

16.10.2024

analyse

La voie vers des finances fédérales saines

Faut-il augmenter les impôts, réduire les dépenses ou assouplir le frein à l'endettement?

Michele Salvi, en collaboration avec Jan Marty

Depuis son introduction, le frein à l'endettement a permis de stabiliser la dette et de renforcer la discipline budgétaire. Toutefois, cela n'a pas déclenché de pressions pour faire des économies. Comme le montre cette analyse, malgré la limitation stricte de l'endettement, les dépenses n'ont cessé d'augmenter en raison de recettes abondantes. Il n'y a donc actuellement aucune raison d'assouplir le frein à l'endettement ou d'augmenter les impôts.

Les perspectives des finances fédérales sont loin d'être radieuses. Dès 2025, il manquera 2,5 milliards de francs à la Confédération, et à moyen terme, ce déficit devrait atteindre 4 milliards de francs (EFV, 2024a). Avant même le oui à la 13^e rente AVS, il apparaissait déjà, au vu des lacunes de financement qui menaçaient, qu'il ne suffirait plus d'équilibrer le budget par des astuces comptables et des coupes forfaitaires. Les bons conseils en matière de politique financière coûtent cher. Le frein à l'endettement devrait-il être assoupli

au vu de la situation budgétaire tendue?

Ou une augmentation de l'impôt fédéral serait-elle plus pertinente? Ou la solution la plus impopulaire sur le plan politique, à savoir faire des économies, est-elle finalement la plus indiquée?

Le frein à l'endettement est une réussite

Un coup d'œil dans le rétroviseur s'impose. Dans les années 1990, les finances fédérales ont connu une grave crise. La Suisse enregistrait des déficits de plusieurs milliards et l'endettement augmentait rapidement. C'est dans ce contexte qu'en 2001, 85 % des votants ont approuvé l'inscription du frein à l'endettement dans la Constitution. Cette règle stipule que la Confédération peut s'endetter lorsque les temps sont durs, mais qu'elle doit réduire la dette lorsque les temps sont bons (voir encadré 1). Cela permet de stabiliser l'endettement et même de réduire le taux d'endettement – dette par rapport au produit intérieur brut (PIB).

Depuis l'entrée en vigueur du frein à l'endettement en 2003, l'encours de la dette brute

de la Confédération est passé de 124 milliards de francs en 2003 à 97 milliards en 2019. Cela correspond à une baisse d'environ 10 points de pourcentage pour atteindre 15 % du PIB.

Même en tenant compte de la pandémie de coronavirus, responsable d'une hausse de la dette de plus de 30 milliards de francs, l'effet reste considérable. En comparaison internationale, la Confédération se distingue avec un endettement net extrêmement modéré de 17,8 % du PIB, soit 142 milliards de francs, à la fin 2023 (EFV, 2024b).

Sans l'introduction du frein à l'endettement, le niveau d'endettement de la Suisse serait sans doute nettement plus élevé aujourd'hui. Selon une analyse comparant la Suisse à un groupe pondéré d'autres pays de l'OCDE, la dette de la Confédération s'élèverait à plus de 400 milliards de francs (Salvi et al., 2020; Schaltegger & Salvi, 2023). Inversement, cela signifie que depuis 2003, le frein à l'endettement a permis de réduire la dette de la Confédération de 2 à 3 points de pourcentage chaque année, par rapport à un scénario sans

ce mécanisme (voir figure 1). Le frein à l'endettement est une réussite, et d'autres études scientifiques arrivent à la même conclusion (Brändle & Elsener, 2023).

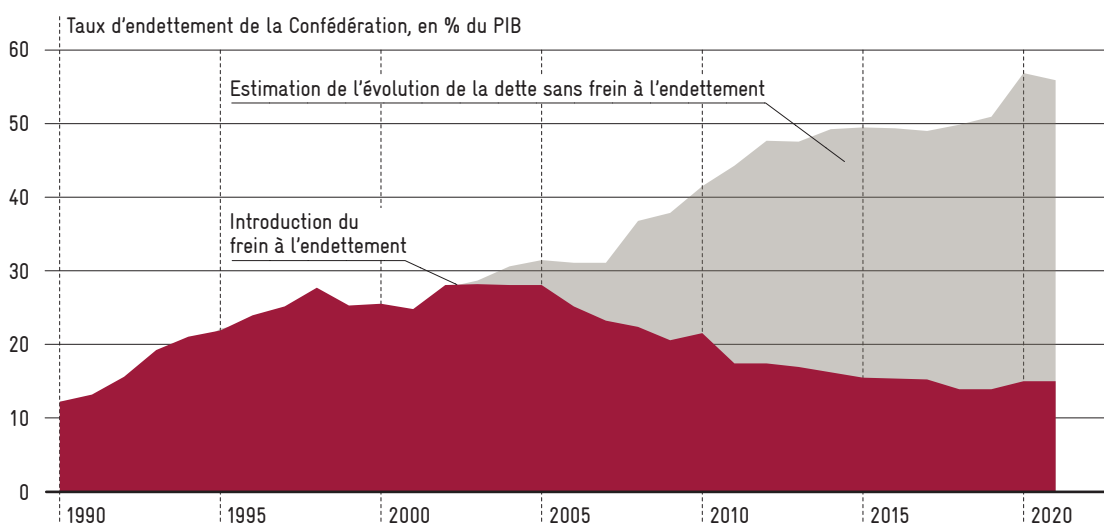
Un (taux d')endettement plus faible, des dépenses plus élevées

La baisse du taux d'endettement pourrait laisser penser que la Confédération a fait des économies depuis 2003. En réalité, c'est le contraire qui s'est produit: les dépenses n'ont cessé d'augmenter alors que la quote-part des dépenses est restée constante – la même part de la performance économique a été consacrée aux dépenses de la Confédération. Cette croissance et la réduction simultanée de la dette n'ont été possibles que parce que les recettes fiscales ont augmenté plus rapidement que l'économie.

La Suisse s'est donc retrouvée dans une situation exceptionnelle au niveau international: elle a pu réduire son taux d'endettement tout en augmentant ses dépenses de santé, d'éducation et de sécurité sociale au-dessus de

Figure 1: Les dettes seraient nettement plus élevées

L'analyse contrefactuelle dresse un tableau clair: sans frein à l'endettement, le niveau d'endettement de la Confédération s'élèverait aujourd'hui à plus de 400 milliards de francs. Ce niveau d'endettement hypothétique a été calculé sur la base de la moyenne d'un groupe de contrôle composé de pays de l'OCDE pondérés proportionnellement.



Source: Salvi et al. (2020), Schaltegger & Salvi (2023)

Encadré 1: La règle des dépenses, au cœur du dispositif

Une règle de politique budgétaire efficace doit fixer des limites contraignantes et empêcher les tentatives de contournement, tout en offrant une marge de manœuvre suffisante pour réagir aux crises (Yared, 2019). C'est précisément ce que fait le frein à l'endettement : il fixe une limite claire aux dépenses, tout en tenant compte de la situation économique actuelle. La marge de manœuvre budgétaire est plus grande en période de récession et plus petite en période d'expansion. Dans des situations exceptionnelles, par exemple pendant l'aide d'urgence après une catastrophe, il permet de financer temporairement des dépenses nettement plus élevées. Pendant la pandémie, le Parlement a ainsi pu dépenser près de 30 milliards de francs supplémentaires par rapport au budget ordinaire.

