



Berne, le 29 novembre 2013

Le frein à l'endettement de la Confédération: expériences et perspectives

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats
Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547)
et Fischer (12.3552)

Table des matières

Condensé	5
1 Introduction	7
2 Le frein à l'endettement	8
2.1 Vue d'ensemble	8
2.2 Principe	9
2.3 Règle des dépenses.....	10
2.4 Budget extraordinaire.....	12
2.5 Compte de compensation et mécanisme de sanction	13
3 Historique du frein à l'endettement	14
3.1 Genèse du frein à l'endettement	14
3.2 Message, débats parlementaires et votation populaire.....	16
3.3 Plan de réduction du déficit.....	17
3.4 Inscription des ressources budgétaires non utilisées au crédit du compte de compensation.....	18
3.5 Modification de la procédure de filtrage	19
3.6 Règle complémentaire	20
4 Expériences en matière de politique budgétaire	22
4.1 Evolution des finances de la Confédération	22
4.2 Frein à l'endettement et politique conjoncturelle	25
4.3 Répercussions sur le processus budgétaire	28
4.4 La Suisse en comparaison internationale.....	30
5 Analyse et discussion de sujets sélectionnés	33
5.1 Objectif et monitoring.....	33
5.1.1 Objectif du frein à l'endettement.....	33
5.1.2 Gestion des soldes de crédit.....	39
5.1.3 Evolution et gestion du compte de compensation.....	43
5.1.4 Evolution du compte d'amortissement.....	46
5.2 Champ d'application et gestion globale	49
5.2.1 Traitement des investissements	49
5.2.2 Gestion sur la base du compte de résultats	54
5.2.3 Intégration des comptes spéciaux.....	58
5.2.4 Application du frein à l'endettement à certains groupes de tâches	61
5.3 Mise en œuvre du frein à l'endettement.....	63
5.3.1 Importance des recettes	63
5.3.2 Calcul du facteur conjoncturel	67
5.3.3 Planification financière et mise au point du budget	72
5.3.4 Empêcher le contournement du frein à l'endettement	76
6 Conclusions	80

Annexes	83
1 Dispositions légales concernant le frein à l'endettement.....	85
2 Les bases de l'évolution des investissements (ch. 5.2.1)	87
3 Bases du compte de résultats (ch. 5.2.2)	94
4 Elasticité des recettes par rapport au PIB (ch. 5.3.1).....	95

Condensé

La Confédération applique le frein à l'endettement depuis une décennie, ce qui permet une analyse fouillée de la politique budgétaire réglementée dans diverses situations économiques et politiques. Le présent rapport, qui trouve son origine dans un postulat de Jean-Pierre Graber, décrit le frein à l'endettement, sa genèse et ses effets; il aborde les thèmes essentiels et expose les perspectives.

L'objectif du frein à l'endettement est la stabilisation de la dette de la Confédération. Il est piloté par le compte de financement qui sur la durée ne doit pas présenter de déficit. Pour garantir une politique budgétaire en adéquation avec la situation conjoncturelle, des déficits dus à des facteurs conjoncturels sont autorisés ou des excédents sont exigés lorsque la situation économique est favorable. Le frein à l'endettement limite les dépenses au niveau des recettes structurelles estimées (c'est-à-dire corrigées des facteurs conjoncturels). Des situations exceptionnelles autorisent des dérogations. Un mécanisme de sanction complète la réglementation. Ces *dispositions de principe* sont inscrites dans la *Constitution fédérale*, ce qui rend le frein à l'endettement particulièrement contraignant.

Sous le régime du frein à l'endettement, les *finances de la Confédération* ont évolué positivement. La dette a fortement reculé, passant de 130 milliards de francs en 2005 à 112 milliards en 2012, et le taux d'endettement de la Confédération est pratiquement revenu à son niveau de 1994, soit 19 %. Les économies au titre du service de la dette ont créé une marge d'action budgétaire précieuse. De plus, le frein à l'endettement a renforcé la politique budgétaire anticyclique.

A l'avenir aussi, les réglementations légales mèneront encore tendanciellement à une réduction de la dette en termes nominaux en raison des crédits non utilisés. Au lieu d'une réduction, on pourrait se contenter d'une stabilisation de la dette, ce qui resterait conforme à la Constitution. Toutefois, du point de vue du Conseil fédéral et sur la base des expériences faites, il n'est *pas nécessaire* aujourd'hui *de modifier l'objectif*, car la réduction de la dette crée une marge d'action et permet à l'économie de mieux résister aux crises.

Il n'est pas nécessaire non plus de modifier certaines dispositions du frein à l'endettement : le *facteur conjoncturel* donne une image réaliste de l'évolution conjoncturelle. La crainte que le frein à l'endettement influe négativement sur les investissements s'est révélée infondée. Sur le *long terme*, la *part des investissements est relativement stable*. Des fonds permettent de couvrir les pics d'investissements, par exemple en matière de trafic. Le Conseil fédéral juge par conséquent judicieux de maintenir les règles actuelles.

L'évolution favorable des finances de la Confédération depuis l'introduction du frein à l'endettement est également due à d'autres causes, en premier lieu à la dynamique de l'essor économique et de l'augmentation des recettes. *L'évolution des recettes* continuera de déterminer les efforts imposés par le respect du frein à l'endettement.

Le frein à l'endettement est une règle efficace de gestion budgétaire à court terme qui a fait ses preuves. Il est *largement accepté*. Toutefois, il n'est pas en mesure de résoudre des problèmes structurels à long terme, par exemple une évolution démographique défavorable. Seules des réformes structurelles dans les domaines politiques concernés peuvent y remédier. En revanche, une nouvelle réduction du taux d'endettement de la Confédération peut aider à mettre en place

les conditions de base les plus favorables possible pour permettre aux générations futures de maîtriser les charges à venir.

1 Introduction

Une décennie s'est écoulée depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, et l'on dispose aujourd'hui de suffisamment de budgets et de comptes annuels pour une évaluation minutieuse de la politique budgétaire soumise à des règles. La période prise en considération ne couvre guère plus d'un cycle conjoncturel, mais eu égard au fait que de nombreux Etats européens envisagent d'introduire des freins à l'endettement, elle est particulièrement longue.

Le présent rapport rend compte des expériences faites avec le frein à l'endettement et permet d'aborder les questions en suspens et les défis à venir. Il trouve son origine dans un postulat de Jean-Pierre Graber (10.4022) chargeant le Conseil fédéral de rendre compte des «remarquables avantages» et des «quelques inconvénients collatéraux» du frein à l'endettement. Au-delà de ce mandat fondamental, le rapport aborde divers aspects évoqués dans le postulat et dans d'autres interventions transmises au Conseil fédéral (cf. tableau 1).

Structure du rapport

Le rapport rappelle au *chiffre 2* les éléments principaux du frein à l'endettement au regard de l'article constitutionnel. Le *chiffre 3* rend compte de l'évolution des dispositions constitutionnelles et légales. Le *chiffre 4* relate les expériences en matière de frein à l'endettement dans le cadre de la politique budgétaire. La partie analytique principale, à savoir le *chiffre 5*, est consacrée à la discussion de thèmes sélectionnés et d'interrogations concrètes. Enfin, le *chiffre 6* résume les principaux enseignements et expose les perspectives en matière de politique budgétaire.

Tableau 1: Vue d'ensemble des mandats d'examen au sens des postulats transmis

Postulat	Titre	Thèmes et chapitres concernés
10.4022 Graber Jean-Pierre	Rapport sur les effets du frein à l'endettement	Pertinence du facteur conjoncturel → 5.3.2 Frein à l'endettement en fonction des groupes de tâches → 5.2.4
11.3547 Landolt Martin	Approche systématique-ment anticyclique en matière de politique des finances	Utilisation des soldes de crédits pour des paquets conjoncturels → 5.1.2
12.3552 Fischer Roland	Renforcer l'efficacité du frein à l'endettement et la transparence de la présentation des comptes	Frein à l'endettement sur la base du compte de résultats → 5.2.2 Inclusion des comptes spéciaux → 5.2.3

2 Le frein à l'endettement

Cette première partie est consacrée à la description des éléments clés et du fonctionnement du frein à l'endettement tel qu'il se présente aujourd'hui.

2.1 Vue d'ensemble

Le frein à l'endettement comporte les éléments clés que sont une valeur cible, un instrument de pilotage, une réglementation d'exception et un mécanisme de sanction. Les dispositions y afférentes sont inscrites dans la Constitution fédérale, ce qui rend la réglementation particulièrement contraignante.

Le frein à l'endettement est un mécanisme institutionnel de gestion qui soumet la politique budgétaire de la Confédération à des règles précises. Il vise à préserver les finances fédérales de déséquilibres structurels et à garantir une politique budgétaire tenant compte de la situation conjoncturelle. Il vise ainsi deux objectifs classiques de la politique budgétaire: des finances publiques saines (objectif de durabilité) et l'atténuation des fluctuations de la conjoncture et de la croissance (objectif de stabilisation).

La dette nominale brute de la Confédération sert de *valeur cible* de la réglementation. La dette brute doit être stabilisée en termes nominaux durant un cycle conjoncturel. Cet objectif résulte de l'équilibre entre les dépenses et les recettes. En cas de croissance économique durable, la dette brute ainsi stabilisée recule par rapport au produit intérieur brut, et le taux d'endettement est progressivement réduit. En choisissant la dette brute pour valeur cible, on tient compte du fait qu'une politique budgétaire viable se mesure en premier lieu à la capacité d'assumer la dette publique.

Dispositions de principe ancrées dans la Constitution fédérale

Art. 126 Gestion des finances

¹ La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.

² Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.

³ Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'al. 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel relèvement conformément à l'art. 159, al. 3, let. c.

⁴ Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux al. 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.

⁵ La loi règle les modalités.

Pour atteindre le but visé, on doit disposer d'un *instrument de pilotage* approprié: il s'agit du solde du compte de financement qui, conformément au frein à l'endettement, doit s'équilibrer sur la durée. Dans la mise en œuvre, le solde du compte de financement corrigé des variations conjoncturelles est déterminant. Le pilotage par des valeurs corrigées des variations conjoncturelles ou par des valeurs structurelles permet aux stabilisateurs automatiques des finances fédé-

rales de jouer pleinement leur rôle. On tient ainsi explicitement compte de l'objectif de stabilisation évoqué plus haut.

Les dispositions de principe régissant le frein à l'endettement sont consignées à l'art. 126 de la Constitution fédérale (Cst.):

- L'*idée maîtresse* du frein à l'endettement figure à l'al. 1: la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Ce principe fondamental du frein à l'endettement est concrétisé dans les autres dispositions.
- Aux termes de l'al. 2, le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle (*règle des dépenses*).
- L'al. 3 dispose que l'on peut déroger à cette règle dans des situations exceptionnelles (*réglementation d'exception*), moyennant l'approbation d'une majorité des députés de chaque conseil.
- Enfin, l'al. 4 prescrit que les dépassements doivent être compensés les années suivantes (constatation et *sanction* des entorses à la règle). Les dispositions d'exécution figurent dans la loi sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC¹; cf. l'annexe 1).

Les chiffres ci-après détaillent les éléments clés du frein à l'endettement exposés ci-dessus, de même que les dispositions correspondantes de la LFC.

2.2 Principe

Le principe fixe en premier lieu l'objectif du frein à l'endettement, c'est-à-dire la stabilisation de la dette. Simultanément, il désigne comme paramètre de conduite le compte de financement, qui ne doit pas présenter de déficit sur la durée. Le choix du paramètre de conduite est primordial. Il doit être directement gérable et exercer une influence immédiate sur la valeur cible.

Le principe disposant que la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes fixe implicitement pour objectif la stabilisation en termes nominaux de la dette de la Confédération. Ce lien immédiat entre la valeur cible (le montant de la dette) et l'instrument de pilotage (le solde du compte de financement) est très important pour le succès d'une règle budgétaire.

En principe, on pourrait définir divers paramètres de pilotage pour une règle budgétaire. A cet égard, la littérature cite, outre le solde de financement, notamment les recettes fiscales, les dépenses publiques ou l'endettement lui-même. Dans leur pratique, les cantons combinent quelquefois plusieurs éléments fiscaux (par ex. le solde du compte de résultats et le taux d'autofinancement des investissements).

Tout choix d'un paramètre de conduite présente des avantages et des inconvénients. Lorsque l'on définit par exemple une limite maximale de la dette publique, la valeur cible et le paramètre de conduite sont identiques. Une règle de cette nature est en principe extrêmement efficace et

¹ RS 611.0

garantit que la dette publique ne dépasse pas un certain seuil supportable. Elle peut toutefois se heurter à d'autres objectifs de politique budgétaire: lorsqu'un seuil d'endettement est dépassé lors d'une récession, une limite rigide mène l'Etat à des consolidations budgétaires procycliques, ce qui affaiblit le rôle régulateur du budget de l'Etat en tant que stabilisateur automatique face aux fluctuations économiques globales. En privilégiant l'objectif de l'endettement par rapport à l'objectif conjoncturel, on met en péril une politique économique centrée sur le plein emploi, et partant l'acceptation et l'applicabilité d'une règle budgétaire.

Comme le rappelle le message sur le frein à l'endettement², diverses raisons militent en faveur du choix du compte de financement en tant que paramètre de conduite du frein à l'endettement: il est la base idéale pour fixer les priorités politiques parce qu'il regroupe en un seul compte toutes les activités prévues, y compris les investissements. De plus, il est en lien étroit avec l'évolution de la dette. L'horizon temporel de plusieurs années est important en regard du conflit d'objectifs évoqué: il permet un équilibre «sur la durée» et non simplement pour chaque année séparément. Au-delà de l'équilibre budgétaire, cela permet également de prendre en compte l'objectif de stabilisation conjoncturelle (conformément à l'art. 100, al. 4, Cst.).

2.3 Règle des dépenses

Le frein à l'endettement limite le niveau des dépenses à hauteur des recettes structurelles estimées (c'est-à-dire des recettes estimées corrigées des variations conjoncturelles). Le facteur conjoncturel permet l'ajustement en renseignant sur la l'utilisation des capacités de production de l'économie.

Les exigences du frein à l'endettement sont prises en compte lors de l'établissement du budget et des suppléments de crédits y afférents. Sa caractéristique essentielle se résume en une règle simple: il limite les dépenses durant un cycle conjoncturel à hauteur des recettes et garantit ainsi des finances fédérales équilibrées selon le principe évoqué plus haut. La loi sur les finances concrétise la règle comme suit (art. 13, al. 1, LFC) :

Plafond des dépenses totales = Recettes estimées x Facteur conjoncturel

Le frein à l'endettement fixe ainsi les dépenses maximales, soit le plafond des dépenses, sur la base des recettes corrigées par un facteur conjoncturel. Ce dernier mesure la situation conjoncturelle. Il correspond au rapport entre la valeur tendancielle du produit intérieur brut réel et le produit intérieur brut réel effectif attendu pour l'année concernée (art. 13, al. 3, LFC):

Facteur conjoncturel = Valeur tendancielle du PIB / PIB

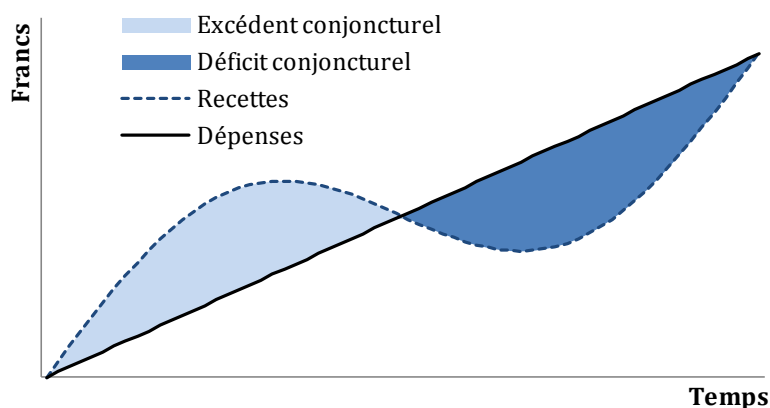
Ce facteur corrige les recettes des influences conjoncturelles attendues³. En d'autres termes, en cas de surexploitation générale des capacités de production de l'économie, les dépenses doivent être inférieures aux recettes (facteur conjoncturel < 1), alors que dans la situation contraire, elles peuvent être supérieures (facteur conjoncturel > 1). Dans le premier cas, un «excédent

² FF 2000 4295

³ Pour l'estimation de la valeur tendancielle du PIB, cf. ch. 3.5.

conjoncturel» doit être créé, et dans le second, un «déficit conjoncturel» est toléré (cf. illustration 1). En revanche, les dépenses de la Confédération ne sont pas corrigées des influences conjoncturelles. Après l'exclusion de l'assurance-chômage des comptes de la Confédération en 2003, il ne reste plus dans le budget de la Confédération de composante particulièrement sensible à la conjoncture. Seuls les intérêts passifs et les parts de tiers aux recettes sont encore influencés par la conjoncture, mais leur effet sur le résultat financier reste minime.

Illustration 1: Courbe constante des dépenses et recettes tributaires de la conjoncture



Le facteur conjoncturel est déterminé par le degré d'utilisation des capacités de production de l'économie. Même après une récession, il indique une sous-exploitation des capacités de production et autorise un déficit, alors même que l'économie affiche à nouveau une croissance supérieure à la moyenne. Ainsi, la reprise économique n'est pas freinée par une politique budgétaire restrictive. Des excédents budgétaires ne seront exigés que lorsque l'économie se sera suffisamment remise et que la croissance dépassera la tendance à long terme. On atténue ainsi tendanciellement les fluctuations conjoncturelles.

Pour tenir compte de la situation conjoncturelle, le frein à l'endettement exige un équilibre financier non sur une année, mais sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Par conséquent, c'est le résultat *structurel* du compte de financement qui est pertinent pour la gestion annuelle, c'est-à-dire le résultat corrigé des influences conjoncturelles. L'application du frein à l'endettement conduit ainsi à une pérennisation de l'évolution des dépenses et permet aux stabilisateurs automatiques des finances fédérales de déployer librement leurs effets. Lors d'une récession, des pertes de recettes dues à des facteurs conjoncturels ne doivent pas être compensées par des réductions de dépenses correspondantes. Les déficits budgétaires qui en résultent soutiennent la demande économique globale (ou empêchent des réductions procycliques des dépenses) et contribuent à la stabilisation de la croissance économique. L'effet inverse se produit en phase de haute conjoncture. Le frein à l'endettement permet de la sorte une politique budgétaire anticyclique passive, c'est-à-dire soumise à des règles et propre à stabiliser la conjoncture.

2.4 Budget extraordinaire

L'introduction du frein à l'endettement s'est accompagnée de la distinction entre un budget ordinaire et un budget extraordinaire, qui doit permettre de présenter de manière non faussée la situation budgétaire structurelle et renforcer la souplesse, la continuité et la crédibilité de la politique budgétaire.

Les recettes extraordinaires, issues notamment de la vente de valeurs patrimoniales, ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond des dépenses (art. 13, al. 2, LFC). En raison de leur caractère unique, elles ne doivent pas servir au financement du budget ordinaire, mais uniquement à la réduction de la dette. A l'inverse, les dépenses extraordinaires ne sont pas incluses dans le plafond des dépenses ordinaires, raison pour laquelle les dépenses maximales autorisées sont augmentées des dépenses extraordinaires (art. 15, al. 1, LFC). On s'assure de cette manière que ces transactions souvent uniques ou imprévisibles ne mettent pas en péril l'accomplissement constant des tâches de l'Etat par des économies dans d'autres domaines.

Pour éviter que la règle de base du frein à l'endettement soit contournée, la décision relative à des besoins de financement exceptionnels doit être prise à la majorité qualifiée des membres de chaque conseil. De plus, les besoins financiers supplémentaires doivent atteindre, en vertu de l'art. 15, al. 2, LFC, une part minimale du budget de la Confédération (0,5 % du plafond des dépenses totales, soit quelque 300 millions de francs pour 2012). Une réglementation d'exception de cette nature est nécessaire pour l'applicabilité durable et la crédibilité d'une règle budgétaire incapable de parer judicieusement à tous les événements imaginables.

Des besoins de financement exceptionnels peuvent être invoqués en cas d'«événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération» tels de graves récessions ou des catastrophes naturelles. Abstraction faite d'événements de cette gravité, des dépenses extraordinaires sont également admissibles lorsque «des adaptations du modèle comptable doivent être opérées» ou que «des concentrations de paiements liées au système comptable le requièrent» (art. 15, al. 1, LFC). Les expériences faites depuis l'introduction du critère de la non-maîtrise d'une situation montrent qu'une certaine marge d'interprétation politique reste à disposition.

Dans le cadre du frein à l'endettement, le budget extraordinaire est lui aussi soumis à une réglementation. Des dépenses extraordinaires non couvertes par des recettes extraordinaires doivent être compensées à moyen terme par le budget ordinaire. L'instrument de pilotage du budget extraordinaire est le compte d'amortissement (art. 17a, al. 1, LFC). Les dépenses extraordinaires encourues sont imputées à ce compte statistique, et les recettes extraordinaires y sont créditées. L'état du compte affiche ainsi le solde cumulé du budget extraordinaire.

Lorsque le compte présente un découvert, ce dernier doit être compensé au cours des six exercices qui suivent par des excédents structurels du budget ordinaire (art. 17b, al. 1, LFC). Lorsqu'en raison de nouvelles dépenses extraordinaires, le découvert du compte d'amortissement augmente de plus de 0,5 % du plafond des dépenses totales, le délai d'amortissement recommence à courir. Dans des cas particuliers, le Parlement peut prolonger le délai. Cette souplesse vise à garantir que l'assainissement du budget extraordinaire reste possible même en cas de très importantes dépenses extraordinaires.

2.5 Compte de compensation et mécanisme de sanction

Un mécanisme de sanction sévère est indissociable d'une réglementation crédible. Ce rôle est assumé par le compte de compensation et les conditions y afférentes pour la consolidation budgétaire.

Les exigences du frein à l'endettement étant respectées en premier lieu lors de l'établissement du budget (conformément à l'art. 13, al. 1, LFC), il convient de s'assurer qu'elles seront également respectées lors de son exécution. Cette garantie est fournie par le compte de compensation. Il ne s'agit pas d'un compte au sens comptable du terme, mais d'une statistique faisant apparaître les écarts (positifs ou négatifs) enregistrés par rapport aux exigences du frein à l'endettement. Le compte de compensation permet ainsi de contrôler l'atteinte des objectifs: à l'issue de la clôture annuelle, les dépenses maximales autorisées sont recalculées en fonction des recettes effectives et des prévisions économiques révisées, et comparées aux dépenses effectuées. La différence est inscrite au crédit ou au débit du compte de compensation, dont le solde reflète les écarts par rapport à l'objectif de stabilisation de la dette de la Confédération. Un découvert du compte de compensation signifie que l'endettement a augmenté pour un montant correspondant. A l'inverse, un excédent témoigne d'un désendettement d'un montant identique. Le compte de compensation est dans une certaine mesure la mémoire du frein à l'endettement.

Les bonifications et les charges portées au compte de compensation peuvent avoir diverses origines. *En premier lieu*, ils résultent d'erreurs dans l'estimation des recettes et dans les prévisions économiques: à cet égard, l'expérience montre que l'ampleur des variations conjoncturelles est sous-estimée. En cas de conjoncture favorable, les recettes sont plutôt sous-estimées, de sorte que les dépenses maximales autorisées sont fixées à un niveau trop bas. La correction opérée à l'issue de la clôture des comptes se traduit par une bonification. En cas de ralentissement de la conjoncture, le contraire se produit fréquemment. *En deuxième lieu*, les dépenses effectives se révèlent inférieures aux valeurs budgétaires (soldes de crédit), ce qui se traduit également par des crédits sur le compte de compensation. *En troisième lieu* enfin, une sous-utilisation planifiée des ressources du plafond des dépenses est créditée sur le compte de compensation dans la mesure où elle génère des excédents structurels lors de l'exécution du budget.

