *Bundestag* a adopté un second supplément au budget 2020.¹⁴ À l'instar de ce qui est prévu dans la loi concernant le premier supplément au budget 2020 et comme l'a encore confirmé une décision du 8 décembre 2020, la dette devra être amortie dans un délai de 20 ans, au moyen d'un montant égal d'année en année. Le *Bundestag* a encore adopté le 23 avril 2021 la loi concernant le supplément au budget 2021 et établi à cette occasion un plan d'amortissement prévoyant un remboursement dès le budget 2026 et au cours des seize exercices suivants.¹⁵ Cette obligation de remboursement est dès lors conforme à la durée fixée par le *Bundestag* le 2 juillet 2020.

2.6.3 Autriche

L'Autriche a mis en place en 2012 tout un ensemble de règles budgétaires (pacte de stabilité 2012).¹⁶ Outre le «solde de Maastricht» selon le PSC (voir ch. 2.6.1), on y trouve notamment un frein à l'endettement (solde structurel autorisé), un frein aux dépenses (règle relative à l'augmentation des dépenses) et un mécanisme d'ajustement du niveau d'endettement (règle sur la réduction du ratio d'endettement public). L'objectif poursuivi est de garantir aux trois niveaux étatiques des comptes équilibrés sur un cycle conjoncturel.

Dans le programme de stabilité 2020–2024 que l'Autriche a soumis au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne en avril 2021, en sa qualité d'État membre de la zone euro, le Ministère fédéral des finances estime que les mesures liées au coronavirus entraîneront en 2021 aussi une détérioration significative du solde de Maastricht.¹⁷ L'Autriche tire toutefois profit de la marge de manœuvre budgétaire acquise au cours des années précédentes. Dès 2022, elle prévoit un retournement de

¹² Beschlüsse des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 25. März 2020, 23. April 2020, 2. Juli 2020 und 8. Dezember 2020 (www.dipbt.bundestag.de > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 19/18108, 19/20128, 19/22887).

¹³ Voir Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 23. April 2021 (www.dipbt.bundestag.de > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 19/28464).

¹⁴ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (www.dipbt.bundestag.de > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 388/20).

¹⁵ Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (www.bundestag.de > Suche > "Bund soll 2021 knapp 50 Milliarden Euro mehr als geplant ausgeben" > 2./3. Lesung; <https://dsriver.bundestag.de/btd/19/284/1928464.pdf>).

¹⁶ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (www.ris.bka.gv.at > BGBl. I Nr. 30/2013).

¹⁷ Bundesministerium Finanzen, Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2020 bis 2024 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-austria-stability-programme_de.pdf).

tendance avec des baisses continues du taux d'endettement, à la faveur de la reprise conjoncturelle.

L'Autriche s'est dotée d'un Conseil consultatif budgétaire, dont le rôle consiste notamment à contrôler le respect des règles nationales en place. Cet organe a recommandé en juin 2021, dans son rapport sur le respect des règles budgétaires pour les années 2020 à 2025 de tirer parti de la phase actuelle d'activation de la clause dérogatoire générale de l'UE pour formuler des propositions de développement du droit national.¹⁸ Il s'agira de simplifier les règles en place et d'en améliorer les éléments de pilotage.

2.6.4 France

L'art. 34 de la Constitution française dispose que les budgets doivent être équilibrés. Lors de la ratification du Pacte budgétaire européen, une loi a été créée pour la mise en œuvre des règles de ce traité (loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques).

En été 2020, le gouvernement français a décidé de réduire l'endettement dû à l'épidémie de COVID-19 dans le cadre de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).¹⁹ Ce fonds avait été créé en 1996 pour réduire l'endettement du système de sécurité sociale jusqu'en 2024, délai qui a été prolongé jusqu'à la fin de 2033.²⁰ Le fonds d'amortissement est notamment financé par un impôt sur les salaires (contribution au remboursement de la dette sociale).²¹

Le Premier ministre a en outre chargé la Cour des Comptes de lui soumettre une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise. Dans son rapport, la Cour des Comptes recommande d'adapter le niveau des dépenses de manière à permettre une décruce de l'endettement public au plus tard à partir de 2027. Elle préconise encore de créer une loi de programmation des finances publiques qui couvre la durée de la législature et qui permette de réaliser des revues de dépenses.²² Les revues de dépenses doivent permettre au prochain gouvernement qui sera élu au printemps 2022 de mener à bien les réformes nécessaires.