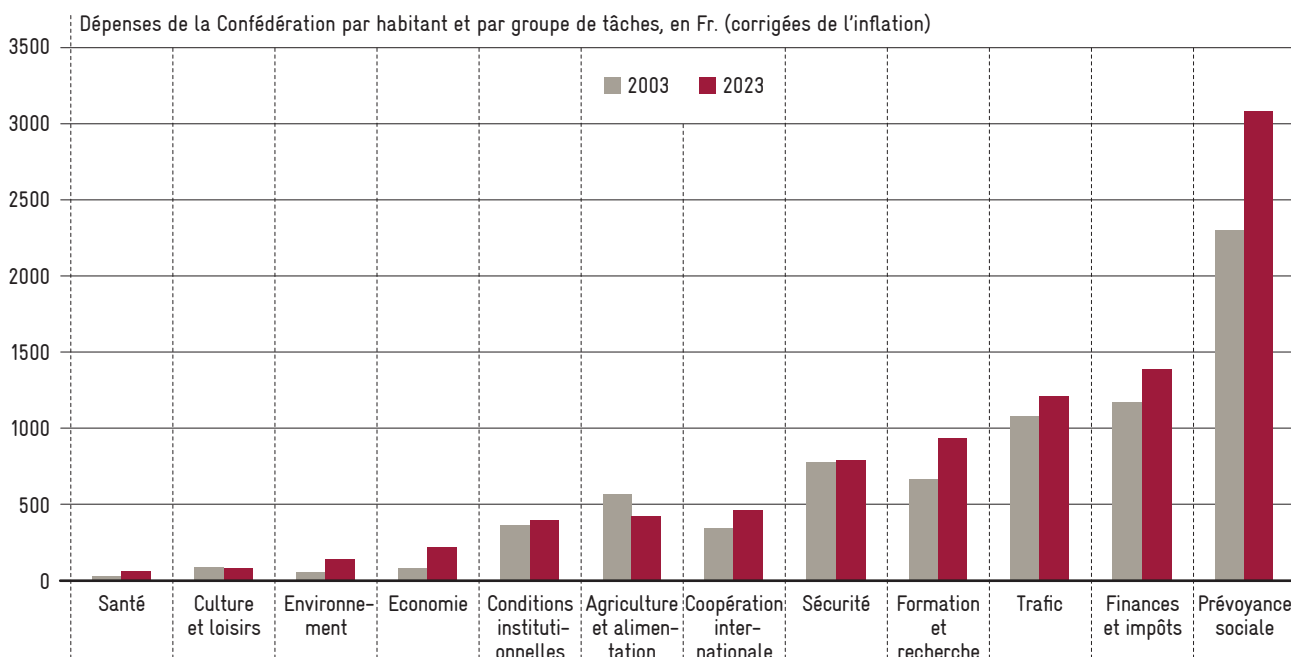
Pour garantir le respect du frein à l'endettement, il existe également deux instruments de contrôle : le compte de compensation et le compte d'amortissement. Les dépassements et les sous-dépassements de la limite de dépenses selon le frein à l'endettement sont inscrits sur le compte de compensation. Il en va de même pour les dépenses supplémentaires spécifiques, par exemple lors d'une pandémie. Celles-ci sont imputées à un budget extraordinaire, le compte d'amortissement. Si un déficit apparaît sur ce compte, il doit être amorti dans les six ans.

la moyenne. Les dépenses pour la formation ont augmenté de près de 3 % par an en termes réels, les dépenses sociales même de près de 4 %. On observe des économies uniquement

dans quelques domaines : seules les dépenses pour l'agriculture ont diminué de 0,5 % en termes réels, par rapport à un niveau très élevé en comparaison internationale.

Figure 2: Croissance par habitant dans (presque) tous les domaines

Les dépenses de l'Etat par habitant ont également augmenté dans presque tous les domaines, soit d'un cinquième au total, après correction de l'inflation. La plus grande augmentation a concerné la prévoyance sociale, pour laquelle la Confédération dépense aujourd'hui 723 francs de plus par habitant qu'en 2003.



Source: Propres calculs basés sur les données de l'AFF

La dynamique de la croissance est particulièrement visible si l'on analyse les dépenses par habitant (voir figure 2) : la Confédération dépense chaque année 9100 francs par habitant, soit un tiers de plus que lors de l'introduction du frein à l'endettement en 2003. En termes réels, cela correspond à une augmentation d'environ 20 %. Pour la prévoyance sociale, la Confédération dépense, après correction de l'inflation et par habitant, 31 % de plus qu'en 2003, et 38 % de plus pour l'éducation. Les dépenses de santé par habitant ont même doublé. C'est dans le domaine de la sécurité que les dépenses supplémentaires sont les plus basses, avec une croissance de 0,4 % par habitant. Seules l'agriculture et la culture ont vu leurs dépenses de l'Etat par habitant diminuer, respectivement de 27 % et de 15 %.

Parallèlement, les investissements ont augmenté de manière continue (voir figure 3a). Les

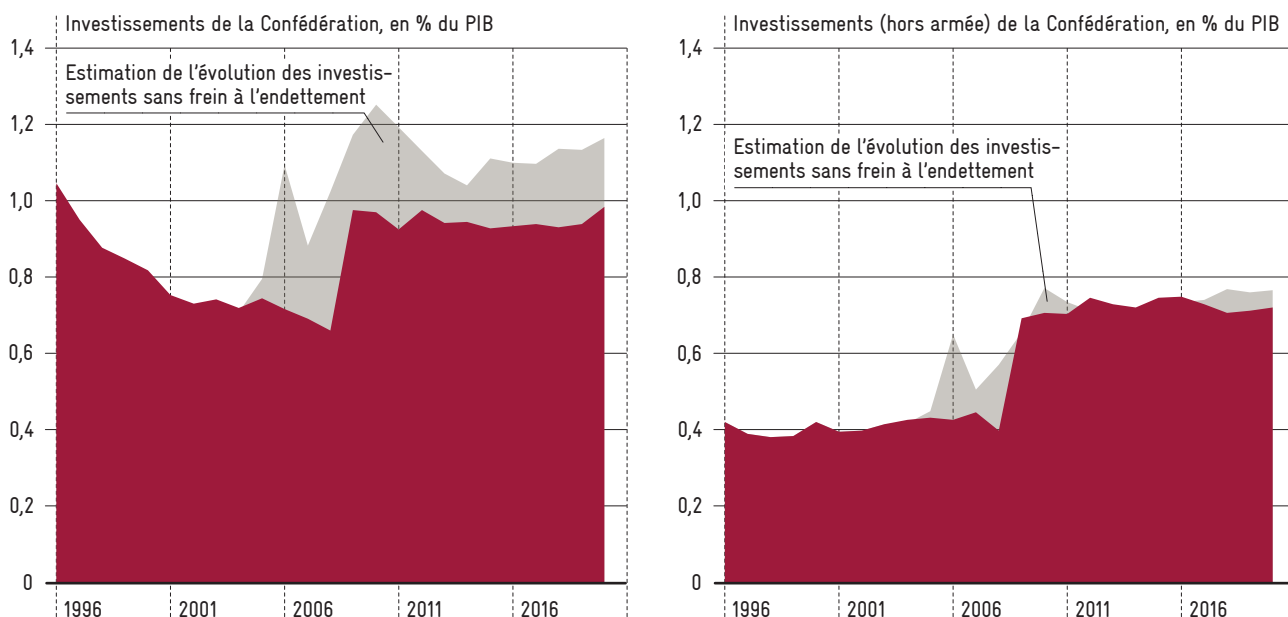
investissements porteurs d'avenir, par exemple dans les infrastructures de transport, n'ont pas diminué, mais ont augmenté. Les pics d'investissement difficiles à financer sont rares et, dans de tels cas, des solutions spéciales ont été trouvées, comme le montre la création des fonds pour le financement des grands projets ferroviaires NLFA et Rail 2000 (voir encadré 2). Seuls les investissements dans la défense nationale ont diminué par rapport à la performance économique (voir figure 3b). Après la fin de la guerre froide, la politique a voulu engranger des «dividendes de la paix».