Lorsque le compte de compensation affiche un découvert, la loi prescrit de le combler sur plusieurs années (art. 17 LFC), par le biais d'un abaissement du plafond des dépenses des budgets suivants. Lorsque le découvert dépasse 6 % des dépenses totales consenties durant l'exercice comptable précédent, la sanction devient plus sévère: le dépassement doit être éliminé durant les trois exercices comptables suivants. Ce délai autorise une certaine souplesse tout en garantissant que l'assainissement budgétaire ne soit pas renvoyé aux calendes grecques, mais il peut théoriquement entrer en conflit avec la situation conjoncturelle.

La loi ne prévoit aucune mesure en cas d'excédent du compte de compensation. Le législateur a ainsi voulu que les excédents ne soient pas affectés à de futures dépenses supplémentaires, mais au désendettement.

3 Historique du frein à l'endettement

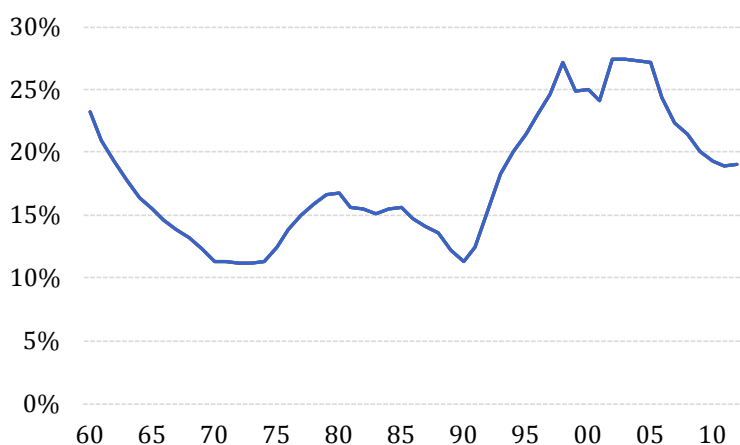
Le chemin vers le frein à l'endettement tel qu'il existe aujourd'hui a été long. On reviendra ci-après sur les raisons qui y ont conduit, avant de se pencher sur la genèse des dispositions constitutionnelles et légales et les éléments qui, dans le respect du principe de base, ont été modifiés au fil du temps.

3.1 Genèse du frein à l'endettement

Toutes les tentatives précédentes d'introduire des règles visant à contenir la croissance rapide de la dette ont échoué par manque de rigueur et absence de sanction. Par l'étape intermédiaire de l'objectif budgétaire 2001, le message relatif au frein à l'endettement a instauré une règle budgétaire au niveau de la Constitution.

Durant les décennies écoulées, la politique budgétaire de la Confédération n'a pas toujours connu le succès. En particulier, les périodes de récession et de stagnation se sont souvent accompagnées d'augmentations considérables de la dette de la Confédération, qui n'ont été que partiellement compensées durant les phases de haute conjoncture. Certes, depuis 1958, la Constitution fédérale établissait à son art. 42^{bis} un principe en vertu duquel la Confédération était tenue d'amortir le découvert de son bilan (en tenant compte de la situation économique). Cette inscription du désendettement dans la Constitution n'a toutefois pas été en mesure d'empêcher la croissance de la dette durant les années 1990. A la fin de 1999, la dette brute de la Confédération s'élevait à plus de 100 milliards de francs, soit environ 25 % du produit intérieur brut (PIB). En l'espace de neuf ans, la dette avait pratiquement triplé.

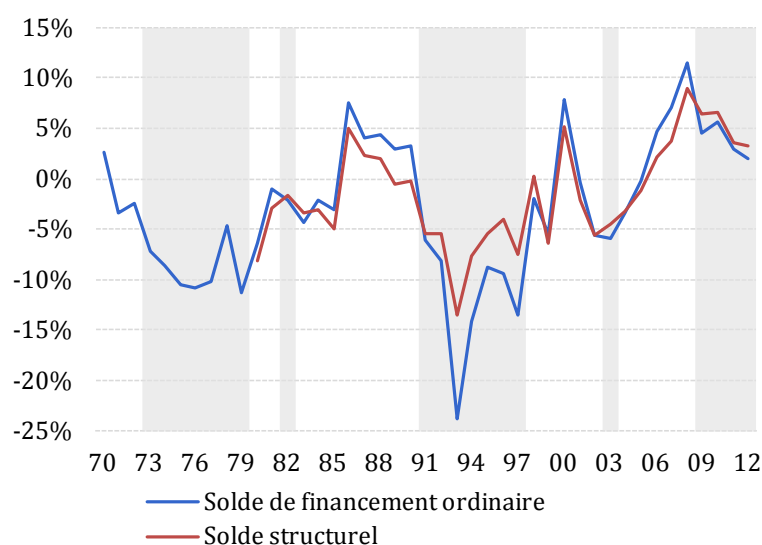
Illustration 2: Evolution à long terme du taux d'endettement de la Confédération (dette brute en % du PIB)



Bien qu'il faille avant tout rechercher l'origine de l'accroissement marqué de la dette principalement dans la phase de stagnation économique (1991–1996) et dans les coûts induits par l'autonomie et le refinancement de caisses de pensions et d'établissements de la Confédération

(1998–2003)⁴, il est apparu clairement au milieu des années 1990 que les déficits étaient en grande partie de nature structurelle et qu'ils ne pourraient être résorbés par la seule croissance économique (cf. illustration 3). Dans ce contexte, et après la mise en œuvre de plusieurs plans d'assainissement durant les années 1992 à 1994, l'actuel *frein aux dépenses* a été décidé en 1995 (art. 159, al. 3, let. b, Cst.). Cet article prescrit que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Illustration 3: Résultats du compte de financement et solde structurel (en % des recettes ordinaires; sur fond gris: années de sous-utilisation)



Les efforts d'économies et le frein aux dépenses n'ont toutefois pas suffi à réduire significativement le déficit budgétaire, et c'est dans ce contexte que l'*objectif budgétaire 2001* a été formulé en 1997. A compter de 1999, suite à la reprise et à la stabilisation de la conjoncture, le déficit du compte de financement devait être graduellement réduit pour ne plus atteindre pour l'exercice comptable 2001 que 2 % des recettes. Par un budget structurellement largement équilibré, les conditions de l'introduction d'un frein à l'endettement déjà planifié devaient être remplies. Pour réaliser les assainissements prévus par l'objectif budgétaire 2001, une nouvelle disposition transitoire et temporaire a été introduite dans la Constitution fédérale: si l'objectif n'était pas atteint, elle imposait au Conseil fédéral et au Parlement de prendre des mesures d'économies dans un délai contraignant⁵. Le projet relatif à l'objectif budgétaire 2001 a été accepté le 7 juin 1998 par le peuple (70,7 % de oui) et par tous les cantons.

Pour atteindre l'objectif budgétaire de façon économiquement et socialement supportable, le Conseil fédéral a invité à une «table ronde», entre décembre 1997 et avril 1998, les représentants les plus importants de la Confédération, des cantons, des partis gouvernementaux et des

⁴ Assainissement et refinancement des CFF; résorption des découverts des caisses de pensions de la Confédération, de La Poste et des CFF; recapitalisation de RUAG.

⁵ La disposition transitoire devait être automatiquement abrogée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement (RO 1998 2031 s.).

partenaires sociaux. Ce processus a permis l'élaboration d'un train de mesures fondé sur le consensus, présenté au Parlement en mars 1999 pour adoption en tant que *programme de stabilisation 1998*. Ce dernier comportait les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs en 2001. Du point de vue de l'époque, et eu égard aux succès qui en ont résulté ultérieurement en matière de consolidation, les conditions de l'introduction d'un frein à l'endettement étaient réunies.

Asymétries politico-économiques entravant l'équilibre budgétaire

Le frein à l'endettement a corrigé des asymétries «institutionnelles» et «de politique conjoncturelle» susceptibles de mettre en péril l'équilibre budgétaire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel: d'une part, au niveau de la Confédération, les compétences relatives à l'augmentation des recettes et celles concernant le relèvement des dépenses ne se situent pas au même niveau politique. Une augmentation des impôts les plus importants (impôt fédéral direct et taxe sur la valeur ajoutée) exige une modification de la Constitution, et partant l'approbation du peuple et des cantons. A contrario, un relèvement des dépenses peut être décidé par le Parlement, généralement à la majorité simple. D'autre part, il est plus simple d'autoriser des déficits durant les phases de récession que de les compenser par des excédents correspondants durant les phases de haute conjoncture.

3.2 Message, débats parlementaires et votation populaire

Le Parlement a soutenu le projet du Conseil fédéral relatif au frein à l'endettement, mais en limitant les possibilités de réaction en cas de découvert du compte de compensation. Il a laissé ainsi le champ libre à la définition d'objectifs plus ambitieux que la stabilisation de la dette.

Avant l'introduction du frein à l'endettement, les mécanismes institutionnels de la gestion budgétaire faisaient régulièrement l'objet de discussions de politique budgétaire. En particulier, une procédure de consultation a été menée en 1995 et 1996 déjà à propos de deux objets visant l'introduction d'un frein à l'endettement. L'idée de base avait rencontré un large écho, mais après dépouillement des résultats de la procédure de consultation, la priorité a été accordée à l'objectif budgétaire 2001. Il s'agissait de créer d'abord les conditions nécessaires à l'introduction du frein à l'endettement. Après l'acceptation de ce projet par le peuple et les cantons, on s'est attelé à la rédaction du message sur le frein à l'endettement.

En juillet 2000, le Conseil fédéral a approuvé le *message sur le frein à l'endettement* à l'intention du Parlement⁶. En mars 2001, en tant que premier conseil, le Conseil des Etats est entré en matière sur l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement et sur la révision y afférente de la *loi sur les finances*⁷. Auparavant, le Conseil fédéral avait publié le *rapport complémentaire au message sur le frein à l'endettement*⁸, pour contrer une discipline à ses yeux tendanciellement laxiste en matière de dépenses et des revendications visant des allègements fiscaux, qui trouvaient notamment leur origine dans les bons résultats de l'exercice 2000.

⁶ FF 2000 4295

⁷ FF 2000 4371

⁸ FF 2001 2255

Lors de l'examen article par article, la «*gestion*» du compte de compensation a plus particulièrement donné lieu à des discussions nourries. Selon le message, cette gestion devait être *symétrique*: l'art. 24d, al. 1, du projet de loi exigeait que tout découvert *ou* excédent du compte de compensation soit compensé (moyennant un abaissement ou un relèvement du plafond des dépenses). Cette obligation de compenser les excédents aurait eu pour conséquence que durant les années suivantes, il aurait fallu soit relever le plafond des dépenses, soit diminuer les recettes, par exemple par des réductions d'impôt. La raison de la gestion symétrique du compte de compensation telle qu'elle était prévue résidait dans la conception même de ce compte en tant qu'instrument de rectification d'estimations erronées des recettes. Dans le cas où ces dernières n'auraient pas été systématiquement mal évaluées, le solde du compte de compensation aurait fluctué à un niveau stable. La sanction encourue pour des déficits importants empêche une surestimation systématique des recettes et partant, une entorse permanente au frein à l'endettement. A l'inverse, dans le cas d'une sous-estimation systématique, l'objectif du frein à l'endettement aurait été dépassé, raison pour laquelle ces moyens auraient pu être utilisés pour relever le plafond des dépenses ou consentir des réductions d'impôt.

Le Parlement ne s'est pas rallié à cette conception et a décidé de ménager l'option d'un objectif plus ambitieux que la seule stabilisation de la dette: il devait être possible d'utiliser des excédents pour rembourser la dette. Le champ d'application de l'art. 24d, al. 1, a par conséquent été limité aux découverts. De la sorte, et contrairement à ce que prévoyait le message, les excédents ne peuvent servir au relèvement du plafond des dépenses. Aucune limite supérieure et aucune prescription quant à l'utilisation des crédits accumulés ne sont définies. La *gestion* devient dès lors *asymétrique*: elle ne concerne plus que les soldes négatifs. Un excédent reste inscrit au compte de compensation, et l'obligation de le réduire disparaît. Le Parlement a ainsi accordé la priorité à la réduction de la dette (et non au relèvement des dépenses ou aux réductions d'impôt).

Après élimination des divergences entre les deux chambres, le Conseil des Etats a adopté *en vote final*, le 22 juin 2001, l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement par 34 voix contre 6 et la modification de la loi sur les finances par 35 voix contre 6. Le Conseil national a adopté les deux objets par 127 voix contre 64 (arrêté fédéral) et 130 voix contre 62 (LFC).

Les dispositions constitutionnelles ont été acceptées en *votation populaire* le 2 décembre 2001 par 84,7 % de oui et une nette majorité dans les 26 cantons.

3.3 Plan de réduction du déficit

Le budget de la Confédération présentant, de manière inattendue, un important déficit structurel au moment de l'introduction du frein à l'endettement, la compensation structurelle a été reportée à 2007 pour des raisons de politique conjoncturelle.

Le frein à l'endettement a été appliqué pour la première fois dans le cadre du budget 2003. Lorsque le Conseil fédéral a approuvé le budget le 30 septembre 2002, on admettait que les finances fédérales seraient équilibrées avec le budget 2003. Le budget respectait dès lors le frein à l'endettement. Quelques semaines plus tard, la situation financière s'est toutefois détériorée. En

raison de la faiblesse inattendue de la conjoncture, les estimations de recettes ont dû être revues à la baisse pour 1 milliard de francs environ, et des réductions de dépenses ont été proposées au Parlement dans le but de garantir la conformité au frein à l'endettement. Au début de l'année 2003, il est apparu que la diminution des recettes serait encore plus importante que les prévisions de l'automne ne le laissaient penser. Par rapport au budget 2002, le compte 2002 affichait des pertes de recettes à hauteur de 4 milliards de francs environ. On a pu constater ainsi que, contrairement aux attentes initiales, les finances de la Confédération présentaient un déficit structurel de financement considérable qu'il aurait fallu compenser dans le budget 2004 sous le régime du frein à l'endettement. Une rectification de cette ampleur en si peu de temps aurait toutefois aggravé sensiblement la récession et aurait été incompatible avec le mandat constitutionnel imposant une politique budgétaire en adéquation avec la situation conjoncturelle.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a présenté au Parlement le *programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 2003)*, qui par rapport aux dépenses prévues dans le plan financier 2004–2006 proposait des économies à hauteur de quelque 3 milliards de francs. De plus, une disposition transitoire a été introduite dans la LFC admettant les déficits structurels existant au moment de l'introduction du frein à l'endettement et permettant de les amenuiser progressivement à l'horizon 2007 par le biais d'un *plan de réduction* contraignant. Simultanément, le plafond des dépenses a été temporairement relevé puis, à partir d'un montant de 3 milliards de francs en 2004, réduit annuellement de 1 milliard.

3.4 Inscription des ressources budgétaires non utilisées au crédit du compte de compensation

Le programme d'allégement budgétaire 2003 a modifié la conception du compte de compensation de telle sorte que non seulement les dépassements du plafond des dépenses y soient débités, mais que les ressources budgétaires non utilisées lui soient également créditées. On en est ainsi revenu à la gestion symétrique des crédits et débits du compte de compensation.

En complément au ralentissement de la croissance des dépenses et au relèvement temporaire et dégressif du plafond des dépenses, *les dispositions de la LFC relatives au compte de compensation ont été modifiées* dans le cadre du PAB 2003. Dans son message sur le frein à l'endettement, le Conseil fédéral prévoyait un calcul asymétrique en vertu duquel les dépassements du plafond des dépenses autorisés dans le budget étaient portés au débit alors que les soldes de crédits dus à l'inutilisation partielle des ressources budgétaires n'étaient pas inscrits au crédit du compte de compensation. Selon le message sur le frein à l'endettement, il convenait «de s'en tenir au principe selon lequel les crédits accordés sont échus s'ils n'ont pas été utilisés»⁹. Par le biais des soldes non portés au crédit, le Conseil fédéral espérait notamment ouvrir une possibilité de compenser des dépenses supplémentaires en cas de besoins financiers exceptionnels.

⁹ FF 2000 4295, p. 4338, ch. 1.9.5.4 (Compte de compensation et mesures d'économies).

Le fonctionnement du compte de compensation a dès lors été modifié en ce sens que toute non-utilisation de ressources par rapport aux dépenses maximales autorisées serait imputée à l'exercice concerné, indépendamment du fait qu'elle soit due à des soldes de crédits imprévus ou à des mesures d'économies. Pour ce faire, la différence entre les dépenses réelles affichées par le compte d'Etat et le montant maximal calculé sur la base des recettes effectives est portée au crédit ou au débit du compte de compensation. Le but de cette adaptation était de simplifier le calcul; de plus, la charge imputée au compte de compensation devait être atténuée par les dépenses liées aux recettes (par ex. les parts cantonales) en cas de recul imprévu des recettes.

Par rapport à la première version (message du Conseil fédéral sur le frein à l'endettement), les dispositions relatives aux crédits/débits et à la gestion du compte de compensation sont exactement opposées: elles imposent à présent que les *crédits/débits* (comptabilisation des écarts tant des recettes que des dépenses) soient *symétriques*. Simultanément, le compte de compensation est *géré de manière asymétrique*, c'est-à-dire que les découverts doivent être compensés alors que les excédents demeurent (cf. ch. 3.2).

3.5 Modification de la procédure de filtrage

La procédure initiale de détermination du facteur conjoncturel ne réagissant pas assez fortement aux fluctuations conjoncturelles d'aujourd'hui, une méthode modifiée est appliquée depuis le budget 2004.

Pour une mise en œuvre du frein à l'endettement en adéquation avec la situation conjoncturelle, on prend en compte pour le calcul du plafond des dépenses, outre les recettes estimées, un facteur conjoncturel. Ce dernier correspond au quotient de la valeur tendancielle du PIB et du PIB réel ou pronostiqué (cf. ch. 2.3). La valeur tendancielle du PIB ne peut toutefois être mesurée directement et doit être fixée par estimation. A cette fin, diverses méthodes économétriques sont utilisées. Le message sur le frein à l'endettement expose une procédure de lissage développée par Hodrick et Prescott (filtre HP), appliquée dès l'introduction dans le budget 2003 du frein à l'endettement¹⁰.

Deux raisons en particulier justifiaient le choix du filtre HP: d'une part ses propriétés symétriques qui garantissaient que les déficits et excédents conjoncturels s'équilibraient sur un cycle conjoncturel, et d'autre part la traçabilité et la transparence de la procédure. En revanche, il présentait un inconvénient car la composante tendancielle du PIB fixée à l'aide du filtre HP était fortement influencée par le dernier PIB réel observé. De ce fait, des variations purement conjoncturelles du PIB réel se reflétaient dans la valeur tendancielle estimée du PIB. Cette critique fréquemment formulée a trouvé place dans la littérature sous la notion d'«instabilité des valeurs à la marge de l'échantillon». Pour atténuer le problème, on élargit habituellement la série temporelle du PIB de prévisions supplémentaires et l'on reporte la dernière observation plus loin dans le temps. Cette manière de faire n'a pas donné de résultat satisfaisant dans le cadre du

¹⁰ La procédure n'est pas précisée dans la LFC ou dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération.

frein à l'endettement car en l'absence de prévisions conjoncturelles à moyen terme, on table pour les années du plan financier sur des taux de croissance tendanciels à plus long terme.

Ainsi, on a constaté lors de la première application du frein à l'endettement dans le budget 2003 qu'une révision des prévisions économiques durant l'année budgétaire ne se répercutait qu'à hauteur de 40 % environ dans une modification du facteur conjoncturel. La capacité du frein à l'endettement de réagir à la conjoncture s'en trouvait par conséquent amoindrie d'une façon non souhaitable. Pour améliorer tant la stabilité des valeurs limites que la capacité du facteur conjoncturel à réagir aux fluctuations, on a opéré diverses adaptations. D'une part, la formule classique de Hodrick et Prescott pour le calcul de la composante tendancielle a été modifiée, de manière à donner moins de poids aux valeurs actuelles de la série temporelle¹¹. Simultanément, les prévisions du PIB pour les années du plan financier n'ont plus été prises en compte dans le calcul du facteur conjoncturel de l'année budgétaire¹². Les expériences faites montrent que le filtre HP ainsi modifié (filtre HPm) considère que 80 % d'une révision du pronostic de croissance du PIB sont de nature conjoncturelle et qu'il en résulte une modification du facteur conjoncturel dans la même proportion. Par rapport au filtre HP traditionnel, la réactivité à la conjoncture double pratiquement¹³.

Tant le filtre HP que le filtre HPm exigent encore pour le calcul de la valeur tendancielle du PIB une hypothèse à propos du paramètre dit de lissage – généralement désigné par λ . Le paramètre de lissage influe sur la durée du cycle conjoncturel implicitement définie par la procédure. Des simulations ont montré qu'un paramètre de 100 donne la meilleure réactivité conjoncturelle possible¹⁴. Cette valeur a été fixée lors de l'introduction du frein à l'endettement et n'a pas été adaptée depuis lors.

3.6 Règle complémentaire

Les dépenses extraordinaires n'étaient initialement pas soumises au frein à l'endettement. Pour éviter toute échappatoire, on a introduit en 2010 une règle supplémentaire exigeant également une compensation dans le budget extraordinaire.

Dans la réglementation initiale du frein à l'endettement, les dépenses extraordinaires n'avaient aucune influence sur le budget ordinaire, dans le but de préserver ce dernier de fluctuations importantes et uniques des dépenses. Mais ainsi, le budget extraordinaire restait une source possible d'endettement. En particulier, le danger résidait dans le fait qu'en période de difficultés

¹¹ Bruchez, P.-A. (2003), A Modification of the HP Filter Aiming at reducing the end point bias, AFF Working Paper n°3 (ancienne série).

¹² Cf. le message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03), FF 2003 5091.

¹³ Colombier, C. (2004), Eine Neubewertung der Schuldenbremse; en collaboration avec: F. Bodmer, P.-A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, AFF Working Paper No. 2, version revue.

¹⁴ Cet ordre de grandeur vaut pour des données annuelles et correspond à la valeur calculée par les auteurs pour le filtre HP (Hodrick, R. J. et E. C. Prescott, 1997, Postwar U.S. Business Cycles : An empirical investigation, Journal of Money, Credit and Banking, vol. 29, n° 1, 1-16).

financières, la clause d'exception soit utilisée abusivement pour échapper au frein à l'endettement.

L'introduction de la règle complémentaire le 1^{er} janvier 2010 a permis de renforcer le frein à l'endettement de sorte que la loi prescrive non seulement la compensation à moyen terme du budget ordinaire, mais également celle du budget extraordinaire dans le sens d'une règle de politique budgétaire. L'idée de base de la règle complémentaire est que les déficits du budget extraordinaire soient réduits dans un laps de temps donné par des excédents structurels du budget ordinaire (cf. ch. 2.4). Le délai est suspendu lorsque le compte de compensation affiche un découvert. L'assainissement du budget extraordinaire est dès lors «subordonné» à celui du budget ordinaire.

