

« Il s'agit de garantir courageusement les revenus par mauvais temps », explique le directeur de l'Administration fédérale des finances, Serge Gaillard.



« Nous pouvons nous permettre les dépenses liées au coronavirus »

Il ne faut pas aggraver une crise en pratiquant une politique d'austérité, estime le directeur de l'Administration fédérale des finances, Serge Gaillard. Certaines demandes vont toutefois trop loin. *Nicole Tesar*

Monsieur Gaillard, l'automne dernier, vous avez repoussé de six mois votre départ à la retraite initialement prévu en juillet 2020. Était-ce un pressentiment ?

Non, je n'avais pas vu venir la pandémie. Je tenais à pouvoir accompagner le nouveau chef de la Centrale de compensation de la Confédération pendant au moins un semestre. Nous venions aussi d'engager un nouveau directeur pour une division importante. J'ai donc différé la date de mon départ à la retraite. La continuité est importante à mes yeux.

Cette continuité présente-t-elle un avantage pendant la crise du coronavirus ?

Assurément. En politique budgétaire, la continuité est fondamentale. C'est pourquoi le frein à l'endettement – dont mon équipe et moi sommes responsables – devrait pouvoir continuer à être appliqué, y compris après cette crise.

Les dépenses extraordinaires devraient totaliser cette année 18 milliards de francs. À quelles fins ?

Ces dépenses sont toutes liées à la crise du coronavirus. Nous consacrons cette somme en particulier aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, aux allocations pour perte de gain, aux achats de masques et aux pertes sur cautionnement en lien avec les crédits Covid-19 consentis aux entreprises. Nous tablons sur un déficit de 20,9 milliards de francs pour l'année en cours.

Au printemps, vous tabliez encore sur un déficit de 30 milliards. Que s'est-il passé ?

Les perspectives étaient moins bonnes pendant le semi-confinement qu'aujourd'hui. Un tiers de

tous les employés était alors annoncé au chômage partiel. Après coup, il est apparu que de nombreuses entreprises n'ont pas touché d'indemnités malgré leurs annonces.

Les prévisions pessimistes sont-elles la norme au Département des finances ?

Non.

Ces dernières années, l'Administration fédérale des finances a pourtant présenté à plusieurs reprises un budget ordinaire trop pessimiste.

La raison principale tient aux crédits inutilisés par les offices. Chaque office dispose d'une enveloppe budgétaire qu'il ne peut pas dépasser. Comme les offices n'épuisent pas intégralement ces enveloppes, il reste chaque année des crédits inutilisés pouvant atteindre un milliard par an. Voilà pourquoi les comptes bouclent normalement mieux que le budget. Nous avons jusqu'ici utilisé ces excédents pour amortir les dettes.

Cela n'explique cependant qu'une partie de l'écart entre le budget et le résultat financier ordinaire effectif. Ces trois dernières années, il atteignait plusieurs milliards de francs. L'excédent s'élevait par exemple à 3,1 milliards en 2019, contre 1,2 milliard au budget.

Serge Gaillard

L'économiste Serge Gaillard (65 ans) dirige l'Administration fédérale des finances depuis huit ans. Il remettra son poste à Sabine D'Amelio-Favez fin janvier 2021. Serge Gaillard était chef de la Direction du travail au Secrétariat d'État à l'économie (Seco) de 2007 à 2012. Il avait auparavant marqué la politique économique du pays en tant qu'économiste en chef de l'Union syndicale suisse (USS). Il a obtenu un doctorat en 1987 à l'Institut de recherche économique empirique de l'université de Zurich.

L'an dernier, les recettes de l'impôt anticipé se sont avérées plus élevées que prévu. Or, les prévisions en la matière sont particulièrement difficiles. Notre modèle statistique reste toujours en deçà de la réalité. Tout s'égalise cependant à long terme. Quand les recettes de l'impôt anticipé diminuent, le modèle les surestime. Ce pourrait parfaitement être le cas ces prochaines années.

À quel point les recettes fiscales vont-elles diminuer cette année à cause du coronavirus ?

La crise du coronavirus creusera un trou dans la caisse fédérale. Pour 2020, nous escomptons une diminution des recettes de quelque 5 milliards de francs. Pour simplifier, si le produit intérieur brut baisse cette année de 6 %, les recettes fiscales diminueront d'autant. En outre, une forte proportion des recettes, comme la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le bénéfice des entreprises, n'échoit que l'an prochain, car la Confédération renonce jusqu'à la fin de l'année aux intérêts moratoires en raison de la crise du coronavirus. Certaines entreprises ne paieront donc leurs impôts que l'année prochaine.

La Suisse pourra-t-elle vraiment combler un jour ce déficit élevé ?

Oui, nous pouvons nous permettre les dépenses liées au coronavirus. Depuis le tournant du millénaire, nous avons réduit les dettes de la Confédération de quelque 30 milliards de francs grâce au frein à l'endettement. Sans cette situation confortable, nous n'aurions pas pu décider les cautionnements aux PME avec la même sérénité et au même tempo. Lors d'un retournement conjoncturel, le frein à l'endettement nous donne la latitude requise pour faire des déficits.