Tendance au déficit de la politique

La situation des finances fédérales n'a toutefois pas toujours été aussi bonne que ces dernières années. Si l'on regarde un peu plus loin dans l'histoire, la situation était moins positive. Depuis 1950, la Confédération a réalisé

Figures 3a et 3b: Les investissements ont constamment augmenté, sauf pour la défense nationale

Le taux d'investissement de la Confédération se situe autour de 1% du PIB et est stable à long terme. Une analyse contrefactuelle montre que sans le frein à l'endettement, les investissements auraient peut-être été légèrement plus importants par rapport au groupe de contrôle de l'OCDE (graphique de gauche). Cette différence disparaît toutefois si l'on exclut les investissements en armement (graphique de droite). Cela n'est pas surprenant étant donné que la Confédération a réduit les dépenses pour la défense militaire nationale de 1% à 0,7% du PIB depuis 2003.



Source: Salvi et al. (2021), Schaltegger & Salvi (2023)

en moyenne un léger déficit au fil du temps (voir figure 4). Cela vaut même pour la période avec le frein à l'endettement : les milliards d'excédents accumulés au cours des quinze dernières années ne suffisent pas à couvrir les déficits pendant la pandémie.

Mais contrairement à de nombreux autres pays, les bonnes années précédant la pandémie ont tout de même été utilisées pour réduire l'endettement. Car sans frein à l'endettement, la règle est la suivante : les dettes s'accumulent en période de vaches maigres, mais ne sont pas réduites en période de vaches grasses. Cela incite à accumuler durablement les déficits publics. Dans la littérature, différents arguments sont avancés pour expliquer cette tendance inhérente à l'endettement : le «deficit bias». L'un est particulièrement pertinent pour la Suisse.

Le budget est un bien commun fiscal. Une ressource collective est toutefois surexploitée, car seule une partie des coûts est assumée par chaque individu. Certains groupes d'intérêt profitent des programmes de dépenses pu-

bliques, alors que les coûts sont répercutés sur l'ensemble des contribuables (Weingast et al., 1981). Les participants au processus budgétaire ont tendance à s'écarter de l'objectif d'équilibre budgétaire au profit de leur clientèle, ce qui entraîne des déficits et une augmentation de la dette publique. Au niveau de la politique nationale, il est particulièrement intéressant de constater que plusieurs groupes d'intérêts unissent leurs forces pour défendre différents intérêts particuliers et obtenir ainsi une majorité politique. C'est ainsi qu'une alliance composée du centre et des partis de gauche a récemment tenté d'augmenter simultanément les dépenses pour l'armée et l'Ukraine par le biais d'un paquet (Schäfer, 2024). Même si ce projet a échoué, il en dit long sur le fonctionnement de la politique financière au quotidien.

Certes, le frein à l'endettement autorise temporairement, dans des cas exceptionnels tels que la pandémie de coronavirus, des dépenses supplémentaires qui ne tombent pas sous la limitation des dépenses ordinaires. Les investissements dans l'armée n'entrent toute-

Encadré 2 : Les fonds dans la politique financière suisse

Les fonds jouent un rôle central dans la politique financière de la Confédération, notamment pour le financement des grands investissements. Ils permettent d'amortir les pics d'investissement, par exemple dans le domaine des transports. Ces fonds spéciaux, comme le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), sont dépendants d'un point de vue juridique. Ils disposent de leurs propres comptes spéciaux, qui doivent être approuvés séparément par le Parlement.

Avec le frein à l'endettement, les dépenses des fonds ne sont pas directement contrôlées, mais leur financement via le budget fédéral est soumis aux règles du frein à l'endettement. Cela réduit le risque de contourner le frein à l'endettement. Seuls les apports aux fonds figurent dans les comptes fédéraux, tandis que les charges et les produits des fonds n'apparaissent pas dans le compte de résultats de la Confédération. Les ressources de ces fonds proviennent de sources spécifiques telles que la redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP) liée aux prestations, la taxe sur la valeur ajoutée ou les contributions des cantons.

Les fonds permettent le financement de grands projets d'infrastructure, mais ils posent également de grands défis. D'une part, ils engagent des moyens financiers et réduisent la marge de manœuvre budgétaire discrétionnaire du Parlement. En 1990, la part des dépenses liées s'élevait encore à près d'un tiers. Aujourd'hui, cette part a doublé pour atteindre deux tiers. Outre les dépenses sociales, les fonds ont aussi contribué à cette évolution. D'autre part, ils ne contribuent pas à la transparence et comportent des risques financiers. La Confédération supporte toujours les dettes du fonds pour les grands projets ferroviaires d'il y a 25 ans, et l'assurance invalidité doit toujours des milliards au fonds AVS.

fois pas dans la catégorie des exceptions, même la guerre en Ukraine n’y change rien. Prétendre le contraire, c’est méconnaître la réalité politico-économique. Le Parlement pourrait sinon déclarer le caractère extraordinaire à sa guise.

Ce problème est déjà d’actualité. Dans le budget 2025, des besoins de paiement «extraordinaires» seront demandés pour la sixième année consécutive environ, dont la quatrième fois pour financer les dépenses liées aux personnes en quête de protection en provenance d’Ukraine. C’est pourquoi le Conseil fédéral a arrêté une stratégie visant à accroître progressivement la budgétisation à titre ordinaire des dépenses relatives au statut de protection S. Seule une partie de ces dépenses sera encore prévue à titre extraordinaire en 2025 et en 2026. Il est important de ne pas élargir davantage la notion d’extraordinaire.