4 Expériences en matière de politique budgétaire

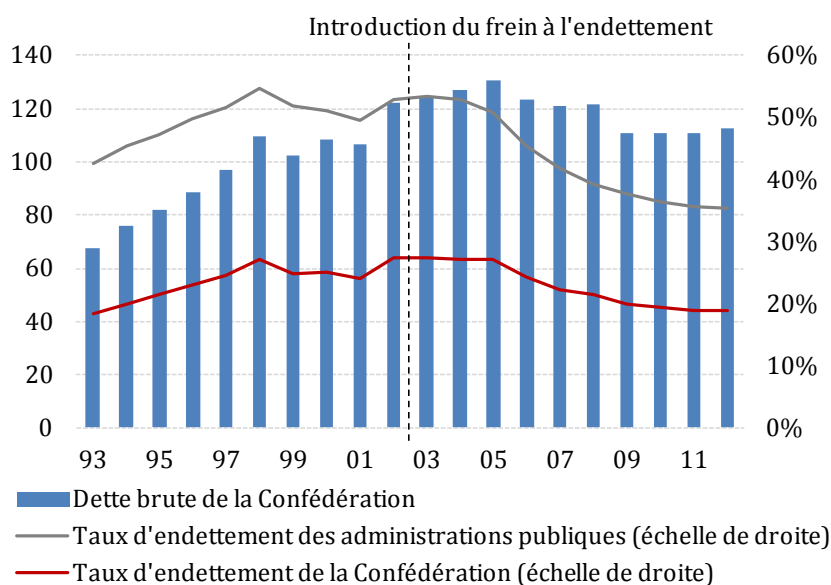
La présentation des expériences faites avec le frein à l'endettement débute par une vue d'ensemble des finances fédérales et de leurs effets sur la situation conjoncturelle. On se penchera ensuite sur les effets les plus marquants du frein à l'endettement. Enfin, la fin du chapitre placera la problématique dans une perspective internationale.

4.1 Evolution des finances de la Confédération

Depuis l'introduction du frein à l'endettement, les finances de la Confédération ont évolué favorablement, ce dont témoignent divers indicateurs. La dette s'est fortement réduite et les économies correspondantes au titre des charges d'intérêts ont élargi la marge de manoeuvre en matière de politique budgétaire.

Par rapport à 2003, la dette brute de la Confédération a fortement reculé. A la fin de l'année 2012, elle s'élevait à 112 milliards de francs, alors qu'elle était de 124 milliards au moment de l'introduction du frein à l'endettement (cf. illustration 4). En raison de la croissance économique durant la même période, le taux d'endettement a continuellement baissé de manière encore plus marquée, passant de 27,5 % à 19,0 % en 2012.

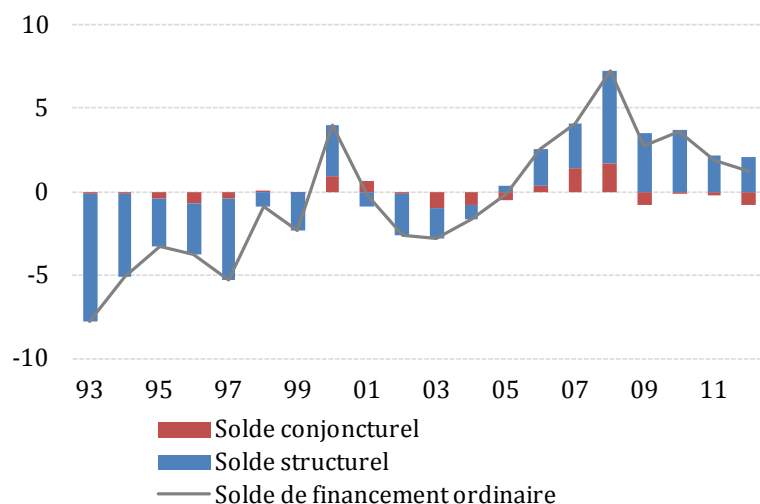
Illustration 4: Evolution de la dette (dette brute en mrd et taux d'endettement en % du PIB)



L'origine de cette évolution est à rechercher dans un assainissement durable et en profondeur des finances de la Confédération. Par le programme de stabilisation 1998, un train de mesures exhaustif a été mis en œuvre pour assainir les finances fédérales, et l'objectif budgétaire 2001 a fourni le cadre institutionnel nécessaire (cf. ch. 3.1). Par la suite, les importants déficits structurels ont été successivement réduits vers la fin des années 1990 (cf. illustration 5).

Le frein à l'endettement a permis de consolider les succès initiaux de la stabilisation des finances de la Confédération. En particulier, les impératifs du frein à l'endettement ont facilité la mise en œuvre de deux programmes d'allégement (PAB 03 et PAB 04), qui ont permis de résorber rapidement les déficits structurels inattendus du début du millénaire.

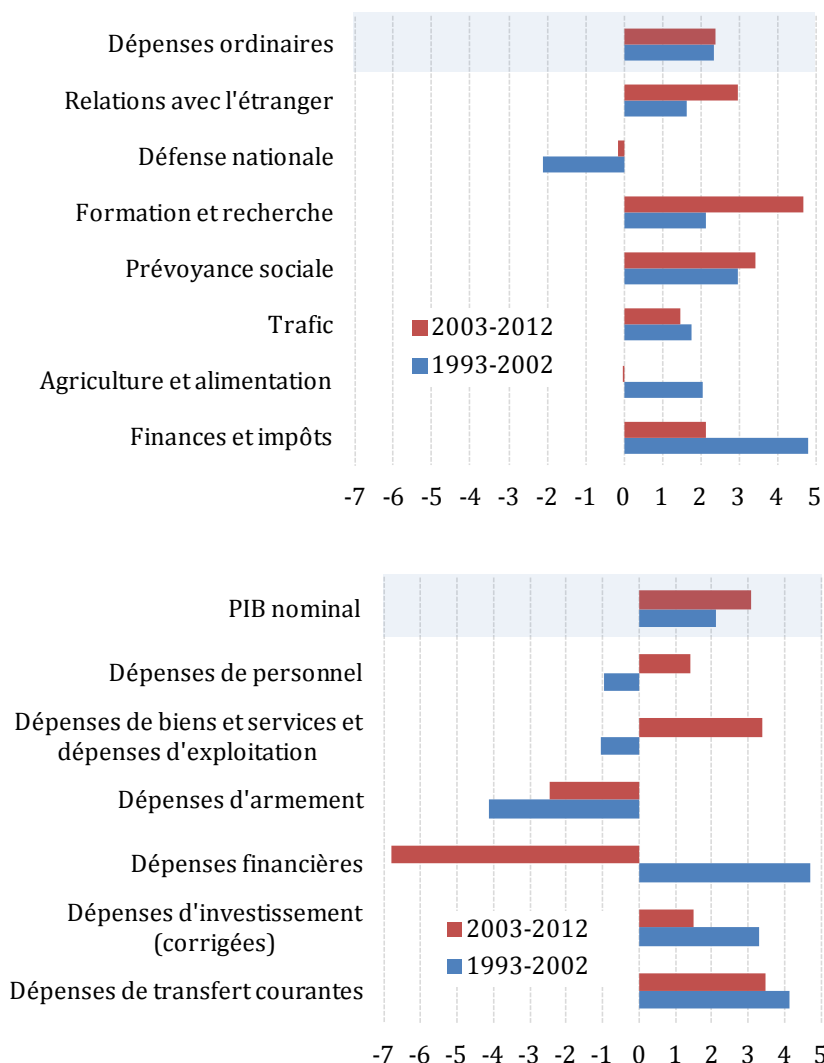
Illustration 5: Evolution des soldes de financement ordinaires et de leurs composantes (en mrd)



La réduction de la dette qui a suivi a été favorisée par les conditions cadres économiques des années 2004 à 2008. Ainsi, outre la Confédération, les cantons et les communes ont également pu, dans le sillage de la forte croissance du produit intérieur brut, réduire substantiellement leur taux d'endettement. Toutefois, c'est principalement grâce au frein à l'endettement, au niveau fédéral, que la forte croissance des recettes durant cette période a généré des excédents budgétaires correspondants. Une comparaison des taux de croissance moyens entre les dix années qui ont précédé l'introduction du frein à l'endettement et les dix années qui ont suivi montre que la croissance annuelle des dépenses a pu être stabilisée au même niveau depuis l'introduction du frein à l'endettement (1993–2002: 2,3 %; 2003–2012: 2,4 %), bien que la croissance économique annuelle ait augmenté depuis le début du siècle (2,1 %, respectivement 3,1 %; cf. illustration 6).

Bien que la croissance des dépenses soit restée stable entre les dix années qui ont précédé l'introduction du frein à l'endettement et les dix années suivantes, la dynamique de certains groupes de comptes et groupes de tâches s'est en partie profondément modifiée. Les changements les plus marquants concernent les charges financières ou les dépenses dans le domaine des finances et des impôts. L'importante réduction de la dette depuis 2008, couplée avec le faible niveau des taux d'intérêt, a provoqué un fort recul des intérêts passifs. Par rapport au chiffre record de 2006, les charges financières ont été significativement réduites. Les augmentations concernent principalement les dépenses dans les domaines des relations avec l'étranger, de la formation et de la recherche, et de la prévoyance sociale, alors que les groupes de tâches «Trafic» ainsi que «Agriculture et alimentation» ont connu une croissance inférieure à celle qu'ils affichaient avant l'introduction du frein à l'endettement.

Illustration 6: Evolution des dépenses de la Confédération par groupe de tâches et groupe de comptes (croissance annuelle moyenne en %)



Si l'on considère les divers groupes de comptes, on constate qu'après l'introduction du frein à l'endettement, le domaine propre de la Confédération a connu une expansion – à l'exception des dépenses d'armement – alors que la dynamique des dépenses de transfert s'est estompée. Durant les deux périodes, les taux de croissance du domaine propre de la Confédération sont toutefois restés nettement en-deçà de ceux des transferts¹⁵. En revanche, le taux de croissance moyen des dépenses d'investissement a reculé (de 3,3 % à 1,5 %; chiffres corrigés des ruptures structurelles, cf. ch. 5.2.1). La cause principale de cette croissance en baisse est à rechercher dans le record d'investissements au tournant du millénaire (NLFA, routes nationales). La comparaison fondée sur le compte d'Etat reste toutefois incomplète. Dans le domaine des investissements, il

¹⁵ Ces considérations traduisent des tendances. Les chiffres ne sont pas corrigés des ruptures structurelles. Ainsi, dans le compte d'Etat, le transfert des EPF dans un compte spécial (à compter du 1^{er} janvier 2000) conduit à une réduction des effectifs et des coûts d'exploitation et à une augmentation simultanée des dépenses de transfert à hauteur de la contribution financière (environ 1,7 milliard de francs).

faut également tenir compte des comptes spéciaux de la Confédération (fonds FTP, fonds d'infrastructure, domaine des EPF) pour ne pas fausser l'analyse (cf. ch. 5.2.1).

4.2 Frein à l'endettement et politique conjoncturelle

La conception du frein à l'endettement, axée sur la situation conjoncturelle, a permis de mettre un terme à la politique budgétaire des années 1980 et 1990, souvent procyclique. Ainsi qu'en témoigne la récession de 2009, le frein à l'endettement offre également une marge d'action suffisante pour réagir à une détérioration temporaire de la situation conjoncturelle. L'instrument des dépenses extraordinaires n'a pas encore été utilisé dans le cadre d'une grave récession.

Primauté des stabilisateurs automatiques

Dans l'article sur la politique conjoncturelle, la Constitution fédérale exige que la Confédération tienne compte de la situation conjoncturelle en matière de recettes et de dépenses (art. 100, al. 4, Cst.). En d'autres termes, la politique budgétaire doit avoir un effet stabilisateur sur le cycle conjoncturel: en période de récession, il s'agit de soutenir l'économie, alors qu'en période de forte expansion, il convient de l'endiguer. A cet effet, on peut intervenir de deux façons: activement par des décisions de politique budgétaire discrétionnaires, ou passivement par le biais des stabilisateurs automatiques (cf. détails ci-dessous).

Il existe un conflit potentiel entre le but de la stabilisation conjoncturelle et celui du frein à l'endettement (à savoir la stabilisation de la dette): la stimulation de l'économie en période de basse conjoncture (par ex. par une augmentation des dépenses) grève les finances publiques, notamment lorsqu'il n'est pas possible de réduire ces charges supplémentaires durant les années de haute conjoncture consécutives.

En concevant le frein à l'endettement, on a résolu ce conflit d'objectifs en décrétant que l'équilibre budgétaire devait être atteint à moyen terme ou sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Pour répondre aux exigences de politique conjoncturelle à court terme, on peut modifier de manière stabilisatrice le solde budgétaire en axant les dépenses sur les recettes *corrigées des facteurs conjoncturels*.

Le frein à l'endettement vise donc en premier lieu à permettre aux *stabilisateurs automatiques* de déployer leurs effets. Dans le cadre des finances de la Confédération, les recettes jouent le rôle de stabilisateur automatique¹⁶. Lorsque la conjoncture faiblit, la baisse des recettes provoque tendanciellement une augmentation du déficit, alors que dans la situation inverse, les recettes augmentent et créent des excédents. Si le frein à l'endettement exigeait un budget constamment équilibré, il faudrait réduire les dépenses lorsque la conjoncture faiblit et les augmenter à nouveau lors de la reprise économique. Toutefois, sous l'angle de la politique conjoncturelle, ce mécanisme n'est pas souhaitable: il renforcerait encore les cycles conjoncturels au lieu de les atténuer (politique financière procyclique). C'est pourquoi le frein à l'endettement vise l'équili-

¹⁶ Au contraire de l'assurance-chômage (AC) dans laquelle les dépenses jouent le rôle de stabilisateur automatique du fait qu'elles s'accroissent massivement en cas d'augmentation du chômage.

bre budgétaire à moyen terme et autorise à court terme – en fonction de la situation conjoncturelle – des déficits (ou exige des excédents). Le fonctionnement de cette souplesse conjoncturelle est expliqué en détail au ch. 5.3.2.¹⁷

Mesures discrétionnaires subsidiaires

Le régime du frein à l'endettement ne prévoit pas de mesures de politique conjoncturelle actives dans les situations courantes. Dans des cas exceptionnels, les exigences du frein à l'endettement peuvent toutefois être assouplies. Le message sur le frein à l'endettement donne explicitement pour exemple d'une éventualité non maîtrisable une «récession grave». Si, dans une telle situation, les instruments de politique monétaire devenaient inopérants et que des mesures complémentaires de politique budgétaire s'imposaient, on pourrait faire valoir des besoins de financement exceptionnels pour des dépenses ciblées dépassant le plafond des dépenses.

On n'applique qu'avec retenue une politique budgétaire discrétionnaire en vue de stabiliser la situation conjoncturelle car elle n'est efficace que dans une certaine mesure: en matière de politique budgétaire, les processus de décision sont généralement longs (c'est-à-dire que tendanciellement, les effets ne se font sentir que trop tard), et l'on risque en fin de compte soit de prendre des mesures sans effet stabilisateur de la conjoncture, soit des mesures sur lesquelles il sera difficile de revenir en cas de reprise économique. En outre, dans les économies ouvertes de petite taille telles la Suisse, l'efficacité de telles mesures est généralement limitée par une quote-part élevée des importations. Dans des circonstances normales à tout le moins, la politique monétaire se prête mieux que la politique budgétaire à la poursuite des objectifs de politique conjoncturelle parce qu'elle peut réagir plus rapidement à l'évolution de la situation et qu'elle peut influencer sur l'ensemble de l'activité économique par le biais de la politique en matière de taux d'intérêt.

Abandon d'une politique budgétaire procyclique

Un indicateur de l'orientation conjoncturelle de la politique financière est ce que l'on nomme l'impulsion budgétaire. Elle correspond à la modification du solde comptable corrigé des facteurs conjoncturels (c'est-à-dire au solde structurel). Dans la mesure où ces éléments non maîtrisables sont écartés, elle permet de mesurer l'adéquation de la politique à la situation conjoncturelle. L'impulsion budgétaire renforce les effets de la politique budgétaire discrétionnaire sur l'économie.

L'illustration 7 place l'impulsion budgétaire (en % du PIB) en regard de l'écart de production¹⁸ qui traduit le taux d'utilisation des capacités de production de l'économie.¹⁹ Le graphique montre clairement que la politique budgétaire discrétionnaire des années 1980 et 1990 a généralement été procyclique. Ainsi, durant l'essor économique de la fin des années 1980, contrairement à une politique budgétaire prudente, l'excédent a été réduit ou le déficit a augmenté avant de

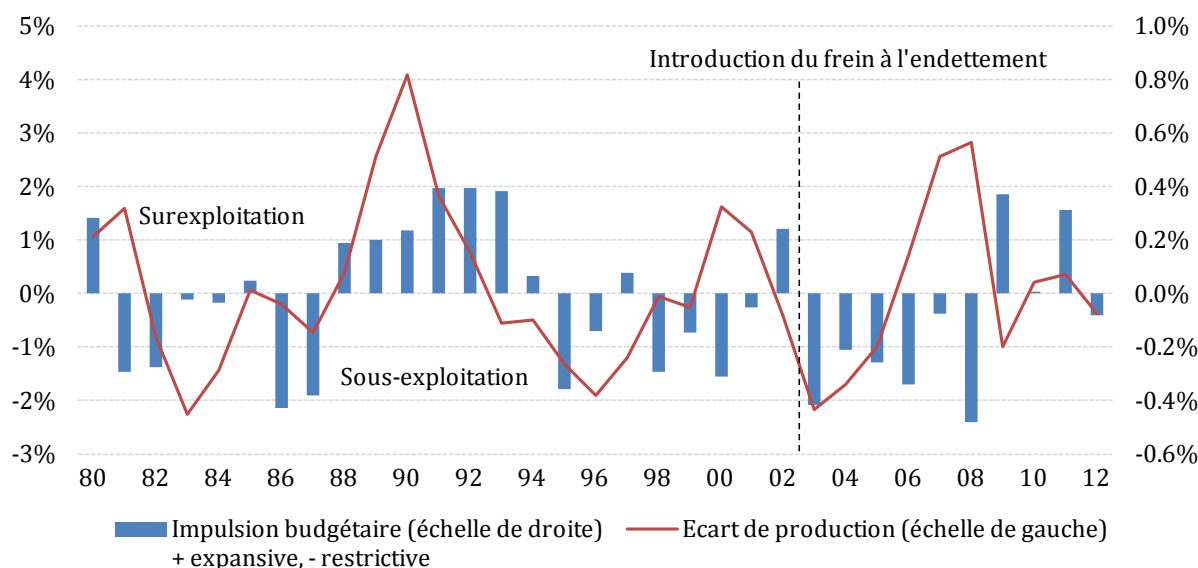
¹⁷ Les estimations de recettes erronées sur la base de facteurs cycliques, compensées à moyen terme dans le compte de compensation, exercent aussi tendanciellement un effet anticyclique.

¹⁸ Selon le filtre HPm, cf. ch. 5.3.2.

¹⁹ L'impulsion budgétaire est représentée jusqu'en 2001 par une moyenne bisannuelle pour éliminer les distorsions apparues durant les décennies 1980 et 1990 en raison du système de taxation sur deux ans.

reculer à nouveau tendancielle pendant la phase de sous-exploitation des capacités de production de l'économie qui a suivi (récession et stagnation).

Illustration 7: impulsion budgétaire et écart de production (en % du PIB)



Comme mentionné au ch. 3.3, une consolidation budgétaire a été opérée lors de la phase d'introduction du frein à l'endettement pour que l'on soit en mesure de respecter intégralement les exigences du frein à l'endettement à partir de l'année 2007. Les effets procycliques déployés par ces programmes d'allègement dans un environnement marqué par la récession ont néanmoins pu être atténués par le plan de réduction du déficit²⁰.

L'équilibre budgétaire une fois atteint, la politique budgétaire discrétionnaire est devenue neutre ou anticyclique à partir de 2006, c'est-à-dire que les stabilisateurs automatiques ont pu déployer leurs effets ou bénéficier d'un soutien supplémentaire. En d'autres termes, durant les années de reprise 2006 à 2008, le frein à l'endettement et les excédents qu'il exigeait ont empêché que les recettes supplémentaires dues à des facteurs conjoncturels ne provoquent une augmentation des dépenses. Cet effet s'est encore trouvé renforcé par des prévisions erronées du fait que l'ampleur de la reprise et le montant des recettes avaient été sous-estimés dans le budget.

Supportant en 2009 que la crise financière s'étendrait à l'économie réelle, le Parlement a adopté trois séries de mesures de stabilisation discrétionnaires à trois niveaux différents. Les trois séries de mesures ont pu être mises en œuvre en utilisant la marge d'action que le frein à l'endettement laissait à la politique budgétaire, grâce aux excédents structurels disponibles²¹. A cette époque, eu égard à la situation économique mondiale, on ne pouvait plus écarter le risque d'une

²⁰ La BAK Basel Economics a évalué au préalable les effets conjoncturels des programmes d'allègement. Leur impact négatif sur le produit intérieur brut a été estimé à quelque 0,5 %.

²¹ Cf. à ce propos les rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO):
 - CDF (2012), Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008 – 2010. Evaluation de la conception et de la mise en œuvre des mesures de stabilisation conjoncturelle mai 2012;
 - SECO (2012), Rapport sur les mesures de stabilisation 2009/2010, 15 mai 2012.

grave récession, ce qui a incité le Conseil fédéral et l'administration fédérale à envisager des mesures entraînant des dépenses extraordinaires. Mais pour la Suisse, la situation conjoncturelle a évolué beaucoup plus favorablement que prévu, de sorte que de telles mesures devenaient superflues.

Finalement, le Parlement a adopté un autre train de mesures en 2011 par un nouveau supplément au budget et sans besoins financiers exceptionnels, réagissant ainsi à l'appréciation rapide du franc suisse.

Conclusion

Le frein à l'endettement a notablement contribué au passage d'une politique budgétaire procyclique à une politique en adéquation avec la situation conjoncturelle en ce qu'il autorise des déficits en période de sous-exploitation des capacités de production de l'économie et qu'il exige – ce qui est tout aussi important – des excédents dans la situation inverse. Grâce au facteur conjoncturel, les recettes peuvent jouer un rôle de stabilisateur automatique. On peut, dans certaines limites, réagir à une détérioration de la situation conjoncturelle dans le cadre du budget ordinaire (comme l'a montré la récession de l'année 2009). Dans le cas d'une grave récession, on disposerait par ailleurs de l'instrument des dépenses extraordinaires. Bien que le frein à l'endettement ait réduit la marge d'action pour des mesures de politique conjoncturelle discrétionnaires, la politique budgétaire est davantage en adéquation avec la conjoncture. L'une des raisons principales en est l'impact des règles sur la discipline budgétaire durant les années économiquement favorables.

4.3 Répercussions sur le processus budgétaire

Le frein à l'endettement a profondément modifié le processus budgétaire: le montant maximal des dépenses introduit une approche par le haut («top down») dans le processus budgétaire, qui impose une discipline sévère et permet une budgétisation plus précise. De plus, le frein à l'endettement a un effet d'anticipation marqué, même en l'absence d'obligation légale en ce qui concerne le plan financier.