¹⁸ Bericht des Fiskalrats über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020–2025 (www.fiskalrat.at/dam/jcr:043a7e48-1a6a-46dd-8692-7092739bf7de/FISK-Bericht.pdf)

¹⁹ Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie JORF n° 0194 du 8 août 2020(www.legifrance.gouv.fr).

²⁰ Art. 4^{bis} Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale (www.legifrance.gouv.fr).

²¹ Art. 14 Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale (www.legifrance.gouv.fr).

²² Cour des comptes, Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, Communication au Premier ministre, juin 2021, p. 14 (www.ccomptes.fr > Recherche > «Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise»).

3 Commentaire de la disposition

La réduction proposée de l'endettement lié au coronavirus est concrétisée au moyen d'une révision de la loi sur les finances (LFC). Une disposition dont la validité est temporaire y est ajoutée. Régissant la résorption du découvert du compte d'amortissement, elle sera abrogée à l'expiration du délai fixé pour la compensation de ce découvert (voir commentaire du ch. II).

Par ailleurs, deux modifications proposées aux art. 3 et 17c ne font que formaliser la pratique actuelle et n'ont aucun lien avec la déduction de l'endettement lié au coronavirus.

Art. 3, al. 6, let. b (définitions)

Comme indiqué précédemment, la modification de l'art. 3, al. 6, n'a aucun lien avec la réduction de l'endettement lié au coronavirus. Ce n'est qu'une simple correction formelle.

L'art. 3 renferme des définitions de termes de la LFC. Cette disposition a été reformulée à l'occasion de la modification du 19 mars 2021²³, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

L'al. 6 donne la définition légale des recettes, qui comprennent en plus des revenus les recettes d'investissement (let. b). Il convient toutefois d'étendre la définition aux remboursements de prêts pour qu'elle reflète la pratique actuelle: les prêts accordés par la Confédération sont réputés être des dépenses d'investissement, et par analogie leur remboursement génère des recettes d'investissement. La modification du 19 mars 2021 de la LFC en tient déjà matériellement compte à l'art. 8a. L'extension de la définition du terme *recettes* à l'art. 3 permet d'établir le lien formel entre ces deux dispositions.

Art. 17c, al. 1^{bis} (économies à titre préventif)

L'art. 17c prévoit la possibilité d'effectuer des économies à titre préventif. L'Assemblée fédérale peut ainsi abaisser le plafond des dépenses totales autorisées par le frein à l'endettement pour compenser les découverts à prévoir du compte d'amortissement. De telles économies à titre préventif ne sont toutefois autorisées qu'à condition que le compte de compensation soit au moins à l'état d'équilibre (voir al. 2).

Selon l'al. 1, l'Assemblée fédérale abaisse le plafond lors de l'adoption du budget. En 2010 comme en 2019 et en 2020, les charges grevant le compte d'amortissement ne sont apparues qu'après l'adoption du budget. Le Parlement n'a donc procédé aux économies nécessaires qu'a posteriori, au stade de l'adoption du compte d'État.²⁴ La teneur de l'art. 17c doit par conséquent être adaptée à la pratique existante.

²³ FF 2021 670 (objet 19.071).

²⁴ Arrêté fédéral I concernant le compte d'État de la Confédération pour l'année 2010 (FF 2011 5825) et pour les années 2019 et 2020 (*pas encore publié*).

Art. 17e Compensation du découvert du compte d'amortissement après l'épidémie de COVID-19

Le nouvel art. 17e règle la façon dont le découvert du compte d'amortissement dû à l'épidémie de COVID-19 sera traité. Le renvoi à l'épidémie dans le titre de l'article comporte une précision temporelle (*après* l'épidémie), car cette disposition tient non seulement compte des dépenses extraordinaires au titre des mesures destinées à atténuer les conséquences de la crise du COVID-19, mais également des autres dépenses extraordinaires qui pourraient être engagées durant cette période (voir au ch. II ce qui est dit de la durée de validité de l'art. 17e). La compensation proposée correspond à la solution retenue lors de la définition de la règle complétant le frein à l'endettement: l'amortissement individuel des diverses charges extraordinaires est rejeté en raison de sa complexité et de son manque d'intelligibilité.²⁵

Selon l'*al. 1*, les excédents structurels qui se forment dans le compte d'État doivent, conformément au mécanisme du frein à l'endettement, être crédités non pas au compte de compensation, mais au compte d'amortissement. Ils comprennent d'un côté les excédents de financement budgétisés, sachant que le frein à l'endettement doit déjà être respecté à ce stade, et de l'autre les écarts apparaissant entre les dépenses et les recettes par rapport au budget.