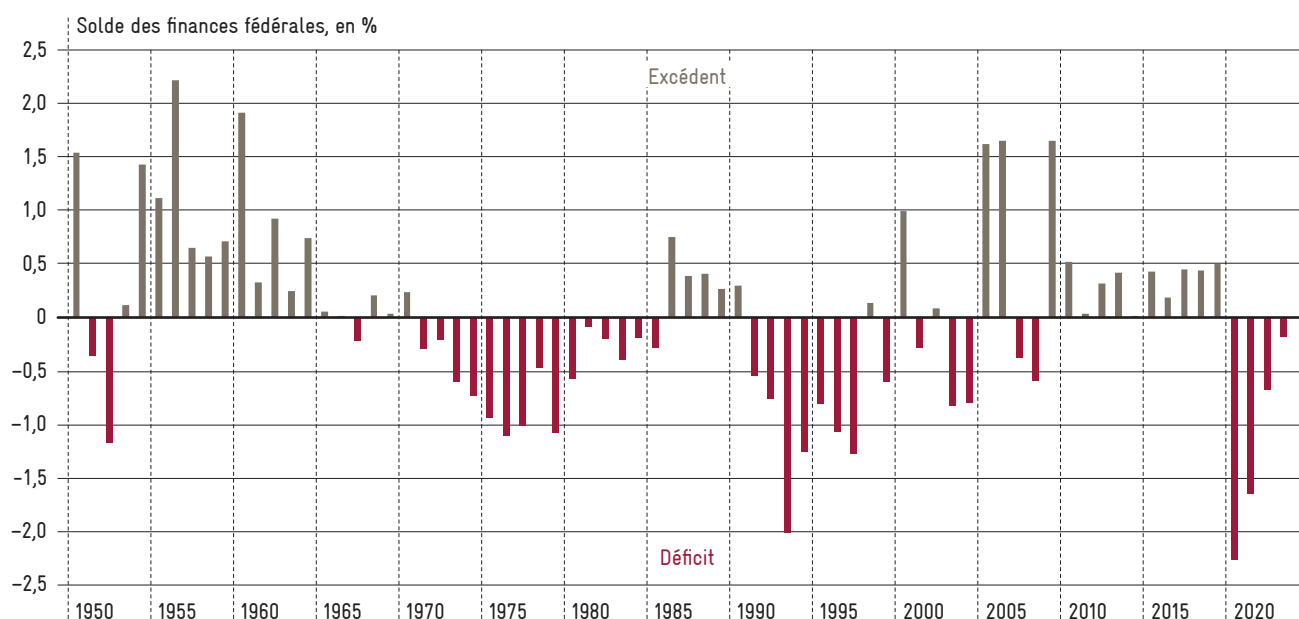
Pas de niveau d’endettement objectivement optimal

La dette publique est un instrument important de la politique financière. Elle est d’une grande importance en temps de crise. L’utilisation ciblée de cette dette permet de soutenir l’économie et les revenus. Cela permet d’éviter des baisses conjoncturelles importantes. Le recours à l’emprunt permet en outre de réaliser des investissements coûteux qui produiront des bénéfices pendant des années. Il devrait toutefois toujours se faire en veillant à ce que les coûts restent supportables pour les générations futures.

Le taux d’endettement est un indicateur essentiel de la viabilité. L’une des conditions de la viabilité est que la dette publique ne croisse pas plus vite que la performance économique à long terme. Par conséquent, les finances publiques sont viables lorsque la dette publique

Figure 4: La politique a un «biais déficitaire»

Depuis 1950, on a enregistré non seulement des excédents élevés (colonnes grises), mais aussi régulièrement des déficits importants (colonnes rouges). Depuis les années 1970, la moyenne se situe largement dans les chiffres rouges. Conséquence: les dettes se sont accumulées en période économique difficile, mais n’ont pas été réduites en période de prospérité. Cette tendance n’a changé qu’avec l’introduction du frein à l’endettement.



Source: Salvi & Schaltegger (2023), propres calculs basés sur les données de l'AFF

peut être stabilisée à un niveau suffisamment bas par rapport au PIB (taux d'endettement). Contrairement à une idée reçue, la perspective de l'histoire économique ne permet toutefois pas de déduire des seuils clairs pour définir un niveau «critique» de la dette publique. Dans la littérature économique spécialisée, les estimations concernant le niveau optimal de l'endettement public divergent.

Les économistes ont tenté à maintes reprises de déterminer, à l'aide de données historiques, le seuil critique à partir duquel la dette devient un problème. Des chercheurs de la Banque des règlements internationaux (BRI) sont arrivés à la conclusion qu'un taux d'endettement supérieur à 85 % freine la croissance (Cecchetti et al., 2011). Selon les économistes de la Banque mondiale, cette limite est de 77 % (Caner et al., 2010). Il y a dix ans, les experts de la Banque centrale européenne ont déterminé une valeur comprise entre 90 % et 100 % pour les pays de la zone euro (Checherita-Westphal & Rother, 2012).

On se rend vite compte que définir une valeur de référence universelle est illusoire. Certains pays (principalement des pays en développement) ont une «intolérance à l'endettement» élevée et se retrouvent déjà en difficulté financière avec des taux d'endettement très bas. Ainsi, l'Ukraine a déclaré faillite dans les années 1990 avec un taux d'endettement d'un peu plus de 30 %. D'autres pays semblent pouvoir s'endetter presque à leur aise. Le taux d'endettement public du Japon dépasse les 200 % depuis des années déjà (Debrun et al., 2019). Indépendamment du niveau initial de l'endettement, une hausse persistante du taux d'endettement indique toutefois souvent des déséquilibres budgétaires croissants, raison pour laquelle la dynamique de l'évolution de la dette est souvent plus significative que son simple niveau.

Règle stricte

Avec un taux d'endettement brut de 16 %, la Confédération est loin d'avoir un taux d'endettement critique d'un point de vue économique. Si l'on additionne toutes les dettes des pouvoirs publics, le taux d'endettement atteint 40 % dans notre pays. La Suisse fait ainsi partie des bons élèves à l'échelle internationale. La Confédération pourrait s'endetter davantage sans que sa viabilité ne soit directement menacée. Cela n'est toutefois pas autorisé, car le frein à l'endettement de la Confédération stabilise *de facto* la dette de la Confédération en 2003 à sa valeur nominale en francs et non à la performance économique.

Dans la pratique, la règle est encore plus stricte. Cela s'explique par la construction du compte de compensation : les excédents doivent être affectés à la réduction de la dette, tandis que les déficits doivent être réduits. Comme les dépenses ont généralement été inférieures à ce qui était autorisé depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, le solde du compte de compensation s'élevait à près de 20 milliards de francs en 2023 – il était même de 29 milliards de francs en 2019. Jusqu'aux dépenses supplémentaires liées à la pandémie, le solde reflétait à peu près l'évolution de la dette.

Le fonctionnement asymétrique n'est pas un problème en soi, il est même souhaité : le frein à l'endettement oblige à une discipline budgétaire en temps normal et augmente ainsi la résistance de l'Etat aux crises. Il permet ainsi une gestion flexible des dettes liées à la crise. La marge de manœuvre créée par les excédents élevés depuis 2003 n'a toutefois pas été pleinement exploitée par le Parlement à la suite de la crise du Covid. Le déficit du compte d'amortissement d'environ 25 milliards de francs, accumulé en raison des dépenses extraordinaires pendant la pandémie, doit être corrigé d'une part par des excédents futurs et d'autre part par une partie des bénéfices distribués par la Banque nationale. Il a également été question de compenser la moi-

tié du compte d'amortissement avec le compte de compensation.