Cet instrument est-il donc conçu de façon beaucoup plus souple que ne le prétendent ses détracteurs ?

Le frein à l'endettement poursuit un double objectif : premièrement, maintenir dans la durée l'équilibre entre dépenses et recettes ; deuxièmement, pérenniser la politique budgétaire. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'augmenter trop fortement les dépenses en période de haute conjoncture et qu'il n'est pas nécessaire d'économiser trop fortement en période de récession.



JONAH BAUMANN / LA VIE ÉCONOMIQUE

Il est en outre permis d'effectuer des dépenses extraordinaires en cas de crise grave. Ce mécanisme fonctionne très bien cette année.

A-t-il été simple, pour vous, de dépenser autant d'argent après avoir fait preuve de retenue pendant tant d'années ?

Oui. Il ne faut pas aggraver une crise en pratiquant une politique d'austérité. Mais il est clair que l'argent dépensé aujourd'hui ne pourra plus l'être une seconde fois plus tard. Toute dépense doit donc être justifiée, même en des temps exceptionnels. Or, certaines demandes vont trop loin.

Lesquelles ?

La Confédération ne devrait assumer aucune tâche des cantons et des communes. Elle ne devrait par exemple pas prendre les manques à gagner des transports publics locaux à sa charge. Le financement des hôpitaux constitue un autre exemple : la Confédération finance les tests Covid-19, mais le financement des hôpitaux reste l'affaire des cantons.

Comment financez-vous les dépenses liées au coronavirus ?

D'une part, par les fortes liquidités dont nous disposons au début de la crise, d'autre part, par la levée de fonds sur les marchés monétaire et des capitaux. Ces derniers mois, nous avons doublé le volume des papiers monétaires à court terme de 6 à 12 milliards de francs et avons émis à ce jour des emprunts à long terme pour quelque 3,5 milliards.

La loi sur les finances de la Confédération prescrit que les dépenses extraordinaires doivent être amorties sur six ans.

La Constitution fédérale nous donne beaucoup de latitude dans le remboursement des dépenses extraordinaires. Un article de loi prévoyant un délai d'amortissement de six exercices a certes été promulgué en 2010, mais le Parlement peut prolonger ce délai ou adapter l'article. Après la crise actuelle, six ans sont un plafond trop ambitieux.

En ce qui concerne les emprunts de la Confédération, vous recevez même aujourd'hui

de l'argent grâce aux intérêts négatifs. Pour chaque milliard emprunté, vous touchez 3 millions de francs par an. Y a-t-il encore un sens à rembourser ses dettes ?

Cet argument est dangereux. Les intérêts négatifs ne dureront pas éternellement. Dès que l'inflation reprendra en Suisse, les intérêts remonteront.

Quand ?

Au plus tôt dans deux ans. Or, nous n'avons pas des dettes pour deux ans, mais pour bien plus longtemps.

L'amortissement de la dette ne masque-t-il pas aussi une « mentalité de comptable » ? Vous sentez-vous mal à l'aise face à un endettement élevé ?

Non. La réflexion sous-jacente est que plus le taux d'endettement d'un État est bas, plus ce dernier est en mesure d'agir en période de crise. Il s'agit d'être prudent par beau temps, mais de garantir courageusement les revenus par mauvais temps.

Le ministre des finances Ueli Maurer exclut d'augmenter les impôts ces prochaines années malgré de forts déficits. Pourquoi ?

Nous avons la capacité de financer les dépenses à venir dans le cadre du frein à l'endettement. Nous pouvons d'une part profiter des excédents des années précédentes et bénéficions d'autre part du fait que le Parlement n'a encore rien décidé concernant l'imposition des couples mariés. Il nous reste plus d'un milliard de francs d'économies par an uniquement grâce à cela. Par ailleurs, les droits de douane sur les produits industriels sont toujours en vigueur, ce qui nous procure 500 millions de recettes supplémentaires par an. Enfin, la Banque nationale a doublé la distribution de ses bénéfices. Si le Parlement n'exagère pas les nouvelles dépenses, les comptes devraient rester équilibrés ces prochaines années.

Cela signifie-t-il que la Confédération ne devra pas faire des économies après la crise du coronavirus ?

Cela dépend de la rapidité avec laquelle les dettes extraordinaires devront être amorties.

Si elles devaient l'être en six ans, des mesures d'économies seront inévitables. Si nous prenons davantage de temps, les dettes pourront être amorties progressivement, comme avant le coronavirus.

Une politique budgétaire raisonnable permet à la Suisse de se trouver dans une position confortable en matière de dette publique, en comparaison internationale. Le tableau est moins brillant concernant l'endettement privé. Est-ce un problème ?