Expérience à l'appui, les dépenses affichées lors de la clôture des comptes sont en moyenne inférieures d'un milliard de francs au niveau budgétisé. Les dépenses inférieures à celles prévues au budget tendent dès lors à produire des excédents, qui doivent être crédités au compte d'amortissement. Les éventuels déficits de financement continuent par ailleurs d'être débités du compte de compensation (voir ici les art. 17c, al. 2 et 17d).

L'*al. 2* prolonge le délai fixé pour compenser le découvert du compte d'amortissement jusqu'au terme des trois prochaines législatures, soit jusqu'à la fin de 2035 (voir ch. 2.2). Cette prolongation tient compte de manière adéquate du montant extraordinairement élevé de l'endettement lié au coronavirus. Au cas où des événements particuliers échappant au contrôle de la Confédération surviendraient pendant la prolongation de délai accordée et faute de pouvoir réaliser la compensation prévue, le délai peut être prolongé (*al. 3*). Le Conseil fédéral fera de bonne heure à l'Assemblée fédérale une proposition dans ce sens, si possible encore avant d'établir le message relatif au budget, par exemple dans le cadre d'un message concernant les suppléments. On peut considérer avoir affaire à des événements particuliers échappant au pilotage de la Confédération en cas, par exemple, de grave récession ou d'autres phénomènes aux effets négatifs marqués sur la situation économique et qui empêcheraient de combler le découvert du compte d'amortissement. Cela n'implique pas nécessairement l'apparition de nouvelles dépenses extraordinaires. À supposer toutefois que de nouvelles dépenses extraordinaires entraînent, entre 2029 et 2035, une augmentation du découvert du compte d'amortissement de plus de 0,5 % du plafond des dépenses totales comme prévu à l'art. 17b, al. 2, le délai de six ans recommencerait déjà à courir en vertu de l'art. 17b, al. 2.

²⁵ Voir message sur la règle complétant le frein à l'endettement, FF 2008 7693, 7711 s.

Art. 66c Disposition transitoire relative à la modification du ...

Remarque: Deux variantes de l'art. 66c figurent dans le texte de loi. L'al. 1 de la disposition transitoire est inclus uniquement dans la seconde variante. Les deux alinéas que comprend la seconde variante sont expliqués ci-dessous.

L'al. 1 règle la manière dont le découvert du compte d'amortissement doit être compensé avec le solde positif du compte de compensation. Son montant correspond au découvert du compte d'amortissement établi lors de l'approbation du premier compte d'État suivant l'entrée en vigueur de l'acte modificateur. La compensation porte sur la moitié de ce découvert (voir ch. 2.2.2). Le premier compte d'État suivant l'entrée en vigueur de l'acte modificateur pourrait être le compte d'État 2022, pour autant que le Conseil fédéral puisse en fixer l'entrée en vigueur au 1^{er} février 2023.

En vertu de l'al. 2, les nouvelles dispositions de l'art. 17e s'appliquent pour la première fois lors de la clôture du compte 2022.

Ch. II

La présente modification de loi est sujette au référendum selon l'art. 141 de la Constitution fédérale (al. 1). Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur (al. 2).

L'al. 3 stipule que la durée de validité de l'art. 17e est limitée au 31 juillet 2040, soit à la clôture de l'exercice 2039. Le délai fixé pour la réduction du découvert est dès lors prolongé à l'art. 17e, al. 2 et 3, jusqu'à la clôture de l'exercice comptable 2039 au plus. À supposer toutefois que le découvert du compte d'amortissement ait déjà été entièrement comblé et donc que son solde soit égal à zéro avant cette date, cette disposition devient caduque.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Les solutions proposées auront principalement les conséquences suivantes sur le plan budgétaire:

- Dans les deux solutions, les excédents structurels sont crédités au compte d'amortissement et non au compte de compensation, si le premier affiche un découvert. Le découvert du compte d'amortissement pourrait ainsi se résorber d'un milliard de francs en moyenne annuelle. Il ne grève donc pas les finances fédérales.
- La compensation du découvert du compte d'amortissement réduira l'endettement lié au coronavirus, augmentant ainsi la capacité de résistance des finances fédérales aux crises financières et économiques à venir. Au terme de

l'amortissement, la dette de la Confédération continuera de refluer grâce aux soldes de crédits liés à des dépenses inférieures au budget.