Le frein à l'endettement est un pilier essentiel du processus budgétaire du Conseil fédéral en ce qu'il a introduit une approche par le haut («top down», c'est-à-dire une règle s'appliquant au budget dans sa globalité), qui contraste avec l'approche inverse habituelle par le bas («bottom up», les ressources budgétaires étant proposées de manière décentralisée). Au lancement du processus budgétaire interne à l'administration en février, le Conseil fédéral se fonde systématiquement sur un plan financier actualisé de l'année précédente et place ce dernier en regard des exigences du frein à l'endettement. Lorsque les dépenses actualisées sont inférieures aux recettes corrigées des facteurs conjoncturels, il charge les départements d'élaborer leurs budgets sur cette base. Il peut également allouer des ressources supplémentaires à certains groupes de tâches. En revanche, lorsque les conditions du frein à l'endettement ne sont pas remplies, il impose des économies. Dans la suite du processus budgétaire, l'instrument de pilotage principal reste

les plafonds des dépenses des départements dérivés du plan financier et du plafond général des dépenses au sens du frein à l'endettement.

Pour autant, cela n'empêche pas le Conseil fédéral de fixer des objectifs de politique budgétaire complémentaires ou plus ambitieux, par exemple une stabilisation de la quote-part de l'Etat ou la création d'excédents structurels. Mais le respect impératif du frein à l'endettement évite les discussions récurrentes concernant le montant adéquat des dépenses publiques. Depuis l'introduction du frein à l'endettement, on s'est habitué à ce que le Conseil fédéral soumette au Parlement un budget inférieur de quelques dizaines ou centaines de millions de francs aux exigences, de sorte que le Parlement puisse le cas échéant fixer ou adapter des priorités à court terme sans devoir chercher des compensations.

Les exigences du frein à l'endettement ne sont impératives que pour le budget; sur le plan légal, elles ne sont pas contraignantes pour le plan financier. Le Conseil fédéral veille néanmoins à leur respect dans le cadre du plan financier, ce qui lui permet de repérer à temps les déficits structurels et de prendre les mesures qui s'imposent. Le frein à l'endettement consolide donc également les perspectives à moyen terme.

Par ailleurs, le frein à l'endettement influe sur la structure des dépenses: en fixant une limite maximale aux dépenses, on privilégie tendanciellement les dépenses liées, par exemple les prestations en faveur des assurances sociales (AVS, AI, réduction des primes) et les parts de tiers aux recettes de la Confédération telles que les prévoit la Constitution. Il n'est généralement pas possible de prendre à court terme des mesures d'allégement pour ce type de dépenses, de sorte que les réductions doivent cibler d'autres dépenses, telles celles de la défense, de la formation et de la recherche ou encore de l'agriculture. C'est pourquoi, dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a défini des taux de croissance à moyen terme pour les tâches agrégées en groupes de tâches. Dans le programme de la législature 2011–2015, il a décidé qu'il élaborerait également des priorités à moyen terme (huit à dix ans) pour sa politique de dépenses. Il peut ainsi identifier à temps tout risque que des dépenses fortement liées mettent en péril d'autres tâches tout aussi importantes pour l'économie et la prospérité du pays, et y remédier en prenant les mesures qui s'imposent.

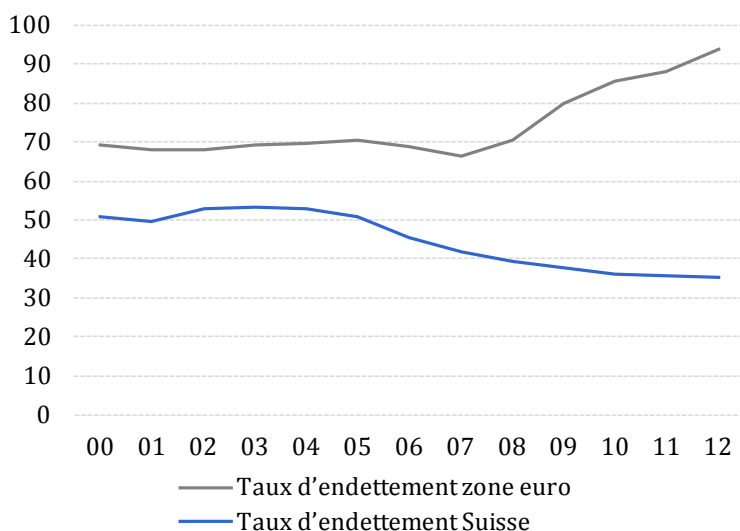
Enfin, le frein à l'endettement favorise une budgétisation plus précise en éliminant toute incitation systématique à surestimer les recettes lors de l'élaboration du budget, car les déficits structurels qui en résulteraient seraient imputés au compte de compensation et devraient être compensés ultérieurement.

4.4 La Suisse en comparaison internationale

Alors que, jusqu'à l'introduction du frein à l'endettement, la Suisse affichait un taux d'endettement certes un peu inférieur mais néanmoins comparable à celui de la zone euro, la situation a nettement changé les années suivantes. Depuis 2008, le recul constant du taux d'endettement de la Suisse contraste avec une augmentation dramatique de celui de la zone euro.

Durant les quinze à vingt dernières années, des mesures ont été prises tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons en vue d'instaurer une politique budgétaire viable. A l'heure actuelle, presque tous les cantons prévoient des restrictions budgétaires (cf. encadré à la fin du présent chapitre). Ils peuvent ainsi enrayer l'augmentation guère supportable de la dette publique des années 1990 et renverser la tendance. Cette évolution a bénéficié d'une croissance économique relativement forte avant et après la récession de 2009. Suite aux répercussions de la crise financière et économique, la dette a fortement augmenté dans la zone euro; les effets ont été encore renforcés par la faible reprise dès 2009 et par la nouvelle récession de 2012 qui perdurera vraisemblablement en 2013²².

Illustration 8: Comparaison entre les taux d'endettement de la Suisse et de la zone euro (en % du PIB)



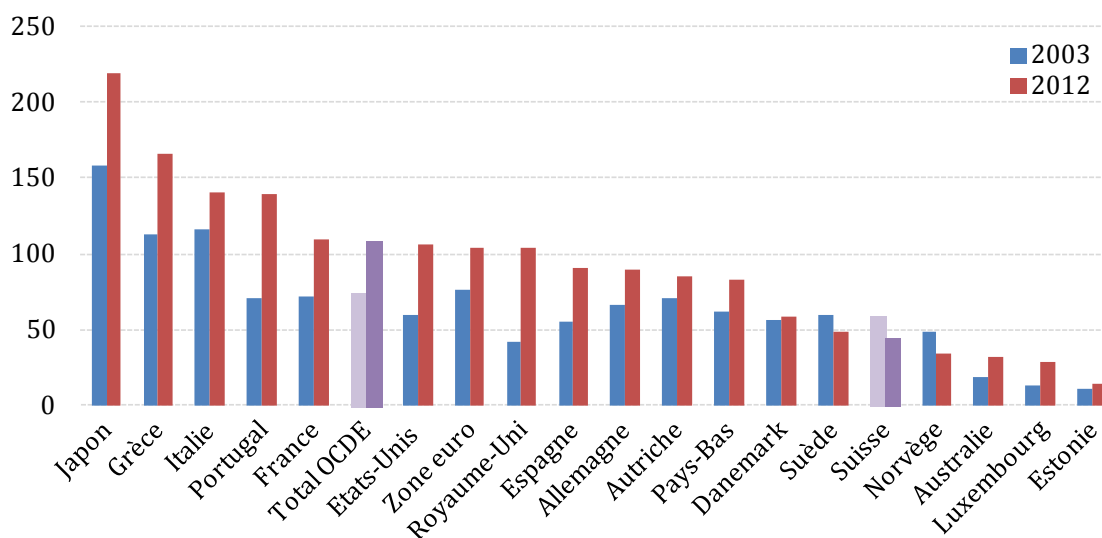
Outre le taux d'endettement, d'autres indicateurs des finances publiques suisses sont parmi les plus faibles en comparaison avec d'autres pays industrialisés. Ainsi, la quote-part fiscale, qui rapporte au PIB l'ensemble des recettes fiscales (impôts et cotisations versées aux assurances sociales) était de 28,5 % en 2012; de même, la quote-part de l'Etat en Suisse (qui rapporte les dépenses publiques au PIB) est l'une des plus faibles de la zone OCDE. Notamment en ce qui concerne la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat, il faut néanmoins tenir compte du fait

²² Selon les prévisions de la Commission de l'UE du 3 mai 2013.

que les structures étatiques hétérogènes compliquent les comparaisons internationales²³. Enfin, le solde du compte de financement de la Suisse affiche une quote-part d'excédent légèrement positive de 0,3 %. La Suisse compte ainsi parmi les rares Etats présentant un excédent en 2012.

Tant pour la quote-part des capitaux de tiers²⁴ que pour la quote-part d'excédent ou de déficit²⁵, les chiffres de l'OCDE montrent que la situation des finances publiques en Suisse est bonne et qu'elle s'est visiblement améliorée depuis 2003 (quote-part des capitaux de tiers 2012: 44 %, cf. illustration 9; quote-part d'excédent 2012: + 0,7 %, cf. illustration 10). Si l'on prend la quote-part des capitaux de tiers pour référence, seuls la Norvège, l'Australie, le Luxembourg et l'Estonie connaissaient une meilleure situation au sein de l'OCDE.

Illustration 9: Quote-part des capitaux de tiers en 2003 et 2012 (en % du PIB)



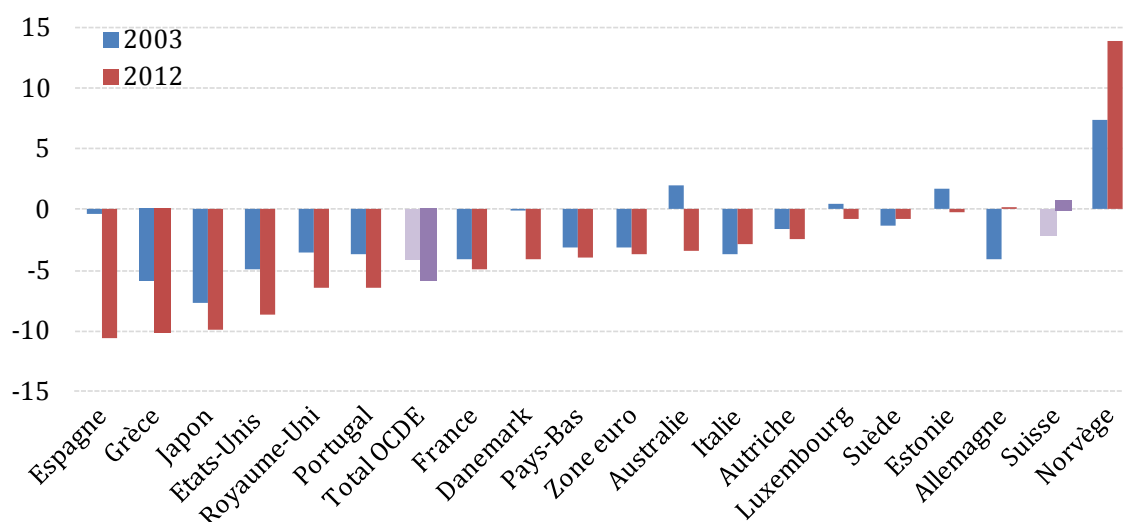
Source: OCDE, Perspectives économiques 93, mai 2013

²³ En Suisse, l'assurance-maladie obligatoire et les caisses de prévoyance professionnelle ne figurent pas dans le secteur des administrations publiques, mais dans le secteur privé. Les recettes et dépenses des caisses-maladie et des caisses de pensions sont par conséquent ignorées dans le calcul de la quote-part fiscale et de la quote-part de l'Etat.

²⁴ La notion de «quote-part des capitaux de tiers» utilisée par l'OCDE et le FMI est plus complète que le taux d'endettement au sens des critères de Maastricht (Eurostat). Outre la dette, elle prend notamment en compte les provisions et les réserves liées (en capitaux de tiers) et dépasse systématiquement les chiffres fournis par la norme européenne. En outre, l'évaluation se fonde sur les prix du marché et non sur les valeurs nominales.

²⁵ La quote-part d'excédent ou de déficit au sens de l'OCDE n'est pas corrigée des transactions uniques particulières (connues sous le nom de «one offs» dans la terminologie du FMI) et peut par conséquent diverger des chiffres fournis par la statistique financière. En 2012, la différence (+ 0,4 point de pourcentage) était due aux recettes extraordinaires de la nouvelle attribution des licences de téléphonie mobile.

Illustration 10: Quote-part de déficit ou d'excédent 2003 et 2012 (en % du PIB)



Source : OCDE, Perspectives économiques 93, mai 2013

Frein à l'endettement dans les cantons et à l'étranger

Le frein à l'endettement est un moyen institutionnel permettant d'éviter le surendettement. Outre la Confédération, les cantons connaissent également des règles budgétaires analogues (sauf Appenzell Rhodes-Intérieures), qui limitent l'endettement²⁶. La plus ancienne règle cantonale sur l'endettement date de 1929 (canton de Saint-Gall). Le frein à l'endettement de la Confédération a, sur plusieurs points, repris l'idée de base du modèle saint-gallois. A ce propos, on citera notamment l'obligation faite au Parlement de respecter des exigences budgétaires et un mécanisme de sanction lorsque l'objectif n'est pas atteint au moment de la clôture des comptes. Dans le détail, les règles budgétaires cantonales sont toutefois très hétérogènes et elles se distinguent toutes de celles de la Confédération (cf. également l'encadré du ch. 5.2.2 concernant le compte de résultats). Par exemple, seule une minorité de cantons prend en compte la situation conjoncturelle, et le cas échéant, souvent par le seul biais de formulations qualitatives telles l'exigence d'une gestion des finances publiques en adéquation avec la conjoncture. De plus, les sanctions sont diversement conçues.

Au plan international également, les règles budgétaires rencontrent un intérêt croissant. En 1990, seuls cinq Etats appliquaient de telles règles au niveau de l'Etat central (l'Allemagne, l'Indonésie, le Japon, le Luxembourg et les Etats-Unis d'Amérique). Durant les deux décennies écoulées, le nombre des Etats dotés de règles budgétaires nationales ou supranationales est passé à 76 (état fin mars 2012)²⁷. A ce propos, on soulignera le rôle important joué par le pacte de stabilité et de croissance de l'UE qui, en premier lieu, impose aux Etats membres de ramener leur dette à 3 % du PIB au plus et à ne pas dépasser un endettement supérieur à 60 % du PIB. Tous les Etats membres de l'UE n'ont toutefois pas respecté ces règles budgétaires. C'est dans ce contexte qu'a été signé le 2 mars 2012, par 25 Etats membres de l'UE, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire («Pacte budgétaire européen»), par lequel les Etats contractants (notamment ceux de la zone euro) s'engagent à mettre en œuvre des règles budgétaires internes, durables et contraignantes.

²⁶ Source: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances CDF (2012), Règles de politique budgétaire des cantons: freins aux dépenses, aux déficits et à l'endettement (état 18 décembre 2012).

²⁷ Cf. Fonds monétaire international (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the «Next-Generation» Rules. A New Dataset.

5 Analyse et discussion de sujets sélectionnés

A partir des expériences de ces dix dernières années et des perspectives d'avenir, ce chapitre analyse et discute diverses questions concernant le frein à l'endettement. Ces dernières portent tout d'abord sur l'objectif (ch. 5.1), puis sur le champ d'application du frein à l'endettement (ch. 5.2) et finalement sur la mise en œuvre (ch. 5.3). Les points soulevés par les trois postulats Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) et Fischer (12.3552) sont intégrés dans ces développements.

5.1 Objectif et monitoring

5.1.1 Objectif du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement a contribué à mettre fin à la hausse de l'endettement et à réduire de 18 milliards la dette de la Confédération. L'objectif minimal de stabilité ancré dans la Constitution a donc été respecté. Les dispositions légales auront tendance, à l'avenir aussi, à entraîner une diminution nominale de l'endettement. Plutôt que de le réduire, on pourrait également envisager de stabiliser cet endettement. Selon le Conseil fédéral, il n'est nullement nécessaire à l'heure actuelle de revenir sur l'objectif fixé puisque la réduction de l'endettement crée une marge de manœuvre et accroît la résistance de l'économie nationale à la crise.

Exposé du problème

Conformément à la Constitution fédérale, l'objectif minimal du frein à l'endettement consiste à stabiliser le niveau de la dette. L'effet du frein à l'endettement a dépassé cet objectif: depuis 2005, les dettes ont pu être nettement réduites. L'une des raisons en est que des ressources budgétaires n'ont systématiquement pas été utilisées au titre des dépenses (écarts positifs), situation qui perdurera à l'avenir. Les prescriptions légales relatives au compte de compensation font en sorte que les *écarts positifs par rapport au budget servent exclusivement à réduire les dettes*. Le pouvoir politique n'est pas libre d'affecter ces ressources à d'autres fins, par exemple à des baisses d'impôts ou à une augmentation des dépenses. C'est dans ce contexte que sont discutés ci-après les objectifs actuels et les autres objectifs envisageables.

Objectif actuel et effet du frein à l'endettement

L'objectif du frein à l'endettement est défini à l'art. 126, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.): «La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes». Ainsi, un solde de financement équilibré à moyen terme implique une stabilisation de l'endettement brut. Mais aucun plafond, en chiffres absolus ou relatifs, pour l'endettement brut de la Confédération n'est défini.

L'équilibre des recettes et des dépenses requis aux termes de la Constitution est un objectif minimal. Les dépenses ne doivent pas excéder les recettes; en revanche, les excédents de recettes sont possibles. C'est ce qui découle de l'art. 126, al. 2, Cst., où il est explicitement question d'un

plafond des dépenses totales, mais aussi de la genèse du frein à l'endettement (en réaction à la hausse de la dette publique dans les années 1990).

Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, l'objectif minimal implicite d'une stabilisation nominale de la dette a été nettement dépassé. Après un pic en 2005, l'endettement a diminué de 18 milliards jusqu'en 2012. Par rapport au produit intérieur brut (PIB), la baisse est encore plus nette avec un taux qui est passé de 27 à 19 %. Elle a permis d'annuler en partie la hausse de l'endettement des années 1990, motif de l'introduction du frein à l'endettement. Comme on l'a vu au ch. 4.4, la dette publique de la Suisse est sensiblement inférieure à celle d'autres pays industriels. A 35,7 % (en 2012), elle se situe toutefois encore au-dessus du niveau des années 1990 (30,9 % en 1990).

La réduction a été favorisée notamment par une conjoncture favorable de 2004 à 2008 et par l'accroissement des recettes, supérieur aux attentes, qui s'est ensuivi. Les écarts systématiquement positifs des dépenses par rapport au budget fédéral (1 milliard par an en moyenne) y ont également contribué pour une bonne part. La réduction de la dette se reflète dans le solde croissant du compte de compensation. L'analyse des bonifications versées au compte de compensation en éclaire les causes (cf. ch. 5.1.3).

Objectif et effet du frein à l'endettement

Selon le message sur le frein à l'endettement, l'objectif déclaré du Conseil fédéral était de stabiliser la dette nominale et, par là même, de réduire progressivement le taux d'endettement (dettes en % du PIB)²⁸. En revanche, il n'était pas prévu que la dette en termes nominaux diminue également par le jeu de soldes de crédit: si les dépenses n'atteignaient pas le montant approuvé au budget, la différence devait servir en priorité à compenser les dépenses extraordinaires. A partir de 2010, la règle complémentaire s'est traduite par un resserrement de la règle constitutionnelle: les déficits du budget extraordinaire doivent être compensés par une réduction des dépenses ordinaires. Les écarts positifs permettent un amortissement systématique de la dette. En outre, les suppléments sont inférieurs à ceux datant d'avant le frein à l'endettement, si bien que ces écarts s'accroissent.

Quel est le niveau optimal d'endettement?

Quant au niveau optimal d'endettement pour un Etat, aucun consensus à ce sujet n'existe parmi les économistes. Certes, le taux d'endettement (autrement dit la dette nominale en % du PIB) est universellement reconnu comme le critère d'évaluation de l'importance économique de l'endettement et donc des risques qui y sont liés. Mais aucune thèse scientifique ne précise quel doit être le niveau du taux d'endettement. Il est généralement admis que la croissance de l'économie est affectée par un très haut niveau d'endettement²⁹. Toutefois, les avis sont très controversés à propos du niveau qui entrave cette croissance^{30,31}. Le plafond de 60 % qui a cours dans l'UE relève surtout d'une décision politique.

²⁸ FF 2000 4295, ch. 1.9.1 («Objet et cible du frein à l'endettement»)

²⁹ Reinhart, C. M., V. R. Reinhart et K. S. Rogoff (2013), Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes Since 1800, *Journal of Economic Perspectives*, volume 26, n° 3

³⁰ Herndon T., M. Ash, R. Pollin (2013), Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, *Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amhurst*, avril 2013.

³¹ Baum, A., C. Checherita et P. Rother (2013), Debt and growth, *New Evidence for the Euro Area, EZB Working Papers Series*, n° 1450

En revanche, une large unanimité règne sur le fait qu'une politique budgétaire viable à long terme présuppose la *stabilité* du taux d'endettement: une augmentation constante de ce taux recèle un risque d'insolvabilité de l'Etat à moyen et long termes. Le critère déterminant pour la dynamique du taux d'endettement est le rapport entre la charge d'intérêts, la croissance économique et le solde primaire (solde avant paiement du service de la dette). Tant que le taux des intérêts passifs n'excède pas la croissance du PIB, la charge d'intérêts peut être assumée au travers d'un réendettement. Vu le faible niveau du loyer de l'argent, cette condition serait actuellement remplie pour la Confédération. Si toutefois le taux des intérêts passifs dépasse celui de la croissance du PIB, la stabilisation du taux d'endettement nécessitera un excédent du solde primaire. Ce dernier point est garanti à moyen terme par le frein à l'endettement.

Endettement public et équité intergénérationnelle

La charge qui pèsera sur les générations futures du fait de la dette publique dépendra de divers facteurs. Sous réserve que cette dette puisse être refinancée par chacune d'elles et que l'Etat ne s'endette qu'en Suisse, il n'y aura au final aucun transfert de charges intergénérationnel. Dans ce cas, les prochaines générations se reverseront les intérêts (charge des contribuables en faveur des créanciers) et le paiement des intérêts pourra être répercuté sur la génération suivante en contractant de nouvelles dettes, à condition que ces dettes restent économiquement supportables, ce qui dépendra dans une large mesure du niveau des taux d'intérêt et de la croissance de l'économie.

C'est pourquoi, dans un tel contexte, une comparaison des charges de la dette apparaît trop simpliste. Les générations à venir hériteront non seulement des dettes de l'Etat, mais encore des valeurs patrimoniales correspondantes (et se reverseront donc les intérêts passifs). Si les dettes de la première génération servent à financer la consommation publique plutôt que les investissements, alors les capitaux accumulés et, par là-même, les possibilités de production des générations futures fondront. Il en ira de même si le financement de la dette publique conduit à refouler les investissements privés.

La question du montant optimal des investissements de l'Etat et donc de la composition des dépenses publiques se pose indépendamment du niveau de la dette. L'activité d'investissement de l'Etat peut être insuffisante, que la dette publique augmente ou qu'elle diminue. Aussi la discussion sur le niveau des investissements de l'Etat ne devrait-elle pas être menée au titre de l'équité intergénérationnelle mais dans la perspective des conditions-cadre de l'économie et de la compétitivité économique.

Autres objectifs envisageables

D'une façon générale, le frein à l'endettement visait à stabiliser la dette en termes nominaux (voir l'encadré concernant son objectif et son effet). Le Parlement a toutefois laissé sciemment ouverte la possibilité d'un effet plus ambitieux que la stabilisation de la dette, en ce sens qu'il a exclu la possibilité de réduire les excédents en compte de compensation (cf. ch. 3.2).