Une compensation ne serait en aucun cas contraire à l'esprit du frein à l'endettement ou à la Constitution. Le but du frein à l'endettement n'est pas de réduire la dette, mais de la stabiliser. Certes, lors de l'introduction du frein à l'endettement, on parlait du principe que le mécanisme s'accompagnerait d'une réduction. L'objectif premier était toutefois de stabiliser la dette fédérale existante. Chaque franc affecté au remboursement de la dette publique pourrait également être utilisé pour réduire les impôts. Dans la perspective de crises futures, le Parlement devrait donc revenir sur sa décision et autoriser une compensation des deux comptes tout en conservant un certain montant de réserve.

Si la moitié du déficit du compte d'amortissement avait été compensée avec le compte de

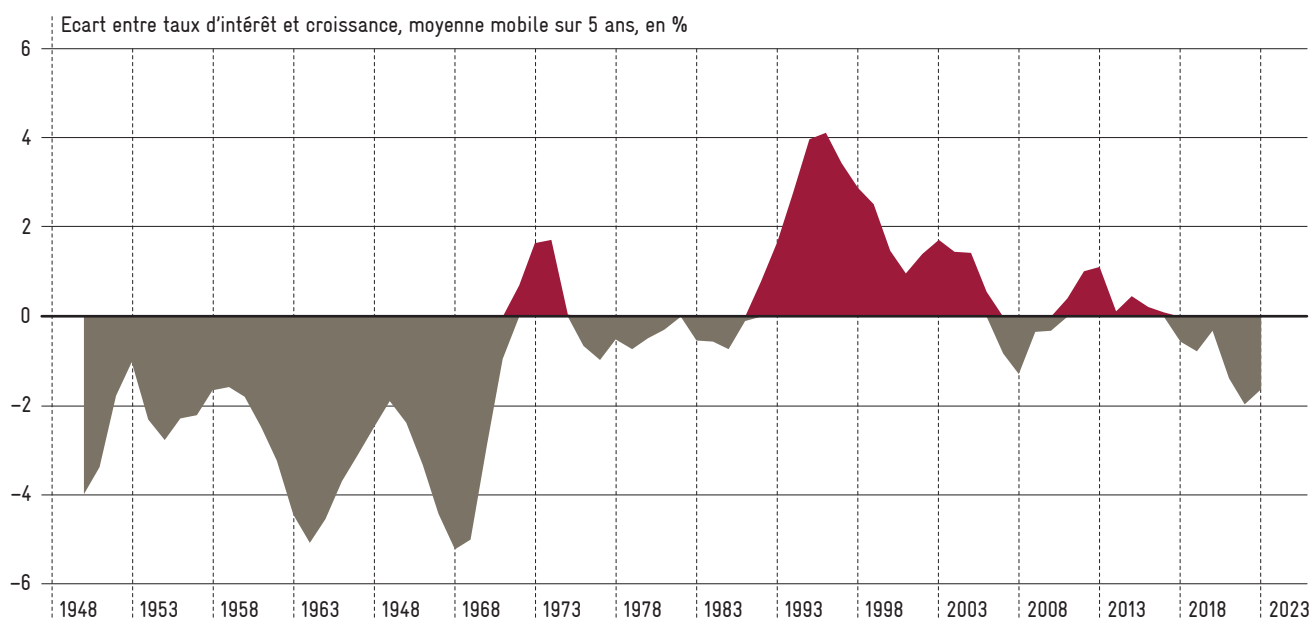
compensation, le solde du compte de compensation aurait encore été de 10 milliards de francs, ce qui aurait permis de réduire la dette. Il reste cependant important que la compensation ne conduise pas simplement à une augmentation des dépenses et donc de l'activité de l'Etat.

Rien n'est gratuit

La conception stricte du frein à l'endettement est particulièrement liée à un principe économique : les risques sont d'autant plus grands que la dette est élevée. La durabilité de la dette publique dépend à la fois du montant de la dette par rapport à la performance économique future et de la charge d'intérêts. En effet, on oublie souvent dans le débat que des dettes de la Confédération plus élevées ne s'accompagnent pas seulement d'une utilité, mais aussi d'une charge supplémentaire considé-

Figure 5: L'écart entre les taux d'intérêt et la croissance a permis des déficits ces dernières années

Le niveau des taux d'intérêt détermine également si la politique financière d'un pays est durable. Si le taux d'intérêt est supérieur à la croissance, des excédents primaires sont nécessaires pour stabiliser la dette (zone rouge); s'il est inférieur, des déficits sont possibles (zone grise). Ce rapport est toutefois rarement stable à long terme. En Suisse, des excédents élevés auraient été nécessaires pour stabiliser la dette dans les années 1990.



Source: Propres calculs basés sur les données du Global Financial Database (2024) et du Seco (2024)

nable pour le budget; car la Confédération paie des intérêts pour ses dettes.

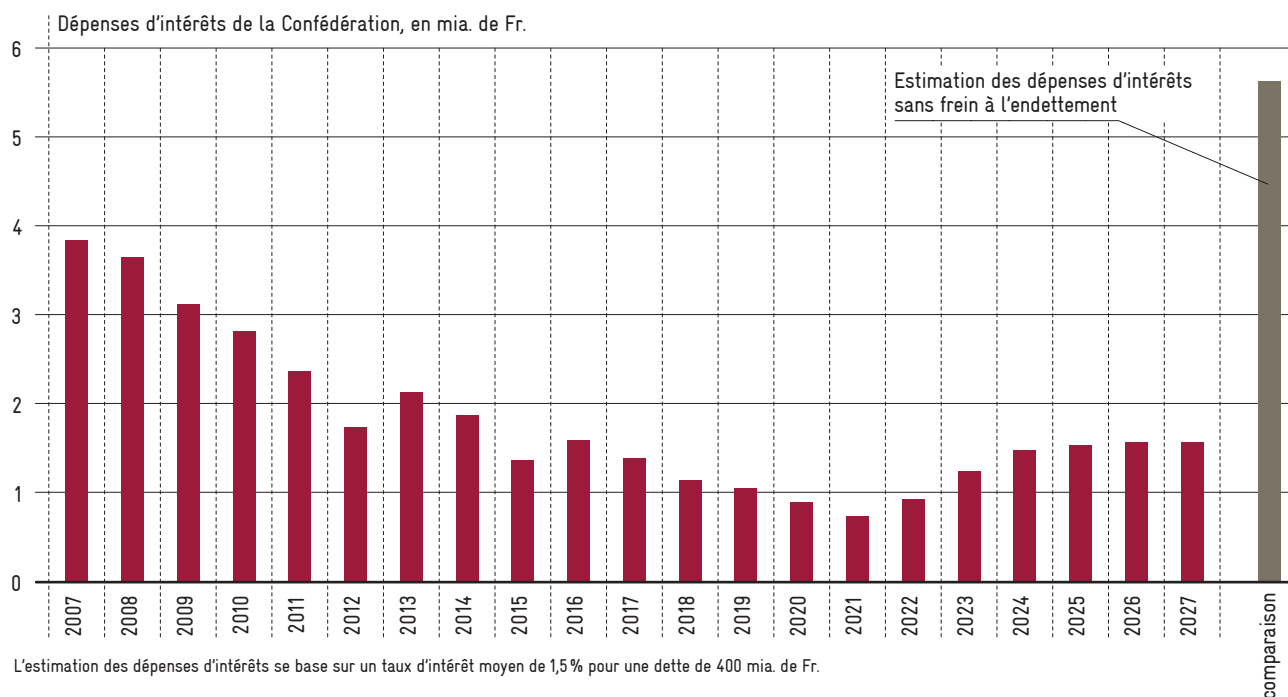
En 2023, le service de la dette s'élevait au total à 1,3 milliard de francs. Pendant longtemps, les taux d'intérêt ont été très bas, parfois même négatifs. Pendant plusieurs années, la Confédération a reçu de l'argent pour contracter des dettes. Mais avant cela, le taux de croissance nominal était déjà nettement plus élevé que les taux d'intérêt. Dans une telle situation, le taux d'endettement fond tout seul, même lorsque les budgets sont équilibrés ou légèrement déficitaires. Des économistes de renom ont prédit que cette situation durerait à long terme (Blanchard, 2019). Les résultats actuels de la recherche montrent en revanche que ce n'est pas forcément le cas (Rogoff et al., 2024). Un coup d'œil sur les données montre que l'avan-

