Encadré : Rapportée à la récession de 2020, la stimulation fiscale de la Suisse est importante

Les gouvernements du monde entier ont alloué des fonds publics d'une ampleur extraordinaire pour contrer le ralentissement économique sans précédent résultant de la pandémie et des mesures de santé publique qui lui sont liées. Les programmes fiscaux comprennent, d'une part, des mesures ayant un impact budgétaire direct, telles que des dépenses supplémentaires et des réductions d'impôts (ci-après « stimulation fiscale »). D'autre part, les instruments de politique fiscale comprennent également des mesures ayant peu d'impact sur le déficit public à court terme, telles que l'octroi de prêts ou de garanties sur les prêts aux entreprises. Mesurées à la baisse du PIB, les mesures fiscales mises en œuvre en Suisse sont supérieures à la moyenne. Certains pays dont la dette publique est plus élevée ont fait preuve de plus de retenue en termes de dépenses supplémentaires.

Cependant, il est très difficile de comparer les mesures fiscales au niveau international. S'il est possible de mesurer les fonds supplémentaires accordés par les gouvernements, on ne saurait pour autant les considérer indépendamment du cadre institutionnel existant. Il existe à cet égard des différences notables entre pays. Par exemple, certains pays disposent d'une assurance-chômage (AC) largement développée. En cas de crise, l'économie est ainsi « automatiquement » stabilisée, car les allocations de chômage augmentent alors que les revenus diminuent. Les économies dotées de « stabilisateurs automatiques » bien développés ont donc tendance à nécessiter moins de mesures budgétaires supplémentaires. Dans la pandémie actuelle, le financement des soins de santé joue en outre un rôle essentiel.

Dans son « moniteur des finances publiques » (Fiscal Monitor)[20], le Fonds monétaire international (FMI) a compilé les mesures fiscales adoptées jusqu'à fin 2020 dans de nombreux pays. Dans ses données, le FMI prend en compte les mesures qui complètent les stabilisateurs automatiques existants. Mesurée en termes de dépenses supplémentaires et de réductions d'impôts, la relance budgétaire en 2020 s'est élevée à plusieurs pour cent du PIB dans la plupart des pays industrialisés (tableau 9).

Les différences d'un pays à l'autre sont considérables. C'est aux États-Unis que les mesures de relance budgétaire en pourcentage du PIB sont les plus importantes, ce qui tient probablement au fait que les stabilisateurs automatiques y sont moins développés que dans de nombreux pays européens. Par exemple, la relance budgétaire américaine comprend environ 600 milliards de dollars pour augmenter et prolonger les allocations de chômage, auxquels s'ajoutent 400 milliards pour d'autres mesures en faveur de l'emploi. En outre, les mesures de relance prévoient pas moins de 480 milliards, soit 2,3 % du PIB, pour financer des mesures dans le secteur de la santé – un chiffre élevé en comparaison internationale.

tableau 9 : Stimulation fiscale et recul du PIB
stimulation fiscale : dépenses supplémentaires et réductions d'impôts ; baisse du PIB réalisée en 2020[21]

	Stim. fiscale en % du BIP	Recul du PIB en %, 2020	Stim. fiscale relative au recul du PIB
Espagne	4.1	-11.0	0.4
Danemark	1.8	-3.3	0.5
UE	3.8	-6.4	0.6
Portugal	4.7	-7.6	0.6
Italie	6.8	-8.9	0.8
France	7.7	-8.2	0.9
Finlande	3.0	-2.8	1.1
Belgique	7.2	-6.3	1.1
Autriche	8.6	-7.4	1.2
Pays-Bas	4.5	-3.8	1.2
Suède	4.2	-3.0	1.4
Royaume-Uni	16.3	-9.9	1.6
Suisse	**5.3**	**-3.0**	**1.8**
Allemagne	11.0	-5.3	2.1
Japon	15.6	-4.9	3.2
États-Unis	16.7	-3.5	4.8

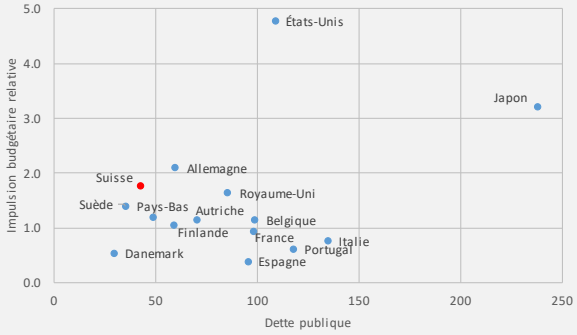
sources : FMI, offices statistiques, calculs : SECO

Les écarts entre les pays en matière de stimulation fiscale reflètent également des ampleurs de récession différentes, d'où la nécessité de mesures fiscales différenciées. Dans le tableau 9, la stimulation fiscale est donc également rapportée à la baisse du PIB en 2020. Avec un stimulus de 5,3 % du PIB face à une baisse du PIB de 2,8 %, la relance fiscale suisse est supérieure à la moyenne internationale. La plus grande partie de la stimulation fiscale suisse est constituée de quelque 20 milliards de francs pour le fonds de l'AC et l'indemnisation du chômage partiel. En outre, 7,5 milliards de francs sont consacrés au régime de l'allocation pour perte de gain due à la pandémie et une aide fédérale de 1,9 milliard de francs aux cas de rigueur. En revanche, les dépenses supplémentaires dans le secteur de la santé sont relativement faibles (3 milliards ou 0,4 % du PIB). Ces chiffres correspondent aux fonds alloués pour 2020 et 2021. Les dépenses effectives sont moindres. En revanche, le FMI ne prend pas en compte les mesures cantonales.