Du fait des dispositions en vigueur de la loi sur les finances de la Confédération, l'amortissement de la dette devrait se poursuivre à l'avenir. La raison en est que le niveau global des dépenses effectives est systématiquement inférieur au budget (cf. ch. 5.1.2), de sorte que même en cas d'équilibre structurel des budgets, la tendance restera à la réduction de l'endettement. Cette dernière ne résultera donc pas directement de décisions du Parlement lors de la fixation du budget mais, indirectement, du fait que l'administration maintient systématiquement des écarts positifs par rapport au budget.

Voici une comparaison entre le régime actuel et les autres objectifs envisageables. La réglementation actuelle conduit à un amortissement continu de la dette. D'autres objectifs envisageables consisteraient à stabiliser la dette ou le taux d'endettement:

- *Amortissement de la dette (statu quo)*

A l'avenir, l'amortissement de la dette devrait être plus lent qu'au cours des 10 dernières années. La Confédération serait donc encore loin d'un désendettement total. Par ailleurs, un amortissement du découvert du bilan ne serait atteint que vers l'année 2030³². Le taux d'endettement baissera sans doute plus vite. Si l'évolution actuelle se poursuit, il tomberait en-deçà de 10 % dès 2026, ce qui, même en tenant compte des dettes des cantons et des communes, constitue un chiffre très bas en comparaison internationale.

Le recul constant de la dette se traduirait par un allègement de la charge d'intérêts, ce qui créerait une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire pour la Confédération. De surcroît, cela renforcerait le pouvoir de résistance de la politique budgétaire en cas de crise économique.

A ce profit font face, du point de vue macroéconomique, des coûts d'opportunité³³, du fait, par exemple, que les ressources affectées à l'amortissement de la dette ne seraient pas disponibles pour financer les dépenses dans des secteurs favorisant la croissance. Les coûts liés à l'amortissement de la dette devraient augmenter si les conditions-cadre de la politique budgétaire venaient à se détériorer de façon nette et durable sous l'influence de facteurs exogènes et si le respect du frein à l'endettement exigeait de procéder à des hausses d'impôts ou à des réductions sensibles des dépenses. Dans une telle situation, la pression politique qui pèse sur le frein à l'endettement en tant qu'institution croîtrait avec le risque de voir ce référentiel affaibli par des «solutions de rechange» (cf. ch. 5.3.4). Jusqu'ici, le contexte du frein à l'endettement a été plutôt favorable en dépit de la récession de 2009. Quant à savoir comment évolueront les coûts et le profit tiré de l'amortissement de la dette, la question reste entière.

- *Stabilisation nominale*

Par rapport au statu quo, une stabilisation nominale de la dette publique élargirait (d'environ 1 mrd) la liberté d'action budgétaire de la Confédération en ce sens que les écarts positifs des dépenses par rapport au budget pourraient non pas servir à amortir la dette mais être affectés à des dépenses supplémentaires ou à des baisses d'impôts. Le taux d'endettement continuerait ainsi à baisser. Quant à la charge d'intérêts, elle demeurerait inchangée en chiffres absolus, compte tenu de l'hypothèse de taux d'intérêt stables, tout en diminuant au fil du temps par rapport aux dépenses globales.

La stabilisation nominale est conforme aux dispositions de la Constitution sur le frein à l'endettement. L'orientation de la politique budgétaire sur cet objectif implique cependant

³² L'amortissement du découvert du bilan ou, plus exactement, des capitaux propres négatifs de la Confédération ne sera sans doute pas atteint avant 18 ans en partant de l'hypothèse d'un découvert du bilan de 31 milliards à fin 2012, d'une diminution annuelle des dépenses par rapport au montant budgétisé (1 mrd en moyenne) et du remboursement des prêts accordés à l'assurance-chômage (2012: 5,0 mrd) et au FTP (2012: 8,0 mrd).

³³ Les coûts d'opportunité (ou coûts de renonciation) désignent la perte de biens auxquels on renonce par choix, autrement dit lorsqu'on affecte les ressources disponibles à un usage donné au détriment d'autres choix.

de modifier la loi sur les finances de la Confédération (et notamment les dispositions relatives au compte de compensation, cf. ch. 5.1.3).

- *Stabilisation du taux d'endettement*

A partir de la réflexion développée plus haut, selon laquelle la viabilité à long terme de la politique financière est garantie par un taux d'endettement stable et que le taux d'endettement de la Suisse a atteint un bas niveau par rapport à l'étranger, un autre objectif du frein à l'endettement pourrait consister à faire en sorte que le taux d'endettement ne puisse plus augmenter au fil du temps. Dans l'hypothèse d'une croissance persistante de l'économie, cela permettrait un certain gonflement de la dette en termes nominaux ou, plus exactement, un déficit structurel de l'ordre de 1 milliards³⁴. Il en résulterait, par rapport à aujourd'hui, une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire de quelque 2 milliards.

La stabilité du taux d'endettement implique que les dépenses d'intérêts ne baissent plus par rapport aux dépenses totales comme c'était le cas jusqu'ici mais restent à peu près stables.

Cet objectif serait moins contraignant que le minimum constitutionnel, ce qui nécessiterait directement une modification de la Constitution.

Le tableau 2 que voici résume les trois objectifs décrits, à savoir «amortissement de la dette», «stabilisation nominale» et «stabilisation du taux d'endettement»:

³⁴ Un moteur important de la dynamique de l'endettement est l'écart entre le taux d'intérêt et la croissance économique. Le calcul repose sur l'hypothèse d'un écart nominal d'un point de pourcentage. A cette condition, la stabilisation du taux d'endettement à 19 % nécessiterait un excédent primaire (excédent avant paiement du service de la dette) d'env. 1,1 milliard.

Tableau 2: Evaluation des trois objectifs de frein à l'endettement envisageables, avec une appréciation qualitative (vert: positif, jaune: inconvénient éventuel; rouge: politiquement délicat)

	Amortissement de la dette (statu quo)	Stabilisation nominale	Stabilisation du taux d'endettement
Incidences sur la politique budgétaire³⁵	Maintien des excédents structurels (env. 1 mrd) Diminution des intérêts passifs propice à élargir la marge de manœuvre budgétaire.	Budget équilibré sur le plan structurel Intérêts passifs stables, mais en diminution par rapport aux autres dépenses.	Déficits structurels (env. 1 mrd) Augmentation nominale des intérêts passifs mais leur part dans le budget reste constante.
Incidences sur l'économie nationale	Résistance accrue aux crises économiques et financières (recul plus marqué du taux d'endettement).	Résistance accrue aux crises économiques et financières (recul du taux d'endettement).	Pas de résistance accrue aux crises économiques et financières.
Niveau politique	Bonne acceptation et bon rodage du frein à l'endettement sur le plan politique.	Equilibre des recettes et des dépenses aisément communicable.	Abandon d'un modèle qui a fait ses preuves et modification d'une disposition constitutionnelle bien ancrée.
Adaptations nécessaires du droit	Pas de modifications.	Nécessité de modifier la LFC pour éviter une alimentation du compte de compensation par les écarts positifs.	Nécessité de modifier la Constitution afin d'autoriser des déficits structurels.

Conclusion

Le Conseil fédéral est d'avis qu'aucune intervention ne s'impose actuellement quant à l'effet du frein à l'endettement. La poursuite de l'amortissement de la dette est judicieuse car elle accroît la résistance de l'économie suisse dans des situations difficiles telles que des crises sur les marchés financiers; les expériences internationales démontrent que le taux d'endettement peut augmenter très vite en période de crise.

En outre, l'amortissement de la dette dans le budget de la Confédération ménage une liberté d'action plus grande grâce à une réduction de la charge d'intérêts. Enfin, le soutien politique apporté au frein à l'endettement dans la population reste important. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'est prononcé, dans ses réponses à diverses interventions (motions 11.3486 et 12.3551, interpellation 13.3019), en faveur de la poursuite de l'amortissement de la dette. Il faut préciser toutefois que cette réduction est intervenue dans un contexte économique plutôt favorable.

Un abandon de la stratégie actuelle ne serait une option envisageable aux yeux du Conseil fédéral que si les coûts liés à la réalisation d'excédents structurels étaient supérieurs à l'utilité d'une nouvelle réduction de l'endettement. Dans ces circonstances, la loi sur les finances de la Confédération pourrait, dans les limites fixées par la Constitution, être modifiée de telle sorte que les

³⁵ Le tableau indique le solde structurel du compte. Par rapport à aujourd'hui, la marge de manœuvre budgétaire augmenterait de 1 milliard (stabilisation nominale) ou de 2 milliards (stabilisation du taux d'endettement).

ressources budgétaires non utilisées au titre des dépenses puissent être affectées à des dépenses supplémentaires ou à des baisses d'impôts (cf. ch. 5.1.3).

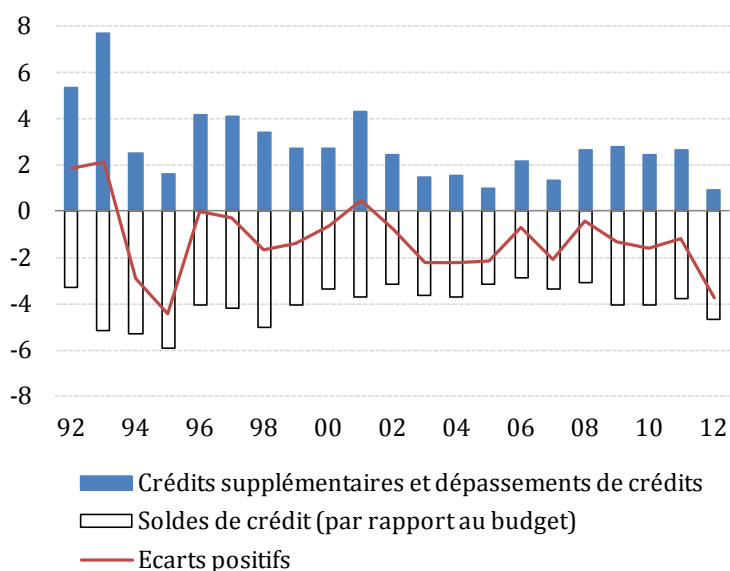
5.1.2 Gestion des soldes de crédit

Les soldes de crédit systématiques ont un impact considérable sur le résultat comptable. Ils sont en général la conséquence d'une utilisation économe des ressources tout autant que d'une budgétisation prudente. Les soldes de crédit permettent de financer des suppléments et, au surplus, de réduire la dette, mais pourraient conduire à une allocation sous-optimale des ressources.

Exposé du problème

Les dépenses de la Confédération sont en général budgétées avec prudence. C'est pourquoi s'accumulent, en fin d'année budgétaire, des reliquats sur les crédits budgétaires approuvés par le Parlement (soldes de crédit). Ce chapitre a pour objet d'analyser les motifs de cette pratique budgétaire prudente et d'examiner la requête formulée dans le postulat Landolt (11.3547), à savoir affecter à des fins déterminées, dans le cadre de paquets conjoncturels ultérieurs, les crédits inutilisés cumulés.

Illustration 11: Ressources budgétaires non utilisées (écarts positifs) en raison de soldes de crédits et d'augmentations de crédits ultérieures (en % des crédits inscrits au budget)



Soldes de crédit systématiques

Les dépenses engagées durant un exercice comptable sont, en moyenne annuelle, systématiquement inférieures à celles autorisées au budget (cf. illustration 11). La raison de ces écarts positifs réside dans les soldes de crédit, qui sont généralement plus importants que les augmen-

tations de crédits ultérieures requis sous la forme de crédits supplémentaires et de dépassements de crédits isolés.

D'une façon générale, les écarts budgétaires sont dans la nature même de l'exécution du budget. La fixation des crédits budgétaires est liée à des incertitudes qui échappent la plupart du temps à l'influence du Conseil fédéral et de l'administration. Elles tiennent au fait que l'allocation des ressources précède d'une durée considérable leur utilisation. Par ailleurs, les besoins en ressources sont tributaires (en partie du moins) d'événements non planifiables. Mais à elles seules, ces conditions n'expliquent pas totalement comment naissent les soldes de crédit. Ces derniers peuvent être motivés par trois autres facteurs d'influence spécifiques, qui se distinguent par leur genèse et leur effet.

Pratique budgétaire prudente: un effet général

La loi sur les finances de la Confédération dispose, à l'art. 32, al. 1, que lors de l'établissement du budget, les crédits sont évalués selon un calcul rigoureux des besoins *prévisibles*. Les crédits ainsi fixés ne peuvent en principe pas être dépassés. Seul un événement imprévisible peut donner lieu à une demande de crédit supplémentaire. Sachant que les acteurs de l'administration sont peu enclins à prendre des risques et à consacrer des charges administratives à une demande de crédit supplémentaire, cela implique une pratique budgétaire prudente: les unités administratives ont tendance à se ménager des marges de sécurité pour faire face à des dépenses imprévues. Un crédit non épuisé sera alors plus facile à justifier qu'un éventuel crédit supplémentaire (aversion à la perte: les «pertes» ont une pondération plus forte que les «gains»).

Les soldes de crédit naissent tout autant d'une gestion économe des ressources allouées en ce sens que les unités administratives, alors même que se dessine une non-utilisation, renoncent à engager des dépenses supplémentaires. Pourtant, quand bien même elles voudraient employer ces ressources, leur marge de manœuvre serait très restreinte du fait de la spécification des crédits, autrement dit de l'affectation des ressources à des fins déterminées, dans une fenêtre temporelle étroite (encore que cette spécification des crédits serait assouplie dans le domaine propre en raison des modifications prévues dans le cadre du nouveau modèle de gestion NMG).

Fondamentalement, le fait de prévoir des réserves pour subvenir à des dépenses imprévues est parfaitement compatible avec une budgétisation sérieuse. Il faut l'interpréter comme l'expression d'un principe de prudence en matière de politique budgétaire et ne pas le mésestimer en soi. Du point de vue des responsables du budget des diverses unités administratives, cette pratique prudente est la marque d'un comportement rationnel. Dans une perspective plus générale, toutefois, l'orientation sur le principe de prudence conduit à une allocation inefficente des ressources. Au total, les réserves individuelles sont trop importantes, ce qui restreint l'allocation des ressources. De surcroît, il en résulte un impact au niveau du pilotage de la politique budgétaire: le frein à l'endettement s'appliquant au budget, une politique budgétaire prudente implique que le budget fasse état «ex post» (c'est-à-dire à la reddition des comptes) d'un excédent (structurel) plus substantiel qu'«ex ante», autrement dit lors de l'établissement du budget. L'exécution du budget requiert certes des crédits supplémentaires qui puissent être financés par les crédits inutilisés. Mais comme l'indique l'illustration 11, ces crédits supplémentaires ne mobilisent en général qu'une partie des soldes de crédit.

Surestimation de certains postes de recettes: incidences sur les parts de tiers aux recettes

Les recettes inscrites au budget constituent une estimation fiable des recettes qui seront effectivement réalisées (cf. ch. 5.3.1). Bien que les recettes ne fassent généralement pas l'objet d'une estimation erronée, on ne peut pas exclure que, certaines années, elles soient surestimées ou au contraire sous-estimées. S'il s'agit de recettes d'impôts ou de taxes attribuées à des tiers pour des parts déterminées, une surestimation génère des soldes de crédit qui échappent à l'influence des unités administratives. Dans ce cas, seule la qualité des estimations de recettes peut influencer sur l'ampleur de ces crédits inutilisés. Des améliorations ont été apportées sur ce point ces dernières années, par exemple en ce qui concerne l'impôt anticipé. L'objectif du Conseil fédéral est de présenter des estimations fiables; ce faisant, il ne devrait plus y avoir, en moyenne pluriannuelle, de soldes de crédits sur les parts de tiers aux recettes.

Risque de variation des taux d'intérêt et erreurs d'évaluation des recettes: effet sur les intérêts passifs

Au niveau de la charge d'intérêts, on observe régulièrement des soldes de crédit substantiels qu'expliquent plusieurs facteurs:

- *Baisse des taux d'intérêt:* lorsque les taux d'intérêt sont inférieurs aux prévisions budgétaires, les agios (surcotes sur l'émission d'emprunts) augmentent en conséquence par rapport au budget. Lors de l'augmentation d'emprunts existants dont la rémunération est plus élevée que le prix du marché, les investisseurs sont disposés à payer un surcoût. Comme ces agios font l'objet d'une comptabilisation impliquant une diminution des dépenses, ils contribuent à la baisse de la charge d'intérêts. Il se produit en outre un effet de levier: du fait que l'agio ou le disagio correspondant sont intégralement comptabilisés durant l'année d'émission, les variations des taux du marché ont des répercussions de grande ampleur: celles-ci sont asymétriques car les gros disagios sont évités en raison de leur assujettissement à l'impôt anticipé.
- *Erreur d'estimation des recettes:* la Trésorerie fédérale estime, par extrapolation pour l'année en cours, les besoins financiers pour le budget de l'année suivante. C'est sur cette base qu'est fixé le volume d'émissions prévu et que sont inscrites au budget les dépenses d'intérêts. Si cette extrapolation fait apparaître des excédents inattendus des recettes, le besoin de refinancement diminuera vers la fin de l'année et il en résultera l'année suivante des soldes de crédit sur la charge d'intérêts.

Le compte de financement enregistre la totalité des agios et disagios de l'année d'émission. Dans le cadre de l'optimisation du modèle comptable, une étude est en cours sur l'éventualité d'une comptabilisation conforme à la période des agios et disagios dans le compte de financement. Les agios et disagios feraient alors l'objet d'un lissage, ce qui n'entraînerait plus de variations de forte amplitude des dépenses d'intérêts et désamorcerait du même coup le problème des soldes de crédit causé par les agios et les disagios.

Affectation à des fins déterminées, dans le cadre de paquets conjoncturels ultérieurs

Dans son postulat (11.3547), Martin Landolt a demandé au Conseil fédéral d'étudier une modification de la loi sur les finances de la Confédération «qui permettra d'affecter à des fins détermi-

nées, dans le cadre de paquets conjoncturels ultérieurs, les crédits inutilisés cumulés». Cette requête repose sur le constat que la Suisse, grâce entre autres à l'approche anticyclique adoptée par l'Etat, a mieux surmonté la récente crise économique que la plupart des autres pays. Les ressources et possibilités doivent être assurées en prévision de la prochaine crise.

La mise en œuvre du postulat impliquerait – comme pour les comptes de compensation et d'amortissement – la tenue d'une statistique recensant les ressources accumulées. Vu la concurrence qui en résulterait entre les trois statistiques (compte de compensation, compte d'amortissement et compte de paquets conjoncturels), il conviendrait d'établir de nouvelles règles. Il en va de même de l'emploi des ressources: les dépenses au titre des paquets conjoncturels sont soumises au frein à l'endettement. Il faudrait donc créer une seconde catégorie de dépenses extraordinaires, ce qui, toutefois, accentuerait le risque d'une gestion peu économe des ressources faute de critères clairs et convaincants pour régir leur emploi. Au final, assujettir le régime du frein à l'endettement à de nouvelles règles qui feraient l'objet d'un nouveau référentiel poserait nettement plus de complications, ne serait-ce que sous forme de pertes de transparence, de compréhension et de plausibilité pour le Parlement et la population.

L'introduction d'un fonds en faveur de mesures de politique conjoncturelle serait de surcroît en contradiction avec le principe du frein à l'endettement, qui vise à une politique fiscale passivement anticyclique (cf. ch. 4.2). Le frein à l'endettement fait office – en plus de l'assurance-chômage – de stabilisateur automatique: sans qu'il soit nécessaire de prendre des décisions politiques, la récession se solde par un excédent des dépenses qui soutient la demande globale de l'économie nationale et stabilise son évolution. Ce mécanisme est conçu pour atténuer les variations normales de la conjoncture. Il a fait ses preuves, entre autres, pendant la récession de 2009. En cas de grave récession, le régime du frein à l'endettement prévoit explicitement la possibilité de relever les dépenses au-dessus du plafond prévu, ce qui permet de soutenir la conjoncture, au-delà de la stabilisation automatique, par des mesures discrétionnaires de politique budgétaire. Il existe donc un instrument cohérent de politique budgétaire anticyclique.

Les mesures discrétionnaires (au cas par cas) de politique conjoncturelle ne sont prévues qu'à titre exceptionnel sous le régime du frein à l'endettement car la stimulation ciblée de l'économie est difficile à concrétiser dans la pratique. Les mesures appropriées doivent agir au bon moment, de façon ciblée et temporaire. Etant donné que la prise de décision politique et la mise en œuvre des mesures concrètes prennent du temps, le risque est qu'elles ne commencent à déployer leurs effets que lorsque la reprise économique est déjà amorcée. C'est pourquoi les mesures de politique conjoncturelle ont souvent un effet procyclique. Quant à l'effet conjoncturel visé, il relève lui aussi du défi. Dans des économies ouvertes de petite taille telles que la Suisse, cet effet a tendance à être moindre que dans de grands pays, sachant qu'une partie de la demande est satisfaite par des importations supplémentaires et reste sans influence sur l'économie indigène (niveau inférieur des multiplicateurs). Enfin, il est souvent difficile d'imposer un délai dans le processus politique puisque les mesures décidées sont prolongées au-delà de la période de récession.

Conclusion

Les écarts des dépenses par rapport au budget sont dans la nature de l'exécution du budget. Les besoins effectifs en ressources ne sont pas complètement planifiables. Les crédits pouvant être sous-utilisés mais non dépassés, les unités administratives tendent à se ménager des réserves de sécurité. Comme ces soldes de crédit s'accumulent de façon systématique et que le frein à l'endettement s'applique dès l'étape du budget (et non pas au compte de la Confédération), ils se traduisent par une congestion du frein à l'endettement et donc par un amortissement constant de la dette publique (cf. ch. 5.1.3). Ils remplissent par-dessus le marché une fonction importante dans le pilotage du budget en ouvrant des créneaux à des crédits supplémentaires. C'est pourquoi les soldes de crédit ne sont pas condamnables en tant que tels. Récemment, toutefois, des mesures ont été prises et des projets ont été conçus ou lancés, qui (entre autres effets secondaires), laissent escompter un repli des soldes de crédit par de meilleures estimations des recettes et un lissage des dépenses d'intérêts. Dans le système actuel, empêcher la constitution de pareils soldes n'est pas possible. Il y en aura donc à l'avenir aussi.

Il convient de rejeter la création d'un fonds en faveur de mesures de politique conjoncturelle, qui serait en contradiction avec le principe du frein à l'endettement, lequel mise au premier chef sur le rôle de stabilisateur automatique du budget fédéral et ne prévoit qu'à titre exceptionnel des mesures discrétionnaires difficilement applicables en pratique. Bref, il existe d'ores et déjà un arsenal de politique budgétaire anticyclique qui a fait ses preuves.

5.1.3 Evolution et gestion du compte de compensation

L'accroissement quasi continu du solde du compte de compensation est imputable pour les deux tiers à des erreurs d'évaluation des recettes. Les raisons en tiennent à une sous-estimation de la dynamique conjoncturelle et à la tendance, initialement méconnue, que suit l'impôt anticipé. Un tiers est à mettre au compte des écarts positifs par rapport au budget, lesquels resteront systématiques et laissent supposer une poursuite de l'augmentation du compte de compensation.