La Suisse connaît traditionnellement un endettement hypothécaire élevé. À chaque hypothèque

correspond cependant une valeur patrimoniale, une maison. Le volume des crédits privés a fortement augmenté ces dernières années à cause des intérêts négatifs. Cette croissance doit être

observée d'un œil critique, ce que font d'ailleurs la Banque nationale et l'Autorité de surveillance des marchés financiers. Il me semble important que les banques n'accordent des hypothèques qu'avec prudence. Les ménages privés doivent être en mesure de payer des intérêts plus élevés, sous peine d'insolvabilité si les intérêts croissent rapidement.

L'État devrait alors sauver les banques.

Tout de même pas. Grâce à la réglementation « too big to fail » (concernant les établissements d'importance systémique jugés trop grands pour faire faillite, ndlr), les banques disposent aujourd'hui de plus de fonds propres que pendant la crise financière de 2008.

Une entreprise suisse sur cinq a demandé un crédit Covid-19, pour un total de presque 17 milliards de francs. Quel sera le montant effectivement utilisé ?

Nous n'avons pas encore de chiffres concrets. Nous partons de l'idée qu'une bonne partie de ces crédits sont toujours en dépôt sur des comptes bancaires. Mais les entreprises ne sont pas encore sorties de leurs difficultés. On oublie souvent que ces prêts devaient servir à stabiliser le marché des crédits. Sans cautionnement public, les banques n'auraient probablement pas accordé de crédits

si rapidement. La situation sur le marché des crédits s'est d'ailleurs un peu calmée.

Qu'est-ce que le maintien d'un emploi coûte au contribuable ?

Le chômage partiel coûte moins cher au contribuable qu'une augmentation rapide du nombre de chômeurs. D'un point de vue macroéconomique, le système américain – licencier tout le monde puis le réengager – est moins efficace que le nôtre. Cela nous épargne surtout une forte souffrance humaine. Le chômage partiel permet à long terme de sauver des emplois.

De cette manière, vous soutenez également des entreprises qui, autrement, ne seraient pas viables. Ne freinez-vous pas la mutation structurelle ?

Le comportement des gens va changer à la suite de la crise – et les structures économiques aussi. C'est pourquoi il ne faudrait pas de subventions post-Covid-19 pour certains secteurs. Le besoin en organisateurs d'événements ou en agences de voyages pourrait désormais être moindre qu'auparavant. Ces secteurs peuvent bénéficier comme les autres du soutien accordé dans le cadre de l'assurance-chômage ou de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, mais nous ne devrions pas en faire plus.

À combien estimez-vous le taux de défaillance des crédits Covid-19 ?

Nous aimerions le maintenir aussi bas que possible. C'est la raison pour laquelle la durée du crédit peut être prolongée dans certains cas.

Le sauvetage de Swiss constitue l'opération la plus coûteuse. Avez-vous insisté dans ce cas sur des mesures d'économies ?

La Confédération n'exerce aucune influence sur la direction de la compagnie. Swiss a cependant dû nous présenter un modèle de financement fiable pour les prochaines années. Nous devons être sûrs que le crédit pourra être remboursé. La manière d'y arriver est l'affaire de l'entreprise.

Swiss s'est engagée à réduire ses coûts. De nombreux emplois sont en jeu.

« Le chômage partiel nous épargne une forte souffrance humaine. »



JONATHAN BAUMANN / LA VIE ÉCONOMIQUE

Swiss discutera avec les partenaires sociaux de la manière dont seront économisés les coûts.

Vous êtes encore en fonction pour quatre mois. Quelles sont vos priorités ?

Il s'agit maintenant de faire passer le budget 2021 au Parlement. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent en outre décider d'ici la fin de l'année comment gérer les dettes liées au coronavirus. Pour certaines entreprises de la Confédération comme les CFF, la manière dont les dégâts liés au coronavirus seront maîtrisés est encore incertaine. Et je voudrais transmettre l'administration des finances en bon état à ma successeur Sabine D'Amelio-Favez.

Quels chantiers lui laissez-vous ?

Le principal défi concerne les dépenses de santé. Je suis heureux que le Conseil fédéral ait envoyé en consultation, il y a quelques semaines, des mesures destinées à limiter l'augmentation des coûts. C'est aux acteurs politiques de décider jusqu'où peuvent croître les coûts de l'assurance-

maladie obligatoire. Il importe également que la réforme de l'AVS soit mise en œuvre rapidement pour atteindre l'équilibre financier d'ici 2030.

Les coûts de santé élevés font surtout souffrir les cantons et les assurés. Dans quelle mesure l'augmentation de ces coûts concerne-t-elle la Confédération ?

La contribution de la Confédération à la réduction des primes s'élève aujourd'hui à près de 3 milliards de francs et augmente chaque année de 4 %. La forte croissance des coûts de santé affecte cependant surtout les cantons et la population. Cette dernière souffre de primes en constante augmentation, ce qui affecte particulièrement les familles à revenu moyen.

Quels sont vos plans personnels à partir de février ?

J'aurai assez de temps l'année prochaine pour étudier cette question !

Entretien : Nicole Tesar, rédactrice en chef.