[20] https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.
[21] Tableaux 9 et 10 et graphique 51 : pays sélectionnés à partir de l'analyse du FMI ; taux de croissance du PIB réalisés selon les offices de statistique, état au 4 mars 2021 : taux basés sur le PIB corrigé des variations saisonnières et calendaires, car le PIB non corrigé n'a pas encore été publié pour certains pays.

C'est dans les pays du sud de l'Europe, à savoir l'Espagne, le Portugal et l'Italie, que la stimulation fiscale est la plus faible par rapport à la baisse du PIB, ce qui peut s'expliquer par le niveau déjà élevé de la dette publique dans ces pays. On constate en effet – hormis aux États-Unis et au Japon – une corrélation négative entre la dette publique d'avant la crise et la stimulation fiscale relative (graphique 53). Le resserrement de la marge de manœuvre budgétaire tend donc à réduire les mesures de relance par rapport à l'effondrement du PIB. Toutefois, dans le cas des États membres de l'UE, il faut tenir compte du fait que les mesures de stimulation fiscale de chaque pays sont complétées par des mesures de l'UE.

graphique 53 : Dette publique et stimulation fiscale
dette publique : endettement brut de l'État, en % du PIB 2019, stimulation fiscale par rapport au recul du PIB en 2020



source : FMI

Les comparaisons entre pays basées sur les données du FMI doivent être interprétées avec précaution. D'une part, il y a des écarts entre le volume des fonds alloués et celui des montants dépensés. Par ailleurs, la portée des mesures prises en compte par le FMI n'est pas toujours parfaitement claire, par exemple en ce qui concerne les dépenses au niveau fédéral. En outre, il est difficile d'établir une ligne de démarcation entre les dépenses extraordinaires et les instruments existants. Par exemple, selon le FMI, la stimulation fiscale de la Suisse inclut quelque 20 milliards de francs pour le fonds de l'AC en vue de financer l'indemnisation du chômage partiel. Celle-ci étant un stabilisateur automatique, il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure les fonds octroyés doivent être considérés comme une stimulation fiscale supplémentaire. Toutefois, du fait de la crise du Covid-19, l'indemnisation du chômage partiel a été considérablement étendue, notamment en ce qui concerne les groupes d'ayants droit et la durée du droit à l'indemnité. En outre, les crédits alloués au fonds de l'AC ont également servi à éviter d'atteindre le plafond de la dette et, par conséquent, à ne pas devoir augmenter les cotisations salariales. L'État est donc intervenu de manière discrétionnaire dans le stabilisateur automatique existant en l'élargissant considérablement et en libérant les employés et employeurs de cotisations salariales plus élevées. Il n'est cependant guère possible de subdiviser précisément le paiement extraordinaire entre ce qui relève du « stabilisateur automatique » et de la « stimulation fiscale discrétionnaire ». Toutefois, ces problèmes de délimitation ne sont pas propres à la Suisse ; dans d'autres pays, les stabilisateurs automatiques ont également été généralisés de manière discrétionnaire.

En plus de la stimulation fiscale décrite ci-avant, les entreprises ont été soutenues au moyen de prêts, de fonds propres ou de garanties. Bien que ces mesures ne pèsent pas directement sur le budget de l'État, elles s'accompagnent de besoins de financement supplémentaires ou de passifs éventuels et peuvent entraîner des pertes à l'avenir. Jusqu'ici, ces mesures ont été mises en œuvre à des degrés très divers d'un pays à l'autre (tableau 10). La Suisse a décidé de fournir un soutien en liquidités à hauteur de 6 % du PIB jusqu'à fin 2020, principalement par le biais des garanties de prêts Covid. Par rapport à la baisse du PIB, la Suisse se situe ainsi au-dessus de la moyenne en comparaison internationale.

tableau 10 : Soutien en liquidités et recul du PIB
soutien en liquidités : prêts, injections de capital, reprises de dette, garanties ; baisse du PIB réalisée en 2020[21]

	Soutien en liquidités en % du PIB	Recul du PIB en %, 2020	Soutien en liquidités relatif au recul du PIB
Autriche	2.4	-7.4	0.3
États-Unis	2.4	-3.5	0.7
Portugal	6.5	-7.6	0.9
UE	6.8	-6.4	1.1
Danemark	4.3	-3.3	1.3
Espagne	14.4	-11.0	1.3
Royaume-Uni	16.1	-9.9	1.6
Suède	5.3	-3.0	1.8
Belgique	11.9	-6.3	1.9
France	15.8	-8.2	1.9
Suisse	**6.0**	**-3.0**	**2.0**
Pays-Bas	8.3	-3.8	2.2
Finlande	7.0	-2.8	2.5
Italie	35.5	-8.9	4.0
Allemagne	27.8	-5.3	5.3
Japon	28.4	-4.9	5.9

sources : FMI, offices statistiques, calculs : SECO

Les États-Unis, qui pratiquent une stimulation fiscale forte, sont par contre relativement réservés en matière de soutien des liquidités. Cela montre que les trains de mesures qui sont appliqués diffèrent d'un pays à l'autre en fonction du cadre institutionnel existant et de la marge de manœuvre budgétaire respective. Quelle que soit la forme exacte qu'elle prend, la politique fiscale dans le monde entier n'en demeure pas moins expansionniste et contribue ainsi à soutenir l'économie.

Rédaction : Andreas Bachmann (SECO, Conjoncture)