Exposé du problème

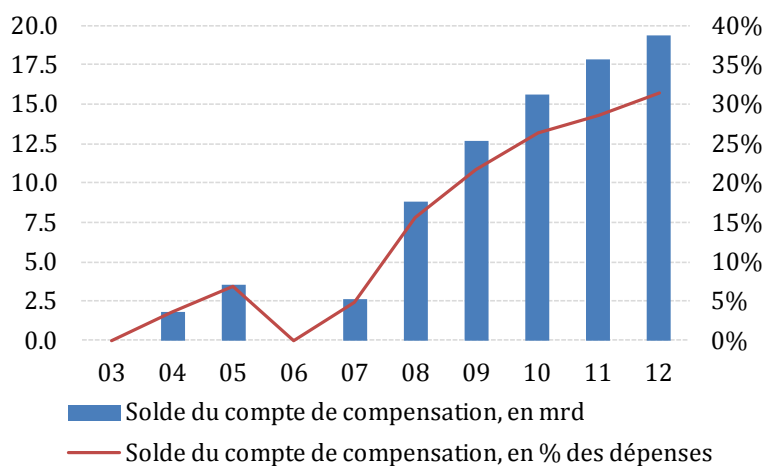
Le niveau croissant du compte de compensation indique que les exigences minimales du frein à l'endettement sont régulièrement dépassées depuis 2003. Une raison en sont les ressources budgétaires inutilisées systématiques qui sont inscrites au crédit du compte de compensation et affectées à l'amortissement de la dette. Vu l'objectif et l'effet escompté du frein à l'endettement (cf. ch. 5.1.1), la question se pose de savoir comment modifier les règles du compte de compensation pour ne pas devoir à affecter uniquement à la réduction de la dette les ressources budgétaires inutilisées. La motion Fischer Roland (12.3551) en suspens contient une proposition d'anticipation des soldes de crédit.

Motifs de l'évolution du compte de compensation

Les excédents structurels comptabilisés sont crédités au compte de compensation, à moins qu'ils n'aient été réservés, dans le budget, à l'amortissement de dépenses extraordinaires. Le compte

de compensation affiche un solde croissant (cf. illustration 12), avec des ruptures structurelles à l'achèvement de la phase introductive (fin 2006) et lors de la nouvelle réglementation en matière de budget extraordinaire (début 2010).³⁶

Illustration 12: Evolution du solde du compte de compensation depuis l'introduction du frein à l'endettement (en mrd et en % des dépenses)



Les sommes portées au crédit du compte de compensation et qui ont contribué à son solde actuel de 19,4 milliards s'expliquent comme suit:

Tableau 3: Contributions au solde du compte de compensation à fin 2012

Total	19,4 mrd	100 %
Excédents structurels inscrits au budget ³⁷	0,4 mrd	2 %
Erreurs de prévision quant aux recettes et à la conjoncture (facteur c)	12,7 mrd	65 %
Surestimation des dépenses (ressources budgétaires inutilisées)	6,3 mrd	32 %

Les excédents inscrits au budget en constituent la part la plus faible, contrairement aux écarts prévus en matière de recettes (structurelles) et de dépenses. Au chapitre des recettes, les années 2007 à 2011 ont enregistré un surcroît de recettes d'une ampleur inattendue en raison, d'une part, du boom des années 2007-2008, dont la dynamique avait été sous-estimée et qui a eu un impact positif sur les recettes au titre de l'impôt fédéral direct (2,9 mrd en chiffres cumulés, soit 15 % du compte de compensation à fin 2012). D'autre part, la tendance à la croissance qui se

³⁶ Fin 2006, le solde du compte de compensation s'expliquait principalement par le fait que le *plan de réduction* issu du train d'économies 2003 (6,0 mrd sur 6,3) n'avait pas été atteint. Comme cela ne tenait pas à la non-réalisation des *exigences du frein à l'endettement* (déficits structurels jusqu'en 2005), le compte de compensation a été remis à zéro à la fin 2006. Depuis 2010, les excédents structurels inscrits au budget servent à contre-financer les dépenses extraordinaires et, à cette fin, sont enregistrés sur le compte de compensation. C'est la raison pour laquelle, à fin 2010, le solde du compte de compensation a été amputé de 1 milliard (soit l'ampleur du déficit cumulé du budget extraordinaire 2007-2009).

³⁷ Excédents structurels prévus pour la période 2007-2009, après déduction de 1 milliard à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Depuis 2010, les excédents structurels sont versés au compte d'amortissement.

dessinait depuis 2005 pour l'impôt anticipé n'avait pas été identifiée au début et avait été longtemps sous-estimée elle aussi (9,0 mrd, soit 47 %).

Quant aux dépenses, elles sont systématiquement inférieures au budget. La raison en est que les crédits inscrits au budget mais inutilisés (soldes de crédit) sont en général nettement plus élevés que l'augmentation des crédits budgétés en cours d'année (suppléments et dépassements de crédit). Depuis l'introduction du frein à l'endettement, les dépenses effectivement comptabilisées ont toujours été inférieures au budget (cf. ch. 5.1.2). Cette situation contribue, au total, pour un tiers au solde actuel du compte de compensation. Il n'est pas possible de réduire ces avoirs.

Alors que les erreurs d'estimation des recettes devraient pouvoir être compensées grâce à une meilleure méthodologie prévisionnelle, les ressources budgétaires inutilisées côté dépenses resteront systématiques. Dans ces conditions, le montant qu'affiche le compte de compensation continuera de croître, de même que l'amortissement de la dette nominale se poursuivra, ce qui ménagera une plus grande liberté d'action budgétaire.

Discussion des ajustements possibles

L'aménagement des règles régissant le compte de compensation dépend de la réponse à cette interrogation: quel est l'objectif poursuivi par le frein à l'endettement (cf. ch. 5.1.1)? Cela concerne en particulier la question de savoir si la poursuite de l'amortissement de la dette est souhaitable ou si l'endettement doit être stabilisé en termes nominaux. Si l'on veut un jour remettre en cause l'utilisation des ressources budgétaires non utilisées (ce qui équivaldrait à abandonner l'amortissement nominal de la dette), il faudrait modifier la loi sur les finances de la Confédération (LFC), sachant que l'on se heurterait alors à trois restrictions:

- La règle devrait faire *partie intégrante du droit permanent que constitue la LFC* et ne pas faire l'objet d'une disposition transitoire spéciale à intégrer dans cette loi, faute de quoi on risque de compromettre la réussite de la politique budgétaire liée à des règles.
- Le compte de compensation devrait à tout le moins conserver une *réserve de fluctuation pour erreurs d'estimation des recettes structurelles*. Cette réserve pourrait être fixée en un certain pourcentage (par ex. 6 % du plafond des dépenses, par analogie à la limite de sanction en cas de solde négatif) ou contenir les erreurs effectives commises lors de l'estimation des recettes structurelles (complétées éventuellement par un minimum en % du plafond des dépenses).
- *Pas d'effet rétroactif du changement de règle*: les avoirs accumulés jusqu'à cette date sur le compte de compensation devraient être supprimés (déduction faite de la réserve de fluctuation nécessaire). Motif: le recours à ces avoirs du passé invaliderait l'amortissement de la dette mais aussi la marge de manœuvre gagnée grâce à la baisse de la charge d'intérêts.

Les deux variantes les plus judicieuses de modification des règles sont les suivantes³⁸:

- *Gestion symétrique*: les avoirs librement disponibles en compte de compensation pourraient servir à relever le plafond des dépenses dans le budget ou à amortir la dette. La dé-

³⁸ L'utilisation des soldes de crédit destinés à des trains de mesures conjoncturelles ultérieurs dont il est question au chiffre précédent impliquerait elle aussi d'adapter les dispositions relatives au compte de compensation.

cision à ce sujet serait discrétionnaire et serait prise par exemple tous les quatre ans dans le cadre du programme de la législature.

- *Anticipation des soldes de crédit*: le plafond des dépenses applicable au budget serait relevé en proportion des ressources moyennes non utilisées, ce qui revient à dire que les soldes de crédit seraient anticipés. Les ressources budgétaires non utilisées et les excédents structurels inscrits au budget ne seraient plus crédités au compte de compensation (d'où un retour à la proposition faite dans le message sur le frein à l'endettement) mais seraient définitivement affectés à l'amortissement de la dette. Ainsi, le compte de compensation resterait géré de façon asymétrique: il faudrait réduire les découverts, toujours sans possibilité de prélèvements. C'est un budget affichant un déficit structurel qui serait adopté (en général). Il serait équilibré «ex post» (en moyenne) sur le plan structurel ou présenterait un excédent.

Les deux variantes permettraient de décider s'il y a lieu d'amortir d'autres dettes ou d'affecter des ressources à d'autres fins (dépenses supplémentaires ou baisses d'impôts). La différence entre les deux réside dans le fait que la variante 1 prévoit des décisions tous les quatre ans, ce qui autorise à fixer des priorités temporaires. Selon la variante 2, le relèvement du plafond serait automatique, ce qui faciliterait son affectation (le plus souvent permanente) à des baisses d'impôts ou à intensification des tâches.

Conclusion

Le caractère systématique des ressources budgétaires non utilisées conduit à un amortissement continu de la dette, qui trouve son expression statistique dans le compte de compensation. Si l'on voulait renoncer à l'amortissement de la dette, il faudrait régulièrement attendre une décision politique quant à la manière d'utiliser à moyen terme les excédents librement disponibles dégagés par le compte de compensation. A titre de solution de rechange, on pourrait anticiper les soldes de crédit et, chaque année, les ajouter au plafond des dépenses. Ces deux ajustements seraient conformes à la Constitution car ils n'indui raient pas de hausse de l'endettement.

5.1.4 Evolution du compte d'amortissement

Des recettes et dépenses extraordinaires élevées ont précédé l'application de la règle complémentaire au frein à l'endettement et la création du compte d'amortissement (2010). Au cours des trois dernières années comptables (2010–2012), les montants crédités et imputés au compte se sont tenus en équilibre. Le concept d'économies à titre préventif et d'amortissement du découvert a fait ses preuves.

Exposé du problème

Les dépenses extraordinaires sont réservées à des cas exceptionnels et bénéficient donc d'un traitement privilégié, à titre d'exceptions à la règle, dans le cadre du frein à l'endettement. Le compte d'amortissement a été créé en 2010. La statistique concernant le budget extraordinaire est destinée à empêcher que les dépenses extraordinaires n'entraînent une hausse de la dette. Voici dans quelle mesure ces dépenses extraordinaires ont pu être compensées.

Budget extraordinaire

L'évolution du budget extraordinaire est marquée par des transactions extraordinaires échues à intervalles irréguliers (cf. illustration 13). Les recettes les plus substantielles, d'un volume de plus d'un milliard de francs, ont résulté surtout des ventes d'actions Swisscom en 2005 et 2006. Les recettes issues de la vente des réserves d'or excédentaires de la BNS (2005) ont été versées deux ans plus tard (2007) à l'AVS. A l'inverse, les dépenses engagées pour l'emprunt à conversion obligatoire d'UBS (2008) ont pu être couvertes l'année suivante (2009) par les recettes de sa vente. Le premier apport unique au fonds d'infrastructure et le passage à la RPT (tous deux en 2008) ont engendré d'autres dépenses importantes. La contribution à l'assainissement de la caisse de pensions des CFF (2011) a également dépassé la barre du milliard de francs.

Illustration 13: Recettes et dépenses extraordinaires et amortissements à partir de 2010 (en mrd)

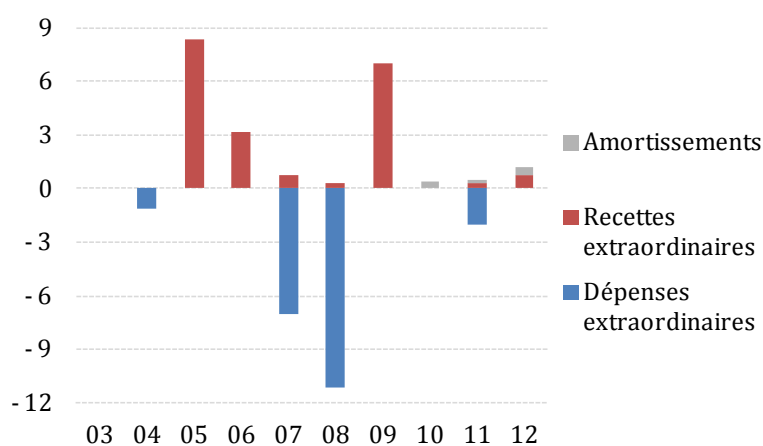
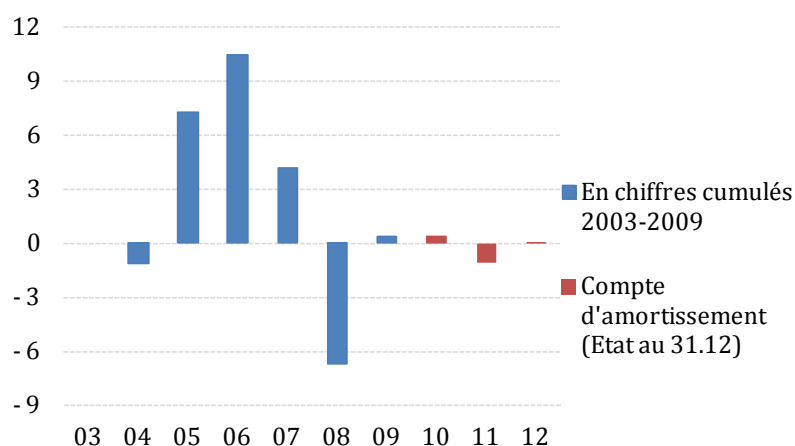


Illustration 14: Budget extraordinaire et compte d'amortissement à partir de 2010 (en mrd)



Garantie de la compensation financière

Un compte dit d'amortissement est tenu depuis 2010 afin d'assurer la compensation financière des dépenses extraordinaires (cf. illustration 14). Ce compte fait état des transactions extraordinaires. En sont exclues les recettes affectées, auxquelles font face des dépenses en conséquence

(comme pour les réserves d'or de la BNS en 2005/2007). C'est pourquoi la redistribution anticipée de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles (2010) ne figure pas au compte d'amortissement: les dépenses extraordinaires avaient pour pendant des recettes extraordinaires provenant de l'introduction de la taxe (2008/2009).

Le compte d'amortissement peut aussi afficher des excédents structurels budgétés. Ces contributions inscrites au budget ordinaire servent également à compenser les dépenses extraordinaires (pour autant que les excédents structurels soient réalisés). De 2010 à 2012, de tels amortissements ont été effectués pour couvrir les dépenses extraordinaires de l'année 2011.

Conclusion

Fin 2012, le compte d'amortissement affichait un solde de 46 millions de francs, de sorte que le budget extraordinaire (cumulé) est équilibré. Cet équilibre a été obtenu avant terme grâce notamment aux recettes extraordinaires provenant de la nouvelle attribution des fréquences de téléphonie mobile (2012). Il n'a donc pas été nécessaire de mettre la règle complémentaire à l'épreuve – à savoir assurer la compensation financière par le seul biais d'économies au budget ordinaire dans le délai de 6 ans.

Les bases légales autorisent toutefois une marge de manœuvre suffisante pour que le budget puisse supporter une telle charge. C'est ainsi que l'assainissement éventuel du budget ordinaire a la priorité sur l'équilibre du compte d'amortissement et que le délai d'amortissement commence à courir à chaque nouvelle dépense extraordinaire. Sans compter que le Parlement peut proroger ce délai «dans certains cas».

5.2 Champ d'application et gestion globale

5.2.1 Traitement des investissements

Lorsque des investissements sont assujettis à une règle budgétaire, ils sont, de par leur statut de dépenses sans affectation légale, potentiellement exposés à une pression accrue aux mesures d'économie. L'analyse révèle toutefois que les investissements inscrits au budget de la Confédération n'ont pas été supplantés par les dépenses courantes après l'instauration du frein à l'endettement. La part des investissements est légèrement supérieure à celle des années 1990. La quote-part des investissements dans le PIB renvoie une image identique. Un pic des investissements a été enregistré en 2000 et 2001.

Exposé du problème

La question de savoir si les dépenses d'investissement doivent être soumises au frein à l'endettement ou privilégiées a fait l'objet d'une discussion approfondie dans le message sur le frein à l'endettement³⁹. La conclusion qui en a été tirée était limpide: pour permettre la fixation de véritables priorités en matière de budgétisation (sans privilégier aucun type de dépense) et éviter de fausses incitations problématiques au regard de la politique économique, il fallait soumettre les dépenses d'investissement au frein à l'endettement.

L'approche jusque-là suivie, c'est-à-dire financer les investissements par un nouvel endettement («règle d'or») peut être considérée comme ayant échoué à l'échelle internationale⁴⁰. A l'inverse, la question se pose de savoir si le fait de soumettre les investissements au frein à l'endettement a conduit à refouler les investissements du budget fédéral et si des correctifs s'imposent.

Deux façons de considérer la question

On peut définir les investissements de l'Etat de différentes manières. Toutefois, deux points de vue dominant:

- Le premier s'aligne sur la *définition donnée dans la loi sur les finances*. Il s'ensuit que les investissements sont des paiements à des tiers qui permettent de créer des actifs affectés directement à des buts administratifs⁴¹. A cet égard, on peut considérer soit les comptes

³⁹ FF 2000 4295, ch. 1.6.4 (Comment traiter les investissements?)

⁴⁰ La règle veut que tout nouvel endettement n'intervienne qu'en proportion de nouveaux investissements (ou, plus précisément, que les dépenses génératrices d'endettement soient licites pour autant qu'elles ne réduisent pas le patrimoine). La stratégie de la règle d'or peut être considérée comme ayant échoué, en raison entre autres de l'absence de dispositions claires sur sa mise en œuvre (ces expériences ont été vécues notamment en Allemagne et au Royaume-Uni). Voici pour exemple la conclusion rendue par le Conseil d'experts à propos de la règle allemande: «L'expérience de ces dernières années a démontré [...] que l'article 115 de la loi fondamentale [Règle d'or] [...] est quasiment inefficace quant à son effet limitateur de l'endettement.» Source: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, mars 2007.*

⁴¹ Art. 3, al. 1, let. b, LFC

de la Confédération seuls (administration fédérale centrale), soit le compte d'Etat, autrement dit les comptes de la Confédération et les comptes spéciaux (fonds FTP, fonds d'infrastructure, domaine des EPF et Régie fédérale des alcools).

- La seconde perspective porte sur les investissements au sens macroéconomique et plus précisément sur les dépenses relevant des *groupes de tâches* «Formation et recherche» ainsi que «Trafic» des comptes de la Confédération. On a pu mettre en évidence dans ces groupes de tâches un effet positif sur la croissance de l'économie⁴². Les dépenses en question, à savoir les investissements dans le capital humain, peuvent être, du point de vue macroéconomique, aussi importantes que les investissements d'infrastructure. Ils présentent toutefois une très grande hétérogénéité. C'est ainsi que les dépenses consacrées au trafic incluent des frais d'exploitation d'infrastructures qui ne revêtent aucun caractère d'investissement.

Les données ont été corrigées des dépenses extraordinaires et des ruptures structurelles pour les besoins de l'analyse (cf. tableau 4) pour permettre une comparaison dans le temps.

Tableau 4: Synopsis des régularisations (investissements au sens strict et au sens large) et corrections appliquées

Investissements selon la loi sur les finances (investissements au sens strict)

Dépenses d'investissement selon le compte de la Confédération

Corrections

- Suppression des dépenses extraordinaires
- Elimination des ruptures structurelles (notamment AC, externalisation des entreprises de la Confédération, changements structurels EPF)

Dépenses d'investissement selon le compte d'Etat

Consolidation

- Suppression des apports du compte de la Confédération, prise en compte des dépenses des fonds

Investissements du point de vue économique (investissements au sens large)

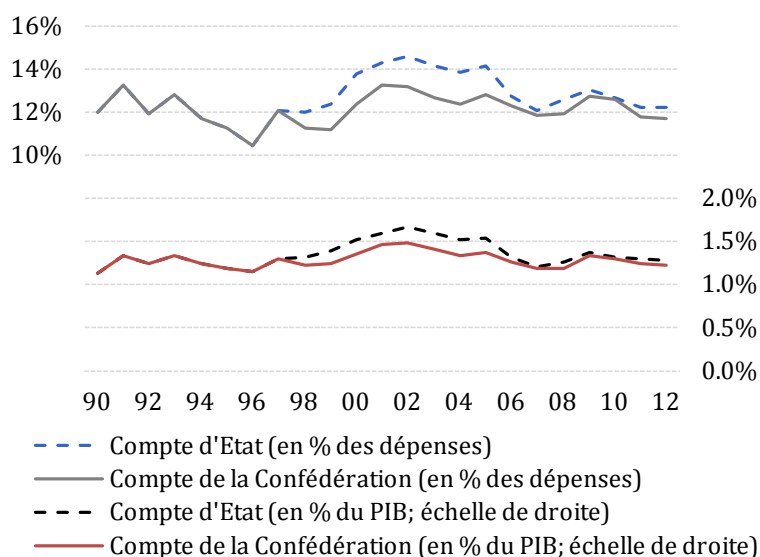
Dépenses des groupes de tâches "Trafic" et "Formation, recherche" selon le compte de la Confédération

Evolution de la part des investissements et du taux d'investissement

La part des investissements est celle que représentent les investissements (au sens strict du terme) dans les dépenses selon les comptes de la Confédération et le compte d'Etat. Mesurée aux dépenses inscrites dans les comptes de la Confédération, la part des investissements fluctue aux alentours de 12 % des dépenses globales tandis que le taux des investissements correspond à environ 1,3 % du PIB (moyenne 1992–2012; cf. illustration 15). Selon les chiffres du compte d'Etat, c'est-à-dire en y incluant les comptes spéciaux, la part des investissements est légèrement supérieure (+ 0,5 point de pourcentage).

⁴² Colombier C. (2004), Government and Growth, Working Paper n° 4, AFF.

Illustration 15: Dépenses d'investissement au sens strict (corrigées, en % des dépenses ordinaires et du PIB)



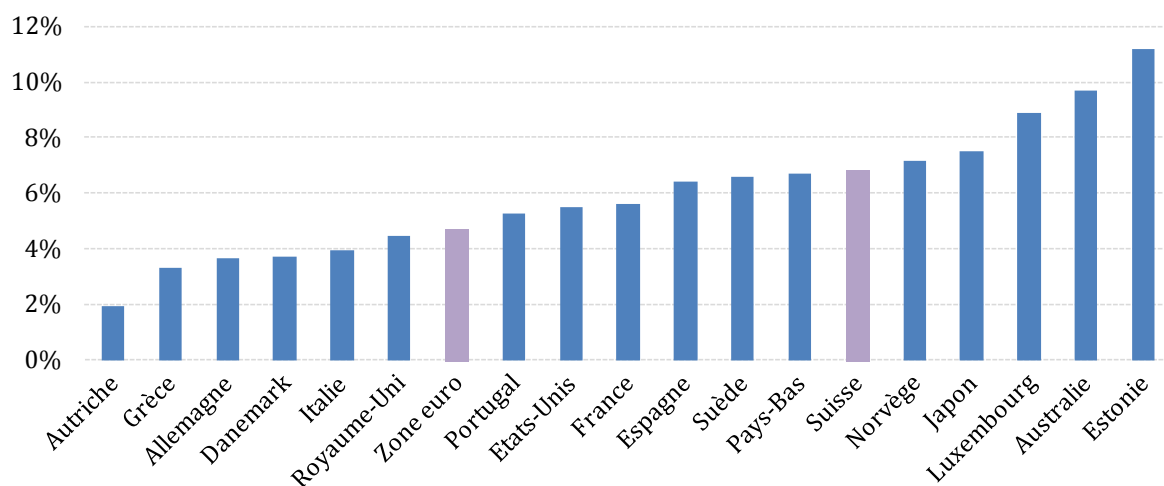
Depuis l'introduction du frein à l'endettement, la part des investissements est légèrement supérieure à ce qu'elle était durant la décennie précédente (+ 0,3 point de pourcentage) si l'on considère les investissements au sens strict. Cela vaut pour les investissements selon les comptes de la Confédération et le compte d'Etat (cf. tableau 5). En revanche, la part des investissements au sens large (aspect des dépenses) dans les dépenses globales est, sous le régime du frein à l'endettement, inférieure à celle de la période antérieure (- 0,3 point de pourcentage), car la forte croissance qu'ont connue les dépenses consacrées à la formation et à la recherche ces dernières années ne se répercutent que peu à peu sur la part des investissements.