tage financier n'est pas non plus durable en Suisse: pour maintenir le taux d'endettement stable dans les années 1990, il aurait fallu des excédents primaires élevés, c'est-à-dire un solde positif des recettes et des dépenses de l'Etat sans tenir compte des paiements d'intérêts (voir figure 5).

Un simple calcul montre également ce que la hausse des taux d'intérêt signifie pour les finances fédérales. En 2024, la Confédération paiera 1,5 milliard de francs pour ses dettes. Avec un taux d'intérêt de 1,5 %, les frais d'intérêts annuels de la dette supplémentaire hypothétique s'élèveraient à plus de 4 milliards de francs sans frein à l'endettement (voir figure 6). Avec cette somme, on pourrait construire deux tunnels routiers au Gothard – ou acheter près de 24 nouveaux avions de combat F35

Figure 6: La dette n'est pas gratuite

La Confédération doit payer des intérêts sur les dettes. En 2024, environ 1,5 milliard de francs arriveront à échéance. Avec un taux d'intérêt de 1,5 %, les frais d'intérêts supplémentaires de la dette hypothétique s'élèveraient à plus de 4 milliards de francs en l'absence de frein à l'endettement, soit deux fois plus que le montant budgété pour la construction du deuxième tunnel routier au Gothard. Au total, les coûts de crédit s'élèveraient à plus de 5,5 milliards de francs (colonne grise).



Source: Calculs basés sur Salvi et al. (2021)

(Bundesamt für Strassen (Astra), 2012; Armasuisse, 2022). La 13^e rente AVS, dont le financement suscite actuellement des discussions politiques, ne coûte pas non plus beaucoup plus que ce que nous économisons en frais d'intérêts, soit 4,2 milliards de francs (Bundesrat, 2024). Même si la Confédération pouvait actuellement s'endetter à 0,7 %, les dépenses d'intérêts supplémentaires permettraient tout de même de financer chaque année un autre tunnel au Gothard ou l'ensemble des dépenses des EPF.

Ces sommes illustrent la charge potentielle d'une dette plus élevée. Un coup d'œil à l'étranger montre que le risque est bien réel. Aux Etats-Unis, les intérêts à payer pour les emprunts d'Etat devraient bientôt être plus élevés que les dépenses de défense. Outre l'utilité réelle des dépenses, les dettes ont également un coût d'opportunité : elles ne sont pas gratuites. Le frein à l'endettement ouvre des marges de manœuvre financières et contribue ainsi à maintenir la charge fiscale à un faible niveau. Les crédits d'aujourd'hui sont les impôts de demain. Ou comme le soulignait déjà l'économiste américain Milton Friedman : on peut fuir les dettes pendant un certain temps, mais elles finissent toujours par nous rattraper.

Risques en dehors du budget

En outre, les risques ne proviennent pas seulement des dettes, mais aussi des promesses de la Confédération, notamment en matière de prévoyance vieillesse. L'évolution démographique (augmentation de l'espérance de vie et stagnation de la population active) pèse lourdement sur les assurances sociales. Selon le Conseil fédéral, les dépenses supplémentaires s'élèveront chaque année à 0,6 % du PIB (Bundesrat, 2024). Selon les derniers calculs, récemment corrigés, l'AVS dépensera en 2033 plus de 4 milliards de francs qu'elle n'encaissera. Ces déficits s'accumulent au fil du temps. Les économistes de l'UBS ont calculé en 2024 pour l'AVS un déficit de durabilité de 177 % du PIB (UBS, 2024), ce qui, sans contre-mesures, conduirait à un déséquilibre massif (voir encadré 3). Sans l'introduction de la 13^e rente, le déficit de viabilité de l'AVS serait d'environ 100 % du PIB.

Toutefois, les risques ne concernent pas seulement les dépenses courantes, mais aussi le bilan de l'Etat. En cas de crise, la Confédération intervient régulièrement en accordant des garanties, comme dernièrement lors de la chute du Credit Suisse avec 109 milliards de francs. De telles garanties sont prises en

Encadré 3 : Un frein pour les assurances sociales

Il existe un risque de sous-financement insidieux avec une accumulation effrénée de dettes implicites, comme le montrent les prévisions actuelles. Les assurances sociales sont et restent le plus grand facteur d'incertitude pour le budget fédéral, car leur financement n'est pas directement soumis au frein à l'endettement. Une règle budgétaire, similaire au frein à l'endettement, pourrait y remédier. Ainsi, il n'y aurait plus de tentation de laisser aux générations futures des chèques en bois. La structure de la règle est moins importante que la définition claire d'objectifs, de seuils et de mesures immédiates pour les assurances sociales. Là aussi, des automatismes devraient garantir l'équilibre des recettes et des dépenses à long terme.

compte dans le budget en tant que crédits d'engagement et représentent un risque financier important. Les dettes des entreprises publiques sont également préoccupantes : les CFF à eux seuls sont endettés à hauteur de 11 milliards de francs et la Confédération a dû procéder à plusieurs injections de fonds, notamment pendant la pandémie.

Par ailleurs, la Suisse s'est engagée, par le biais de l'Accord de Paris, juridiquement contraignant, à réduire d'ici 2030 les émissions de CO₂ de 50 % par rapport à 1990. Ces mesures nécessitent des investissements importants qui pèseront sur les finances fédérales. Parallèlement, les mesures pour le climat entraîneront des répercussions financières. A partir de 2050, la Confédération s'attend à une baisse des recettes de 2 à 3 milliards de francs par an, car des sources de revenus essentielles telles qu'une grande partie de l'impôt sur les huiles minérales disparaîtront (Colombier et al., 2024).