- La réduction de la dette permettra à la Confédération de diminuer ses coûts de financement. Les charges liées aux intérêts passifs seront moindres, a fortiori en cas de hausse des taux, et la Confédération aura davantage de marge pour l'exécution de ses tâches.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet n'a pas de conséquences sur l'état du personnel.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a de conséquences ni sur les finances des cantons et des communes, ni sur celles des centres urbains, des agglomérations et des régions de montagne.

4.3 Conséquences économiques

La modification proposée de la loi sur les finances de la Confédération n'aura aucune retombée immédiate sur l'économie nationale. Le projet aura toutefois des effets indirects sur l'attrait de la place économique suisse et sur la croissance:

- Attrait de la place économique suisse: la nouvelle réglementation proposée permettra de réduire la dette. Le pays retrouvera ainsi son excellente situation d'avant la crise. Des finances publiques saines rehaussent l'attrait de la place économique sur le plan international, notamment parce que des augmentations d'impôts ne sont pas à craindre.
- Croissance: la solution proposée empêchera la réduction de la dette d'entraver la croissance économique, comme le feraient des augmentations d'impôts. Il est vrai que les distributions additionnelles de la BNS ne pourront plus servir à financer des dépenses publiques ou des investissements, ce qui pourrait légèrement freiner la croissance économique le cas échéant.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Comme la loi sur les finances, le projet repose sur les art. 126 et 173, al. 2, Cst. L'art. 126 Cst. régit le frein à l'endettement et fonde certaines compétences. L'art. 173, al. 2, Cst. est la base ordinaire des lois fédérales qui réglementent l'organisation des institutions ou la procédure de l'État (compétence intrinsèque de la Confédération).

Le frein à l'endettement exige d'équilibrer à terme les recettes et les dépenses (art. 126, al. 1, Cst.), compte tenu de la situation conjoncturelle (al. 2). La prise en compte de l'évolution conjoncturelle fait également l'objet d'une disposition relative à la politique conjoncturelle (art. 100, al. 4, Cst.). En outre, le frein à l'endettement offre la souplesse nécessaire en cas de «graves événements imprévus qui compromettent sérieusement l'évolution économique».²⁶ Prévu à l'art. 126, al. 3, Cst., le régime particulier autorise et impose le traitement exceptionnel des besoins financiers extraordinaires causés notamment par des récessions graves, des catastrophes naturelles ou des faits de guerre.²⁷ Les besoins financiers extraordinaires sont donc soumis à une réglementation moins stricte que les dépenses ordinaires (subordination, voir chap. 3). Le régime particulier prévu à l'al. 3 comporte quelques points de friction avec l'al. 1. En adoptant la règle complétant le frein à l'endettement (art. 17a ss LFC), le législateur a réglé ces points de friction et a prévu que la dette extraordinaire devrait elle aussi être réduite.

L'avant-projet répond en tout point aux exigences de la Constitution. Il autorise un traitement différencié des dépenses extraordinaires, conformément à l'art. 126, al. 3 et 4, Cst. Lorsqu'il a adopté la règle complétant le frein à l'endettement, le législateur ne s'attendait pas à des charges extraordinaires aussi lourdes que celles causées par l'épidémie de COVID-19. La modification de loi instaure la souplesse nécessaire pour adapter la réduction de l'endettement à l'évolution de la conjoncture, conformément aux art. 100 et 126 Cst. Elle garantit également l'équilibre durable des finances fédérales exigé par l'art. 126, al. 1, Cst.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La politique budgétaire de la Confédération est régie par le droit national. Elle n'est pas soumise au droit international.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions fondamentales qui fixent des règles de droit relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales (art. 164, al. 1, let. g, Cst.). Ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En outre, l'art. 126, al. 5, Cst. dispose que les modalités d'application du frein à l'endettement doivent être réglées dans la loi.

5.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

²⁶ Message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement, FF 2000 4295, 4317

²⁷ Message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement, FF 2000 4295, 4436

5.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La loi sur les finances s'applique uniquement aux finances de la Confédération. Elle n'a d'effet ni sur les finances des cantons, ni sur celles des communes.

5.6 Délégation de compétences législatives

La révision partielle proposée de la loi sur les finances ne contient pas de délégation de compétences en vue de l'adoption d'une ordonnance supplétive.