Tableau 5: Parts des investissements (corrigées, en % des dépenses ordinaires)

	en moyenne		
	1993-2002	2003-2012	1993-2012
Investissements selon le compte de la Confédération	12.0%	12.3%	12.1%
Investissements selon le compte d'Etat	12.6%	12.9%	12.8%
Dépenses trafic et formation/recherche (selon le compte de la Confédération)	23.9%	23.6%	23.7%

Au niveau international, les parts des investissements ne sont raisonnablement comparables qu'à l'échelon global de l'Etat car la répartition des tâches entre les différents échelons est très fluctuante. Dans un tel comparatif, la Suisse figure, avec un taux de 6,8 % des dépenses en 2011, dans le milieu supérieur de classement (cf. illustration 16), étant précisé que la part des investissements des administrations publiques suisses (sans le secteur privé) est inférieure à celle des investissements de la Confédération, puisque les assurances sociales, par ex., qui représentent une part substantielle des dépenses de l'Etat, n'ont guère d'activités d'investissement.

Illustration 16: Part des investissements de plusieurs Etats en 2011, en % des dépenses)



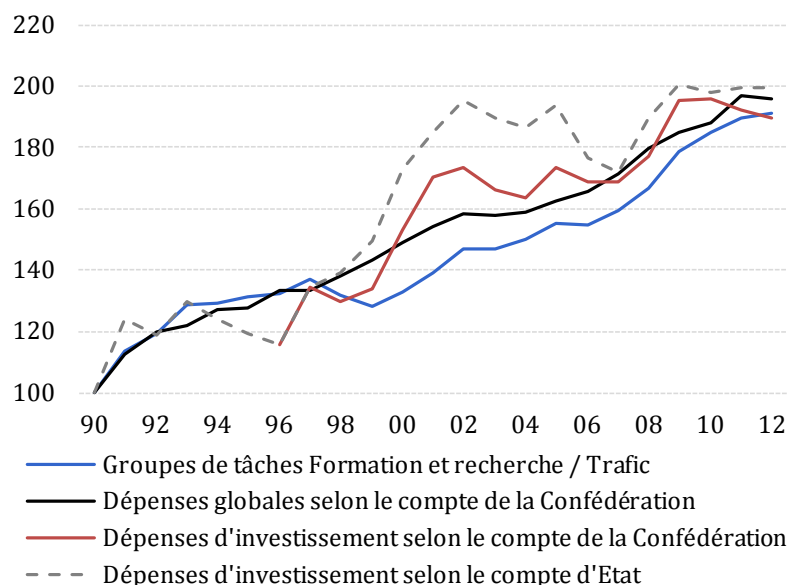
Source: statistique de l'OCDE

Pics d'investissement

En dépit de la part relativement stable des investissements, on a observé ces 20 dernières années, de temps à autre, des pics d'activité. D'une part, cette période a connu des pics de dépenses au titre des grands projets ferroviaires (NLFA, Rail 2000). De l'autre, la construction des routes nationales et les vastes projets d'achèvement du réseau qui y étaient liés ont requis de gros investissements. Ces projets ont conduit dans les deux domaines du trafic à un pic de croissance en 2000 et 2001, c'est-à-dire avant l'introduction du frein à l'endettement (cf. illustration 17, dépenses d'investissement selon les comptes de la Confédération). Durant les années qui ont suivi (jusqu'en 2007), la Confédération a maintenu les dépenses d'investissement à un niveau à peu près stable.

Si l'on considère l'évolution par groupe de tâches (investissements au sens large), il apparaît que, jusqu'en 2002, leur croissance est demeurée en deçà de la croissance moyenne des dépenses (cf. illustration 17). Ensuite, l'écart s'est refermé car les deux groupes de tâches ont crû dans des proportions supérieures à la moyenne. Ce que l'illustration ne montre pas, c'est le fait que ces deux groupes de tâches ont connu leurs propres pics de croissance, à savoir aux alentours de l'année 2000 pour les dépenses de trafic (NLFA et Rail 2000) et très récemment pour les dépenses consacrées à la formation et à la recherche.

Illustration 17: évolution des dépenses d'investissement (indexées: 1990 = base 100), au sens strict (selon les comptes de la Confédération et le compte d'Etat) et au sens large (dépenses de formation ainsi que recherche et trafic)



Conclusion

L'inclusion des investissements revêt une grande importance pour l'efficacité du frein à l'endettement puisqu'ainsi le budget de la Confédération est considéré de manière exhaustive. L'analyse révèle que le frein à l'endettement n'a pas conduit à évincer les investissements: leur part selon les comptes de la Confédération fluctue depuis 20 ans aux alentours de 12 % des dépenses. Il en va de même du taux d'investissement, qui se situe en moyenne à 1,3 % du PIB. Un indice du niveau suffisant des investissements publics est le fait que les infrastructures en Suisse obtiennent régulièrement d'excellents résultats en comparaison internationale⁴³, et ce, aussi bien en termes de niveau que de qualité. Avec un taux de 6,8 % des dépenses de l'Etat, la part des investissements se situe dans la moyenne supérieure, y compris en comparaison internationale.

Vers 2000, un pic d'investissement a eu lieu en raison des grands projets qu'étaient la NLFA et l'achèvement du réseau autoroutier; les activités d'investissement sont revenues ensuite à un niveau supportable à long terme. Ainsi, même sous le régime du frein à l'endettement, il existe des solutions aux pics d'investissement grâce à des fonds. Certes, les dépenses des fonds (FTP/fonds d'infrastructure, fonds d'infrastructure ferroviaire/futur Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération) ne sont pas gérées par le biais du frein à l'endettement, mais le risque de voir le frein à l'endettement contourné est restreint par le fait que les fonds sont alimentés par le budget fédéral (et donc soumis au frein à l'endettement), sans compter qu'il existe dans le cas du FTP une obligation légale d'amortissement de la dette.

De l'avis du Conseil fédéral, rien ne justifie donc de renoncer à la réglementation en vigueur et de restreindre le champ d'application du frein à l'endettement. Pour des raisons d'ordre écono-

⁴³ C'est ce que confirment, par ex., les *Competitiveness Reports* de l'IMD 2013 (<http://www.imd.org/news/World-Competitiveness-2013.cfm>) et du WEF 2013-2014 (<http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>).

mique, il est toutefois judicieux de suivre de près l'évolution des investissements. Il est prévu d'étoffer dans ce sens les rapports concernant le budget et le compte.

5.2.2 Gestion sur la base du compte de résultats

Le frein à l'endettement est calculé sur la base des recettes et des dépenses du compte de financement. S'il l'était sur la base du compte de résultats, la valeur cible s'en trouverait modifiée (capital propre au lieu de la dette brute). De plus, les nouveaux investissements seraient privilégiés, car ils ne se reflètent qu'ultérieurement dans le compte de résultats. L'assouplissement du frein à l'endettement induit par le changement des valeurs cibles n'est pas couvert par les dispositions constitutionnelles.

Exposé du problème

Depuis son introduction en 2003, le frein à l'endettement s'appuie sur le compte de financement. Le solde de financement, qui découle de la mise en parallèle des recettes et des dépenses courantes ainsi que des recettes et des dépenses d'investissement, est l'instrument de gestion sur lequel se fonde le frein à l'endettement. Le postulat Fischer Roland (12.3552) demandait au Conseil fédéral d'examiner la mise en œuvre du frein à l'endettement sur la base du compte de résultats et d'établir un rapport à ce sujet.

Le postulant justifiait sa demande en arguant que de grands projets d'investissement et des concentrations de paiement pouvaient entraîner le report d'autres dépenses et par là des restrictions ou variations indésirables dans l'exécution des tâches. Il craint en outre le risque d'un sous-investissement dans la construction et l'entretien des infrastructures.

Absence de lien avec la dette brute et la politique conjoncturelle

Le changement d'instrument de gestion (solde du compte de résultats) entraînerait celui des valeurs cibles (niveau du capital propre). Comme le compte de résultats indique la variation du capital propre (patrimoine moins les capitaux de tiers), cette règle budgétaire stabiliserait le capital propre (négatif) de la Confédération, mais pas la dette brute. Le compte de financement comprend un lien étroit et direct entre le solde de financement et l'évolution de la dette, alors que cette relation manque pour le solde du compte de résultats.

Les recettes et les dépenses de la Confédération telles qu'elles sont comptabilisées dans le compte de financement permettent également d'évaluer l'impact du budget fédéral sur le circuit économique. Le compte de résultats ne convient pas à cet effet, car il ne présente pas les dépenses d'investissement qui ont une incidence sur la demande, mais inclut les variations de l'évaluation qui n'ont pas d'incidence sur ce circuit.⁴⁴

⁴⁴ C'est pour cela que le compte de financement ou des modèles similaires sont aussi utilisés sur le plan international. Ainsi, les statistiques de finances publiques (SFP), c'est-à-dire la norme statistique financière du Fonds monétaire international (FMI), reposent certes sur une présentation des opérations par période comptable, mais seules les transactions gérables avec la politique budgétaire sont enregistrées comme revenus et charges. Les variations de

Frein à l'endettement sur la base du compte de résultats – simulation statique

Le nouveau modèle comptable (NMC) a permis à la Confédération d'introduire en 2007 un compte de résultats complet. Les conditions requises pour calculer le frein à l'endettement sur la base du compte de résultats pour la période 2007 à 2012 sont donc satisfaites. Le résultat de la simulation est exposé brièvement au tableau 6 (cf. annexe 3 pour plus de détails). Lors de son interprétation, il faut garder à l'esprit que le calcul *a posteriori* est purement statique, c'est-à-dire qu'il n'illustre pas les éventuels changements de comportement des acteurs politiques.

Tableau 6: Modification de la marge de manœuvre d'après le compte de résultats (en mio)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Budget	-241	430	1'044	315	544	123	2'215
<i>dont</i>							
Agio/disagio sur les prêts	51	43	196	-285	-115	122	14
Reprise des tronçons de routes nationales	0	150	695	1	140	17	1'003
Cas particuliers (SIFEM, Sapomp)	0	0	0	0	309	0	309
Compte	-414	161	3'756	580	1'111	456	5'651
<i>dont</i>							
Evaluation des participations importantes	1'352	896	1'403	956	-22	1'418	6'002
Agio/disagio sur les prêts	160	160	-51	-142	-374	-726	-972
Provision, impôt anticipé	-1'500	-700	900	-400	1'100	-500	-1'100
Reprise des tronçons de routes nationales	0	0	1'024	2	144	19	1'189
Cas particuliers (BLS, SIFEM, Sapomp)	0	0	336	0	246	0	581

Concrètement, les prescriptions du frein à l'endettement ont été calculées dans le budget et le compte sur la base du compte de résultats⁴⁵. Les différences entre l'optique des résultats et celle du financement sont considérables:

- Dans le *budget*, les charges maximales autorisées seraient, au total, supérieures de 2,2 milliards aux dépenses maximales autorisées dans l'optique du financement. En moyenne, la marge de manœuvre supplémentaire s'établirait à quelque 370 millions par an, mais les différences varient assez fortement d'une année à l'autre.
- Les écarts sont nettement plus importants pour la *clôture des comptes*. Si le frein à l'endettement avait été mis en œuvre dans l'optique des résultats, 5,7 milliards de plus auraient été crédités sur le compte de compensation entre 2007 et 2012 (en moyenne annuelle, 940 millions environ).

Les différences tiennent au fait que les transactions sous-jacentes dans le compte de résultats sont présentées autrement que dans le compte de financement.

l'évaluation, notamment, en sont exclues. Par ailleurs, les dépenses d'investissement sont également prises en compte pour évaluer l'impact économique, de sorte qu'il en résulte un compte de financement.

⁴⁵ En clair, les *charges* ordinaires maximales autorisées correspondent aux *revenus* ordinaires, multipliés par le facteur conjoncturel.

Principales différences: évaluations et périodisation divergente

L'évaluation des participations importantes joue un rôle décisif. Les variations de l'évaluation sont entièrement comptabilisées dans le compte de résultats, alors que seules les recettes des participations figurent dans le compte de financement.

Des écarts plus grands résultent aussi du traitement différent des *agios et disagios* lors de l'émission d'obligations de la Confédération. Dans le compte de financement, les agios et les disagios sont entièrement comptabilisés l'année de l'émission, alors qu'ils sont enregistrés par période comptable dans le compte de résultats.

La *constitution et la dissolution des provisions* (notamment pour l'impôt anticipé) conduisent également à des divergences notables. Toute variation des provisions a une incidence directe sur le compte de résultats, mais pas sur le compte de financement.

Par ailleurs, il faut régulièrement s'attendre à des *cas spéciaux*, qui sont traités différemment dans le compte de résultats et dans le compte de financement. Durant la période examinée, on peut notamment citer les revenus issus de la reprise de tronçons de routes nationales aux cantons. La part financée par ces derniers pour les tronçons repris par la Confédération a engendré pour celle-ci des revenus sans incidence financière. Autres exemples: la reprise de perte de valeur pour le prêt à BLS SA destiné au doublement des voies à hauteur de la participation de la Confédération dans la nouvelle société BLS Réseau SA (336 millions), les revenus provenant du transfert du portefeuille de SIFEM, qui est sans incidence sur le budget dans l'optique de financement (416 millions), et la vente de Sapomp Wohnbau AG (recettes d'investissement de 170 millions liées au remboursement du capital-actions).

Les écarts significatifs entre le budget et le compte (en particulier au niveau des participations importantes et des provisions) constitueraient un défi pour une règle budgétaire basée sur le compte de résultats. Un contrôle serait certes possible lors de la clôture des comptes, mais les sanctions liées au non-respect des directives (par ex. programme d'économies en cas de solde négatif du compte de compensation) devraient être adaptées ou supprimées lors de variations d'évaluation (dues à des éléments extérieurs). De plus, il existe une certaine marge de manœuvre en matière d'évaluation, qui pourrait être exploitée pour les réflexions sur l'optimisation. On peut donc se demander si et comment cette marge de manœuvre devrait être limitée.

Les écarts entre le compte de résultats et le compte de financement qui découlent d'une périodisation divergente (par ex. amortissements des biens d'équipement, répartition des agios par période comptable pendant la durée des emprunts) sont liés au système et ne sont pas considérés comme problématiques, à l'exception d'un éventuel effet incitatif (cf. ci-après).

Incitation erronée pour la politique, car les investissements sont privilégiés

Le compte de financement est la base idéale pour fixer les priorités politiques, car il regroupe en un seul compte toutes les activités prévues. L'évolution stable des dépenses d'investissement (cf. ch. 5.2.1) montre que le frein à l'endettement sur cette base confère une certaine discipline en matière d'investissements. Cet effet disparaîtrait dans l'optique des résultats. Comme des dépenses d'investissement plus élevées ne se reflètent dans le compte de résultats qu'au travers des amortissements, des réévaluations et des charges d'exploitation parfois supérieures, le frein

à l'endettement privilégierait les investissements par rapport aux dépenses de consommation. Cela concerne en premier lieu les investissements propres (notamment les routes nationales et les immeubles), car la valeur des contributions aux investissements est entièrement réévaluée pendant l'année du versement.

Cela inciterait de manière erronée les responsables politiques à privilégier les investissements propres au détriment d'autres dépenses, car leurs coûts effectifs ne se répercuteraient que les années suivantes (après la législature), alors que l'avantage politique serait immédiat. Les dépenses supplémentaires en découlant auraient un effet négatif sur l'évolution de la dette et limiteraient à l'avenir la marge de manœuvre de la politique budgétaire. Un frein à l'endettement dans l'aperçu des résultats nécessiterait de remédier à cette incitation erronée, mais une règle supplémentaire accroîtrait encore la complexité de la réglementation.

Interaction entre le compte de résultats et les règles budgétaires dans les cantons

La présentation des comptes des cantons s'effectue dans l'aperçu des résultats; aucun compte de financement n'est tenu. Le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) comprend en outre un bilan et un compte des investissements. L'*équilibre budgétaire* et la *limitation des dettes* sont réglementés dans la loi modèle sur les finances des cantons (LMFC), adoptée en tant que recommandation par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) le 25 janvier 2008:

- Le résultat cumulé du compte de résultats doit être équilibré à moyen terme. En clair, le capital propre doit présenter un niveau similaire au début et à la fin de la période, pour un cycle conjoncturel précis.
- De plus, l'augmentation des capitaux de tiers résultant de l'activité d'investissement doit être limitée. Le degré d'autofinancement des investissements nets doit représenter au moins 80 % lorsque le taux d'endettement net (capitaux de tiers, déduction faite du patrimoine financier, en pourcentage des revenus fiscaux) dépasse 200 %. Les dettes peuvent être réduites lorsque le degré d'autofinancement est supérieur à 100 %; toute valeur inférieure entraîne un nouvel endettement.

La LMFC sert d'orientation pour les cantons, qui peuvent néanmoins considérer leurs propres besoins dans l'application des règles budgétaires. Presque tous utilisent une *règle budgétaire au niveau du solde du compte de résultats*. A cet égard, certains cantons recourent simplement à une formulation générale exigeant un équilibre budgétaire à moyen terme. D'autres imposent en revanche le respect de plafonds précis en matière de déficit, voire un budget annuel équilibré. Une prise en compte explicite de la situation conjoncturelle, comme dans l'application du frein à l'endettement de la Confédération, n'existe pas dans les cantons. La prescription d'un équilibre à moyen terme permet cependant de tenir compte des fluctuations conjoncturelles. Par ailleurs, plusieurs cantons prévoient des clauses d'exception qui autorisent une violation des règles (par ex. effondrements conjoncturels, catastrophes naturelles).

Les règles prévoyant une *limitation du nouvel endettement résultant de l'activité d'investissement* sont moins répandues. Environ un tiers des cantons a fixé des valeurs seuils pour le degré d'autofinancement. Celles-ci sont comprises entre 70 % et 100 % et doivent être respectées chaque année ou à moyen terme. Cette obligation peut s'accompagner de conditions. Seuls quelques cantons ont une disposition se référant directement au niveau d'endettement. Le produit de l'impôt ou le produit intérieur brut servent de valeurs de référence. Comme pour la réglementation sur l'équilibre budgétaire, des clauses d'exception permettent de dépasser les valeurs limites.

Modification éventuelle de la Constitution

D'après la formulation de la Constitution (art. 126, al. 2 à 4, Cst.), le frein à l'endettement se base sur les dépenses et les recettes et, par conséquent, sur le compte de financement (ancien compte

financier). Un alignement sur le compte de résultats a déjà été discuté en détail et abandonné dans le message sur le frein à l'endettement⁴⁶. Une réorientation de ce dernier en fonction du compte de résultats, sur la base d'une simple modification législative, divergerait dès lors de la formulation claire de la Constitution fédérale et ne tiendrait pas compte des expériences concluantes dans ce domaine. A eux seuls, ces deux motifs suffiraient à mettre en question un passage au compte de résultats.

Si cette réorientation s'accompagnait d'un assouplissement significatif du frein à l'endettement, celui-ci ne serait plus couvert par la Constitution fédérale. Or les commentaires précédents sur les investissements montrent que ce serait le cas avec un frein à l'endettement basé sur le compte de résultats: sans réglementation supplémentaire des dépenses d'investissement, le changement de système assouplirait notablement les directives.

Conclusion

Malgré certains avantages (comptabilisation par exercice comptable, établissement simplifié des comptes en raison de l'abandon du compte de financement), les inconvénients l'emportent en cas de passage à un frein à l'endettement selon l'optique des résultats. Un tel changement modifierait la valeur cible du frein à l'endettement (capital propre au lieu de la dette brute), ce qui engendrerait un assouplissement tendanciel de l'instrument. Contrairement au compte de financement, le compte de résultats ne présente pas, par définition, toutes les dépenses approuvées: seuls les amortissements y reflètent les dépenses d'investissement de la Confédération. Un frein à l'endettement dans l'aperçu des résultats nécessiterait de remédier à l'incitation erronée qui en découlerait pour les pics d'investissement supplémentaires. Or cela le compliquerait encore davantage. De plus, une modification de la Constitution serait inévitable, car le mandat constitutionnel renvoie au compte de financement et exige de la Confédération un équilibre durable de ses dépenses et de ses recettes.

5.2.3 Intégration des comptes spéciaux

Le frein à l'endettement ne couvre pas toutes les dépenses de la Confédération. Celles des comptes spéciaux en sont exclues. Une intégration de ces derniers accroîtrait certes la transparence de la présentation des comptes, mais ses inconvénients sont supérieurs, car les deux variantes possibles (regroupement dans l'optique des résultats ou dans l'optique du financement) posent problème pour le traitement des investissements ou des pics d'investissement.

Exposé du problème

Par comptes spéciaux, on entend les comptes des unités de l'administration fédérale décentralisée et ceux des fonds (juridiquement dépendants) soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 5, let. b, LFC). Le Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP), le fonds d'in-

⁴⁶ FF 2000 4295, ch. 1.6.1 (Quel instrument de gestion retenir?)

frastructure (FI), le domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) et la Régie fédérale des alcools⁴⁷ font l'objet de comptes spéciaux.

Les comptes spéciaux ne sont pas soumis au frein à l'endettement, car celui-ci se réfère uniquement au budget fédéral⁴⁸. Le postulat Fischer Roland (12.3552) demande cependant d'étudier leur inclusion sur la base d'une consolidation. Selon le postulat, les comptes spéciaux nuisent à la transparence de la présentation des comptes, car il est difficile aujourd'hui de savoir à combien s'élèvent les dépenses d'investissement totales de la Confédération. De plus, le solde comptable de cette dernière n'est pas reproduit correctement.

Le postulat Fischer présente deux requêtes concernant les comptes spéciaux: premièrement, accroître la *transparence de la présentation des comptes* en indiquant l'ensemble des dépenses d'investissement de la Confédération; deuxièmement, améliorer l'*efficacité du frein à l'endettement* en intégrant les comptes spéciaux.

Transparence de la présentation des comptes

Avec le compte de financement du sous-secteur de la Confédération, la statistique financière de la Confédération donne un aperçu des recettes et des dépenses d'investissement de la Confédération (compte de la Confédération incluant les comptes spéciaux) et indique le solde correspondant⁴⁹.

Le compte d'Etat de la Confédération comprend le compte de la Confédération et les comptes spéciaux (art. 5 LFC), ces derniers étant toutefois présentés séparément et n'étant pas consolidés avec le compte de la Confédération. Le compte d'Etat de la Confédération propose toutefois une vue consolidée, à titre d'information complémentaire, des investissements⁵⁰ et du domaine du trafic⁵¹, domaines qui sont étroitement liés aux deux fonds de financement des transports.

Une extension des rapports illustrant l'évolution des investissements est prévue (cf. ch. 5.2.1 à ce sujet), mais elle peut être réalisée sans inclure les comptes spéciaux dans le champ d'application du frein à l'endettement.