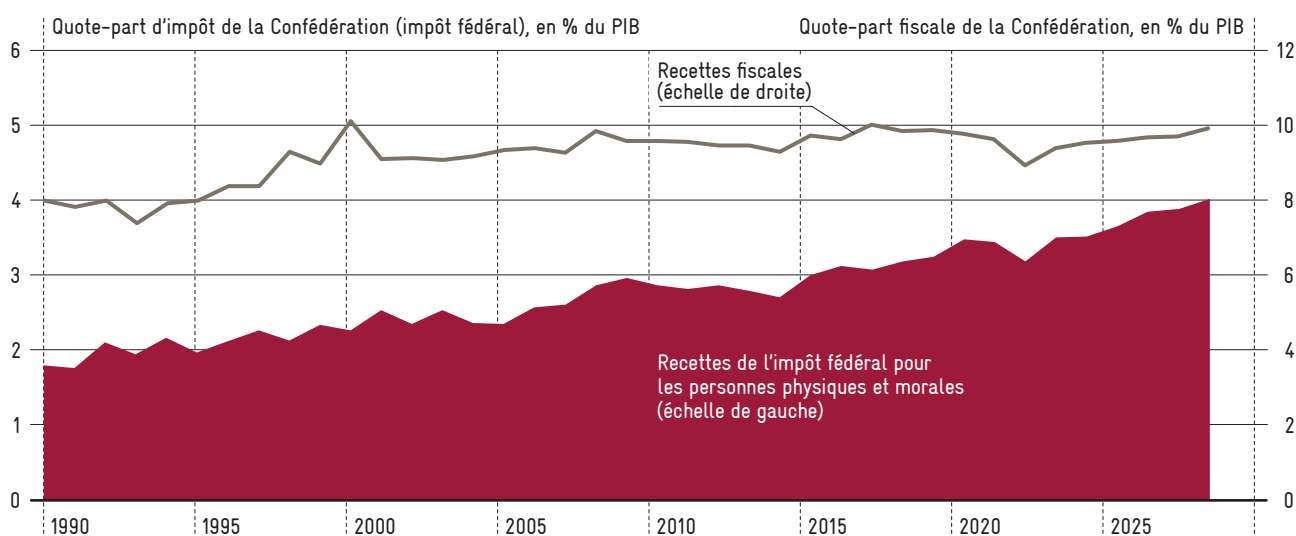
Augmenter les impôts a aussi un coût

Se focaliser sur les obligations de l'Etat ne suffit pas. Il est également important de s'intéresser aux recettes. Tout comme les dettes, les impôts ont un coût d'opportunité. Les impôts pèsent sur les ménages privés et les entreprises en les privant d'autres ressources financières. En 2023, la Confédération a encaissé environ 75 milliards de francs d'impôts et de taxes. Ces recettes proviennent de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques (revenus) et les personnes morales (bénéfices), ainsi que d'une série d'impôts indirects tels que la TVA, l'impôt sur le tabac, l'impôt anticipé et les droits de douane. Sur ces recettes, 35,6 % proviennent de l'impôt fédéral direct, qui constitue, avec la TVA, la plus grande source de revenus de la Confédération.

Les recettes fiscales, justement, ne cessent d'augmenter. Alors que la quote-part fiscale est passée en tout de 9 % à près de 10 %, l'impôt fédéral direct affiche une croissance parti-

Figure 7 : La quote-part fiscale augmente

Les recettes de l'impôt fédéral direct n'ont cessé d'augmenter par rapport à la performance économique. D'une part, la charge fiscale des ménages a augmenté plus rapidement que les salaires en raison de la progression à chaud. D'autre part, la part de l'impôt sur le bénéfice en particulier a nettement augmenté au fil du temps grâce à la politique fiscale compétitive des entreprises dans certains cantons.



A partir de 2023, calcul basé sur les prévisions de l'administration fiscale ; à partir de 2026, incluant l'impôt complémentaire de l'OCDE

Source: Propres calculs basés sur EFD (2024)

culièrement forte (voir figure 7). Cela s'explique par différents facteurs. L'une des principales raisons est la progression à chaud : dans un système fiscal progressif, les taux d'imposition moyens de tous les contribuables augmentent lorsque l'économie croît et que les revenus réels augmentent. Par conséquent, les recettes de l'Etat augmentent plus que proportionnellement à la valeur ajoutée nationale.

Comme le montre une étude récente (Rühli & Bonato, 2024), la hausse des salaires réels en Suisse entre 2010 et 2020 de 8,4 % en moyenne a entraîné une augmentation de 16,1 % de la charge fiscale des personnes physiques. En d'autres termes, la charge fiscale des ménages augmente plus rapidement que les salaires, au détriment du pouvoir d'achat des citoyens.

Les recettes fédérales issues de l'impôt sur le bénéfice ont également connu une croissance rapide ces dernières années. Alors qu'en 1990, les entreprises payaient environ la moitié de l'impôt fédéral par rapport aux ménages privés, leur part a, depuis quelques années, augmenté. On s'attend à ce que la Confédération ait perçu environ 14 milliards de francs d'impôts directs des entreprises en 2023. La croissance des impôts des entreprises est aussi le résultat d'une politique fiscale efficace, notamment dans certains cantons. Mais c'est précisément cet avantage concurrentiel qui pourrait s'éroder.

Le 18 juin 2023, les Suisses ont approuvé une modification de la Constitution qui permet au Conseil fédéral d'introduire par ordonnance un impôt minimum de 15 %. Depuis le début de l'année, les bénéfices des entreprises internationales dont le chiffre d'affaires global est supérieur à 750 millions d'euros sont imposés en Suisse à un taux minimum de 15 %. La Confédération s'attend à ce que l'impôt complémentaire génère au total des recettes de 1 à 2,5 milliards de francs par an, sans tenir compte des éventuels changements de comportement des entreprises.

Pour les années à partir de 2026, 1,6 milliard de francs ont été budgétés à chaque fois. D'une manière générale, la Confédération continue de tabler sur des recettes en constante augmentation.

Cependant, à l'heure actuelle, de nombreux aspects de la mise en œuvre de l'impôt minimum sont encore flous. Certes, la Confédération peut s'attendre à court terme à une nette augmentation des recettes, mais l'effet à long terme reste incertain. L'augmentation de la charge fiscale pourrait avoir un effet négatif sur les recettes fiscales en raison de la délocalisation d'entreprises ou de la baisse d'attractivité pour l'implantation de groupes (Schmid & Hutter, 2022). Ces répercussions sont surtout marquées dans des petits Etats comme la Suisse, pour lesquels la politique fiscale joue naturellement un rôle plus important que pour les grands pays. En conséquence, des impôts plus élevés peuvent affaiblir la position de la Suisse dans la concurrence internationale entre places économiques et réduire ainsi le substrat fiscal.

Conclusion : la Confédération devrait se concentrer sur les dépenses

Une imposition modeste et une situation financière stable sont des atouts majeurs pour la Suisse – deux faces indissociables d'une même médaille. La stabilité financière au niveau fédéral, en particulier, est étroitement liée au frein à l'endettement introduit en 2003, qui a nettement renforcé la résilience des finances publiques. La pandémie a mis cet instrument à rude épreuve, mais il a fait ses preuves : d'importantes mesures de soutien visant à atténuer les effets sur l'économie ont pu être financées grâce au recours au budget extraordinaire. Malgré les dépenses supplémentaires, la dette est restée stable, au même niveau qu'il y a 20 ans.

Certes, le frein à l'endettement est strict en ce qui concerne les possibilités d'endettement dans les finances fédérales. Toutefois, en ce qui concerne les dépenses et les investisse-

ments, la situation est différente. Ces 20 dernières années, les dépenses ont augmenté nettement plus vite que la performance économique de la Suisse dans de nombreux domaines, et ce, grâce à l'augmentation constante des recettes fiscales. La Confédération dépense aujourd'hui un cinquième de plus par habitant et par an en termes réels qu'au moment de l'introduction du frein à l'endettement. Parallèlement, la charge fiscale n'a cessé d'augmenter.

Le problème central des finances fédérales ne réside donc pas dans les recettes, mais dans les dépenses. Les impôts sur le revenu et sur les bénéfices sont plus élevés que prévu, mais les dépenses augmentent encore plus vite. Dès 2025, la Confédération risque de se retrouver avec un déficit de 2,5 milliards de francs, qui pourrait atteindre 4 milliards à moyen terme. Cette évolution impressionnante laisse déjà présager que la solution aux problèmes financiers de la Confédération ne réside pas non plus dans les recettes, mais dans les dépenses.

Plusieurs acteurs, dont Avenir Suisse, ont identifié un grand potentiel pour réduire les dépenses. Nous avons relevé de nombreux domaines dans lesquels la Confédération pourrait faire des économies, notamment dans le financement du trafic régional, les subventions à certaines branches comme le tourisme ou les aides aux cantons pour les

crèches. Par ailleurs, des avantages fiscaux problématiques, accordés de manière sélective aux entreprises, ont été soulignés. Un rapport d'experts mandaté par le Conseil fédéral a identifié un potentiel d'économies à hauteur de 4 à 5 milliards de francs (Gaillard et al., 2024).

Il est donc possible d'améliorer la situation précaire des finances fédérales en procédant à des ajustements ciblés des dépenses. Des réformes structurelles sont également nécessaires pour maîtriser la croissance des dépenses du secteur public dans son ensemble. Pour ce faire, il faudrait par exemple désenchevêtrer davantage les tâches entre la Confédération et les cantons et redonner plus de poids au principe de subsidiarité, ce qui permettrait de réduire les dépenses de la Confédération. De même, il faudrait entreprendre des réformes durables dans le domaine des assurances sociales, qui représentent le poste de dépenses le plus important.

Des augmentations d'impôts, même temporaires, sont difficiles à justifier au vu de la charge fiscale déjà croissante. Il ne convient pas non plus d'assouplir le frein à l'endettement, qui a fait ses preuves depuis son introduction. Le constat est donc sans appel : le Parlement devrait fixer des priorités en matière de dépenses et réduire les coûts inutiles. •

Bibliographie

- Armasuisse, 2022. «Air2030: Beschaffungsvertrag für die Kampfflugzeuge F-35A unterzeichnet». <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90403.html>
- Blanchard, Olivier, 2019. "Public Debt and Low Interest Rates", *American Economic Review* 109(4): 1197–1229.
- Brändle, Thomas, und Elsener, Marc, 2023. "Do fiscal rules matter? A survey on recent evidence". FFA Working Paper No. 26.
- Bundesamt für Strassen (Astra), 2012. «Gotthard-Strassentunnel: Faktenblatt Finanzierung», Faktenblatt. https://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/verkehr/faktenblatt-gotthard-finanzierung.pdf.download.pdf/151027_Faktenblatt%20Finanzierung_d.pdf
- Bundesrat, 2024. «Der Bundesrat will die Finanzierung der 13. SS-Rente bereits ab 2026 sichern». Medienmitteilung vom 27. März 2024. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100554.html>
- Caner, Mehmet, Grennes, Thomas, und Koehler-Geib, Fritz, 2010. "Finding the tipping point – when sovereign debt turns bad". Policy Research Working Paper Series 5391, The World Bank.
- Cecchetti, Stephen, Madhusudan Mohanty, und Fabrizio Zampolli, 2011. "The real effects of debt". BIS Working Papers 352, Bank for International Settlements.
- Checherita-Westphal, Cristina, und Rother, Philipp, 2012. "The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area". *European Economic Review* 56 (7): 1392–1405.
- Colombier, Carsten, Lerch, Benjamin, Brändle, Thomas, und Baur, Martin, 2024. «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2024». Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/87125.pdf>
- Debrun, Xavier, Ostry, Jonathan D., Willems, Tim, und Wyplosz, Charles, 2019. "Public Debt Sustainability". CEPR Discussion Paper No. DP14010. <https://ssrn.com/abstract=3464539>
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), 2024a. «Datenportal». <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/daten/datencenter.html>
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), 2024b. «Bundesrat trifft Vorentscheide zur Bereinigung des Budgets 2025». <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/a/budget-2025.html>
- Gaillard et al., 2024. «Aufgaben- und Subventionsüberprüfung 2024». Bericht der Expertengruppe zuhanden des Bundesrates. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/89485.pdf>
- Rogoff, Kenneth S., Rossi, Barbara, und Schmelzing, Paul, 2024. "Long-Run Trends in Long-Maturity Real Rates 1311–2022". *American Economic Review*, forthcoming.
- Rühli, Lukas, und Bonato, Mario, 2023. «Warme Progression – Analyse Für die Eliminierung einer steuerlichen Unbekannten». Avenir Suisse. <https://avenir-suisse.ch/publication/warme-progression/>
- Salvi, Michele, und Schaltegger, Christoph, 2023. "Tax more or spend less? Historical evidence from Switzerland's federal budget plans". *International Tax and Public Finance* 30: 678–705.
- Salvi, Michele, Schaltegger, Christoph, und Schmid, Lukas, 2020. "Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule". *Kyklos* 73 (4): 605–42.
- Schäfer, Fabian, 2024. «Der 15-Milliarden-Deal ist vom Tisch». *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 3. Juni 2024. <https://www.nzz.ch/schweiz/der-15-milliarden-deal-ist-vom-tisch-der-streit-um-das-armeebudget-geht-weiter-ld.1833370>
- Schaltegger, Christoph, und Salvi, Michele, 2023. «Warum die Schweizer Schuldenbremse keine bittere Pille ist». *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 2. Dezember 2023. <https://www.nzz.ch/themen-dossiers/schuldenbremse/warum-die-schweizer-schuldenbremse-keine-bittere-pille-ist-ld.1768626>
- Schmid, Lukas, und Hutter, Eveline (2022). «Schöne neue Steuerwelt». Avenir Suisse. <https://avenir-suisse.ch/publication/schoene-neue-steuerwelt-neuordnung-der-internationalen-unternehmensbesteuerung/>
- Schmid, Lukas, 2023. «Wie weiter mit der Schuldenbremse?». Avenir Suisse, 06.02.2023. <https://avenir-suisse.ch/wie-weiter-mit-der-schuldenbremse/>
- UBS, 2024. «Schweizer Generationenbilanz, Analysen zur fiskalischen Nachhaltigkeit der AHV». <https://www.ubs.com/ch/de/private/pension/information/studies.html>
- Weingast, Barry R., Shepsle, Kenneth A., und Johnsen, Christopher, 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* 89 (4): 642–664.
- Yared, Pierre, 2019. "Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend". *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 115–140.

Remerciements

Les auteurs remercient le membre de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, Prof. Aymo Brunetti, pour sa relecture externe et ses remarques précieuses. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au directeur d'Avenir Suisse, Jürg Müller.

Auteur	Michele Salvi
Collaboration	Jan Marty
Traduction	Kenza Vionnet
Relecture	Antoine Duquet
Conception	Ernie Ernst
Editeur	Avenir Suisse, Zurich
ISSN	2813-8481
Télécharger	avenir-suisse.ch/fr/publication/la-voie-vers-des-finanances-federales-saines/

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.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

avenir suisse