Efficacité du frein à l'endettement

L'inclusion des comptes spéciaux implique une consolidation, c'est-à-dire le regroupement de plusieurs comptes en éliminant les transferts internes⁵². Cette consolidation peut être réalisée dans deux optiques différents:

- Consolidation dans l'*optique des résultats*: cela correspondrait à la procédure choisie pour le compte consolidé de la Confédération. Toutefois, les inconvénients l'emporteraient si le

⁴⁷ La Régie fédérale des alcools, qui bénéficie d'un compte spécial, sera intégrée à l'Administration fédérale des douanes dans les années à venir et ne sera donc pas examinée plus avant ici.

⁴⁸ La gestion des finances de la Confédération selon la LFC (chap. 3), qui repose sur le frein à l'endettement, n'englobe pas les comptes spéciaux.

⁴⁹ Cf. <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzstatistik/index.php>

⁵⁰ Cf. compte d'Etat 2012, tome 1, ch. 25, compte des investissements.

⁵¹ Cf., par exemple, budget 2014, tome 3, ch. 23, trafic.

⁵² Par exemple, élimination d'un transfert des comptes de la Confédération vers les comptes spéciaux et, à la place, prise en compte des dépenses – ayant une incidence externe – à la charge des comptes spéciaux.

frein à l'endettement était basé sur le compte de résultats (cf. ch. 5.2.2). La gestion des investissements constituerait le principal problème et ne serait envisageable qu'avec des règles supplémentaires (vagues et complexes). L'intégration des comptes spéciaux liés aux investissements (fonds de financement des transports) accentuerait cette difficulté.

- Consolidation dans *l'optique du financement*: les avantages obtenus en transférant les investissements dans les comptes spéciaux (fonds FTP et FI) deviendraient des problèmes importants en cas de réintégration. Comme les dépenses des comptes spéciaux seraient également soumises au frein à l'endettement, cela compliquerait fortement le traitement des pics d'investissement.

La situation est bien différente pour les fonds qui ont été créés en vue d'une «exploitation permanente» et qui ne doivent pas, en premier lieu, atténuer les pics d'investissement, mais visent à (i) garantir le financement de l'activité d'investissement et à (ii) éviter une concurrence entre les nouveaux investissements, d'une part, et les investissements de remplacement et l'entretien, d'autre part. Cela concerne le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), déjà adopté par le Parlement, et le fonds analogue pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), proposé par le Conseil fédéral. Tant que ces fonds sont entièrement financés par le budget fédéral – par la voie de recettes affectées ou d'apports supplémentaires –, leur financement est soumis au frein à l'endettement. Leur assujettissement direct au frein à l'endettement ne s'impose donc pas. De plus, les fonds n'ont pas le droit de contracter des dettes, à l'exception du fonds FTP.

Il faut néanmoins préciser que les dispositions constitutionnelles en vigueur permettraient d'étendre le champ d'application du frein à l'endettement aux comptes spéciaux, car elles mentionnent le «compte d'Etat» (art. 126, al. 4, Cst.). Or celui-ci englobe les comptes spéciaux, en plus des comptes de la Confédération (administration fédérale centrale).

Conclusion

Inclure directement les comptes spéciaux dans le champ d'application du frein à l'endettement pourrait certes améliorer la transparence de la présentation des comptes. Cette transparence peut toutefois aussi être obtenue avec une représentation consolidée de l'évolution des investissements dans le budget et les comptes ou dans la statistique financière (sous-secteur de la Confédération).

Cependant, les inconvénients priment: une consolidation dans l'optique des résultats implique de passer à ce dernier pour le frein à l'endettement et, partant, de perdre la vue d'ensemble des activités prévues et d'être confronté aux problèmes d'incitation correspondants (cf. ch. 5.2.2).

Une consolidation dans l'optique du financement supprimerait la solution inhérente aux comptes spéciaux pour les pics d'investissement. Au demeurant, ces comptes – et les solutions de fonds envisagées dans un avenir proche – sont actuellement indirectement soumis au frein à l'endettement, car ils sont alimentés par l'intermédiaire du budget fédéral. L'efficacité du frein à l'endettement est garantie à condition que les fonds ne puissent pas contracter de dettes ou que le remboursement des prêts de trésorerie soit assuré (cf. ch. 5.3.4). Le Conseil fédéral estime dès lors que l'inclusion des comptes spéciaux n'est pas recommandée.

5.2.4 Application du frein à l'endettement à certains groupes de tâches

Répartir le plafond des dépenses entre les groupes de tâches ne répond pas à l'objectif et s'accompagnerait d'inconvénients notables. L'approche actuelle du Conseil fédéral, à savoir la fixation de taux de croissance cibles pour les groupes de tâches, convient mieux pour éviter les évictions non souhaitées dans le budget fédéral.

Exposé du problème

Le postulat Graber Jean-Pierre (10.4022) sous-jacent au rapport suggère d'appliquer le frein à l'endettement à des groupes de tâches spécifiques. Il repose sur la supposition suivante: les investissements, notamment, pourraient être remplacés par des domaines de tâches à la croissance rapide dans le cadre de ce dispositif.

Analyse et discussion

Pour mettre en œuvre un frein à l'endettement «sectoriel», il faudrait répartir le plafond des dépenses entre les différents groupes de tâches ou, du moins, les groupes pertinents en la matière et utiliser un plafond résiduel pour les autres groupes. Cela s'apparenterait à une affectation des recettes, comme c'est actuellement le cas avec le financement spécial pour la circulation routière. Du point de vue de la politique budgétaire, ces affectations restreignent la flexibilité du budget, ce qui n'est pas souhaitable. Le principal problème – tout comme avec les plafonds sectoriels des dépenses – réside dans leur rigidité: il est difficile, sur le plan politique, de les adapter aux nouvelles circonstances et elles compliquent une intervention à court terme en cas de difficultés financières. Par ailleurs, elles peuvent se révéler inefficaces, car le niveau des dépenses dans les groupes de tâches concernés dépend de décisions précédentes et non des besoins effectifs.

Enfin, une répartition du plafond global des dépenses entre les groupes de tâches ne permettrait qu'en partie de résoudre le problème de la structure du budget (éviction possible de certaines tâches). Des effets d'élimination peuvent aussi survenir au sein d'un groupe de tâches, par exemple pour les routes nationales ou l'infrastructure ferroviaire. Dans ces groupes, une application sectorielle du frein à l'endettement ne résoudrait pas le problème, mais le déplacerait uniquement du budget général vers le groupe lui-même. Au final, il en résulterait une transparence réduite du budget fédéral, car la vue d'ensemble de ce dernier serait entravée.

Un autre motif explique l'influence uniquement partielle de l'approche proposée sur la structure du budget relative aux investissements: l'attribution de ressources aux groupes de tâches ne garantit pas que des investissements (par ex. investissements d'extension ou de remplacement) seront effectivement effectués, au lieu de dépenses courantes liés à l'exploitation, par exemple. Or la concurrence entre les moyens dévolus aux investissements et ceux destinés aux dépenses d'exploitation est très importante dans le domaine des transports notamment.

Conclusion

Le Conseil fédéral a trouvé une autre approche pour une structure budgétaire économiquement saine. Dans le cadre du réexamen des tâches, il a défini des taux de croissance cibles pour les dépenses des différents groupes de tâches sur la période 2008 à 2015. Lors du programme de la législature 2011 à 2015, il s'est fixé pour objectif de définir à l'avenir des priorités pour les huit prochaines années, avant chaque législature. Cela implique, d'une part, qu'il examine au préalable les perspectives de la politique budgétaire de la prochaine décennie et, d'autre part, qu'il détermine à temps le besoin de dépenses au niveau technique et fixe des priorités sur le plan politique.

Cette période d'observation supérieure à la planification financière courante doit permettre d'identifier à temps les éventuelles évolutions négatives (par ex. croissance excessive de certains groupes de tâches ou effets d'éviction non souhaités) et de prendre des mesures le cas échéant. A l'avenir, le Conseil fédéral publiera les scénarios correspondants et ses priorités en matière de dépenses dans le plan financier de la législature. Le Parlement aura ainsi la possibilité d'influer sur ces priorités à l'aide d'arrêtés de principe ou d'arrêtés relatifs aux planifications. Cet ensemble d'instruments est adéquat et suffit à garantir une structure budgétaire saine, car les effets de refoulement ne surviennent généralement ni à court terme ni de manière soudaine.

5.3 Mise en œuvre du frein à l'endettement

5.3.1 Importance des recettes

Les recettes jouent un rôle majeur dans le frein à l'endettement, car elles déterminent le plafond des dépenses après correction des influences conjoncturelles. Pour ce faire, elles doivent être estimées de manière fiable et il faut un lien étroit entre leur évolution et celle du PIB. Ces deux conditions sont remplies, comme le montrent les analyses statistiques.

Exposé du problème

Depuis l'introduction du frein à l'endettement, les dépenses de la Confédération reposent sur les recettes de l'année correspondante, corrigées des fluctuations conjoncturelles. Les estimations des recettes et les prévisions conjoncturelles sont donc primordiales pour les directives relatives aux dépenses. D'après le concept du frein à l'endettement, les bonifications et les imputations provenant d'erreurs d'estimation devraient s'équilibrer dans le compte de compensation. Cela suppose que les recettes inscrites au budget s'appuient sur une estimation fiable et ne soient pas systématiquement trop hausses ou trop basses. En d'autres termes, les erreurs d'estimation devraient se compenser au fil du temps.

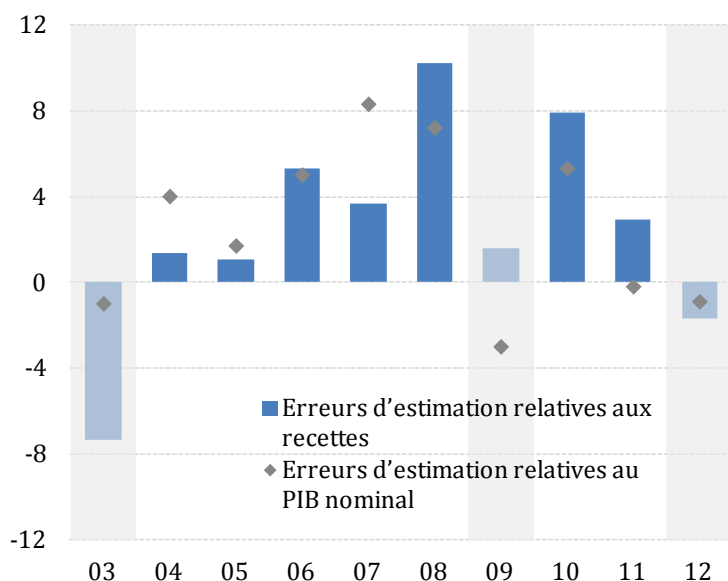
La règle du frein à l'endettement relative aux dépenses implique que les recettes de la Confédération évoluent, en moyenne, proportionnellement au PIB (cf. encadré). Le facteur conjoncturel est appliqué directement à ces dernières pour les corriger des influences conjoncturelles. Cela tient à l'hypothèse à vérifier selon laquelle les recettes évolueraient d'une ampleur similaire à celle du PIB (élasticité à court terme des recettes par rapport au PIB = 1).

Analyse des erreurs d'estimation

L'illustration 18 montre les erreurs d'estimation relatives aux recettes ordinaires depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003. Ces erreurs sont exprimées en pourcentage de la valeur budgétisée pour permettre une comparaison temporelle. Une erreur d'estimation positive signifie que les recettes effectives ont dépassé le montant budgétisé (écart vers le haut). Une erreur négative correspond dès lors à une surestimation (écart vers le bas). La surestimation la plus importante des recettes ordinaires a eu lieu en 2003 (erreur d'estimation négative de 7,3 %). L'écart positif le plus élevé, qui traduit une sous-estimation au budget, a été relevé en 2008 (10,2 %).

Les erreurs d'estimation relatives aux recettes reflètent un schéma conjoncturel: dans une phase de faible croissance ou de récession (fond gris à l'illustration 18), elles sont négatives (2003, 2012) ou, comme en 2009, bien plus faibles que pendant les années d'essor précédentes et suivantes. En revanche, dans une phase de conjoncture favorable, elles sont presque toujours positives sur la période observée.

Illustration 18: Erreurs d'estimation relatives aux recettes ordinaires (en % de la valeur budgétisée; les années marquées par une faiblesse de la croissance ou par une récession sont en gris)



Une estimation peut être considérée comme fiable lorsque les recettes inscrites au budget ne sont pas systématiquement surévaluées ou sous-évaluées. Entre 2003 et 2012, les résultats indiquent (en réduisant les erreurs d'estimation à une constante) que l'erreur d'estimation moyenne s'établit à + 2,5 %. Cette valeur n'est cependant pas significative sur le plan statistique: les fluctuations annuelles des recettes et les erreurs d'estimation qui en découlent sont trop grandes pour exclure l'influence d'éléments aléatoires. On obtient un tableau similaire pour des périodes d'observation autres ou plus longues.

Etant donné qu'il faut tendre à une erreur d'estimation moyenne égale à zéro, il existe un potentiel d'amélioration en la matière. C'est pourquoi les méthodes d'évaluation pour l'impôt anticipé et les recettes non fiscales ont été adaptées en vue du budget 2012.

Les erreurs d'estimation relatives au produit intérieur brut nominal (PIB; carrés gris) sont également présentées à l'illustration 18. Elles correspondent à la différence, en %, entre le PIB nominal attendu lors de l'établissement du budget (niveau en milliards) et le PIB nominal effectivement atteint. Il est évident en l'espèce que la qualité des estimations relatives aux recettes dépend fortement des prévisions économiques. Sur le plan statistique, cela se traduit par un coefficient de corrélation entre les deux séries de 0,69. Le coefficient de détermination qui en découle (coefficient au carré) révèle que les erreurs d'estimation relatives au PIB entre 2003 et 2013 expliquent près de la moitié de la variance de celles relatives aux recettes.

Evolution des recettes à court terme

En plus de la qualité des estimations (fiabilité), le comportement conjoncturel des recettes de la Confédération joue un rôle central dans la conception du frein à l'endettement. Comme l'ont montré différentes analyses préliminaires pendant la phase de projet correspondante, les recettes de la Confédération réagissent à court terme proportionnellement aux variations du PIB.

La formule de la règle des dépenses a donc été définie en conséquence dans le frein à l'endettement: les recettes peuvent diverger des dépenses dans la même proportion que l'écart de production (en %). En d'autres termes, l'hypothèse implicite d'une élasticité à *court terme* des recettes par rapport au PIB égale à 1 s'applique (cf. annexe 4 pour les bases de l'élasticité). Cette élasticité dépend fortement du système fiscal et peut changer à la suite d'adaptations de barèmes ou d'autres réformes de l'impôt. Si elle devait se modifier et s'écarter de 1, cela aurait des conséquences indésirables sur sa sensibilité conjoncturelle, dans la configuration actuelle du frein à l'endettement. En cas d'élasticité par rapport au PIB supérieure à 1, le recul des recettes lié à la conjoncture serait sous-estimé et la Confédération serait contrainte à des économies procycliques en cas de récession.

Des analyses récentes révèlent que l'élasticité à court terme des recettes n'a guère changé depuis l'introduction du frein à l'endettement. D'après plusieurs études, elle est légèrement supérieure à 1 pour les recettes corrigées des variations conjoncturelles (1,06; cf. détails de l'estimation à l'annexe 4).

Frein à l'endettement et élasticité des recettes par rapport au PIB

L'application du frein à l'endettement implique que les recettes de la Confédération soient subdivisées en une composante structurelle et une composante conjoncturelle. D'après la règle de base, les dépenses autorisées s'appuient sur les recettes structurelles (cf. ch. 2.3), qui sont calculées à l'aide du facteur conjoncturel (rapport entre la valeur tendancielle du PIB réel et le PIB réel). Ce facteur est un indicateur de l'écart de production ou de l'utilisation conjoncturelle. La règle de base suppose que les recettes évoluent proportionnellement au facteur conjoncturel. En d'autres termes, le concept du frein à l'endettement repose sur une élasticité des recettes de 1 par rapport à l'écart de production. Une estimation empirique de cette élasticité semble cependant difficile, car l'écart de production ne peut pas être observé directement. Les résultats dépendent dès lors fortement de la méthode utilisée pour évaluer celui-ci.

Certaines hypothèses démontrent toutefois que le frein à l'endettement implique aussi une évolution proportionnelle des recettes par rapport au PIB. C'est notamment le cas lorsque la valeur tendancielle du PIB et celle des recettes ne subissent pas l'influence des variations à court terme du PIB. Contrairement à l'élasticité des recettes par rapport à l'écart de production, le lien entre les recettes et le PIB a déjà été étudié plusieurs fois.

Evolution des recettes à long terme

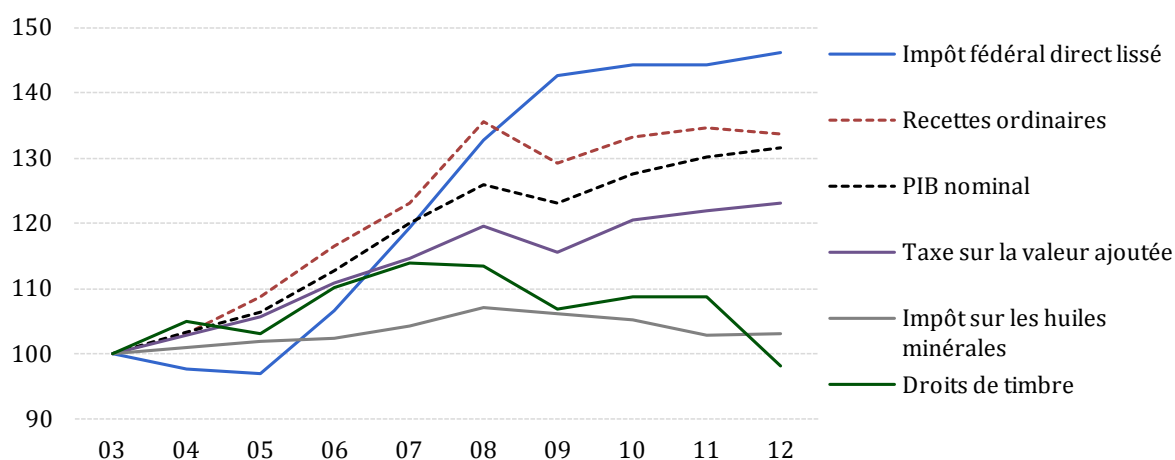
L'élasticité à court terme mesure la réaction des recettes aux variations conjoncturelles, alors que l'élasticité à *long terme* par rapport au PIB indique dans quelle mesure les recettes dépendent tendanciuellement, c'est-à-dire *indépendamment* de la conjoncture, de l'évolution du PIB. Cette élasticité à long terme des recettes par rapport au PIB joue un rôle secondaire dans une politique budgétaire passivement anticyclique. Elle a toutefois son importance pour la stabilisation de la quote-part des dépenses – un objectif affirmé du Conseil fédéral – car il faut à cet égard une élasticité à long terme des recettes par rapport au PIB égale à 1.

Des études indiquent une élasticité à long terme proche de 1 (1,04 pour les recettes ordinaires non corrigées des variations conjoncturelles; cf. détails de l'estimation à l'annexe 4). Eu égard à la composition très hétérogène des recettes, la raison expliquant l'évolution proportionnelle du

total des recettes réside probablement dans la volonté politique de conserver la quote-part fiscale à un niveau stable.

Sur la période observée depuis l'introduction du frein à l'endettement, l'impôt fédéral direct affiche la plus forte progression (environ 50 % plus importante que l'évolution du PIB; cf. illustration 19), en tenant compte de toutes les réformes fiscales ayant nettement affaibli la croissance dès 2010. La taxe sur la valeur ajoutée présente une évolution assez similaire à celle du PIB, alors que l'impôt sur les huiles minérales ne progresse guère. Les droits de timbre dépendent fortement de l'évolution économique et boursière.

Illustration 19: Evolution de certaines recettes fiscales (indexées: 2003 = 100; TVA et droits de timbre corrigés des facteurs spéciaux)



L'impôt fédéral direct (hors réformes) a une élasticité à long terme des recettes proche de 2, c'est-à-dire que ces dernières progressent, en moyenne, deux fois plus vite que le PIB nominal. Les causes sont difficiles à cerner. Le changement structurel du marché du travail pourrait en constituer un motif important: la croissance du salaire réel s'accompagne d'une tendance à exercer des activités mieux rémunérées. Ces deux éléments entraînent un déplacement durable vers des échelons plus élevés du barème d'imposition. Une partie de cette hausse supérieure à la moyenne des recettes sert à entreprendre des réformes fiscales et, partant, à atténuer la charge supplémentaire induite par la progression fiscale. Par ailleurs, l'augmentation notable des recettes de l'impôt fédéral direct ces dix dernières années repose également sur une forte immigration des personnes physiques et morales.

L'évolution des recettes de l'impôt fédéral direct et le poids croissant de ce dernier dans le budget (environ 30 % fin 2012) sont primordiaux pour le budget fédéral, car celles-ci financent l'évolution modeste, voire le recul des autres recettes, notamment pour l'impôt sur les huiles minérales et les droits de timbre. De fortes fluctuations difficilement prévisibles ne sauraient être exclues, comme en témoigne la forte augmentation entre 2006 et 2009.

Conclusion

En moyenne, les recettes ont été sous-estimées au budget ces dix dernières années, mais la cause principale devrait avoir été supprimée, notamment grâce à la nouvelle méthode d'estimation de l'impôt anticipé. Les écarts ne sont pas significatifs sur le plan statistique; les estimations des recettes ne sont donc pas distordues. De même, des analyses empiriques confirment le lien étroit entre l'évolution du PIB et celle des recettes: les variations conjoncturelles de ces dernières (en %) ne dépassent pas les variations du PIB nominal. Le facteur conjoncturel constitue dès lors une valeur adéquate pour reproduire ces fluctuations. A long terme, la dynamique très disparate des différentes recettes revêt également des risques, en particulier au niveau de l'impôt fédéral direct, dont l'importance croît constamment.

5.3.2 Calcul du facteur conjoncturel

Le facteur conjoncturel illustre les effets conjoncturels du PIB sur les recettes. La procédure de filtrage utilisée a fait ses preuves. Une période de faiblesse conjoncturelle plus longue pourrait entraîner des difficultés, car la procédure appliquée l'interpréterait comme étant structurelle. Le frein à l'endettement permet cependant de soutenir la conjoncture avec des dépenses extraordinaires pendant ces périodes. Le facteur conjoncturel sur une base réelle, tel qu'il est utilisé actuellement, doit être conservé.

Exposé du problème

Le facteur conjoncturel indique l'exploitation conjoncturelle des capacités de production. L'écart par rapport à l'exploitation normale (écart de production) est calculé à l'aide de la valeur tendancielle du PIB, qui est déterminée avec une procédure de filtrage statistique, même si d'autres méthodes sont également disponibles.

Dans ce contexte, le postulat Graber Jean-Pierre (10.4022) s'interroge sur la pertinence de la définition du facteur conjoncturel. De plus, comme pour les recettes (cf. ch. 5.3.1), on peut examiner si des erreurs d'estimation systématiques pourraient être évitées. Sinon, le plafond des dépenses selon le frein à l'endettement serait trop haut ou trop bas. Enfin, avec le recul, on peut se demander s'il était approprié de baser le calcul sur des valeurs réelles plutôt que nominales ou si le comportement cyclique du PIB nominal diffère de celui du PIB réel.

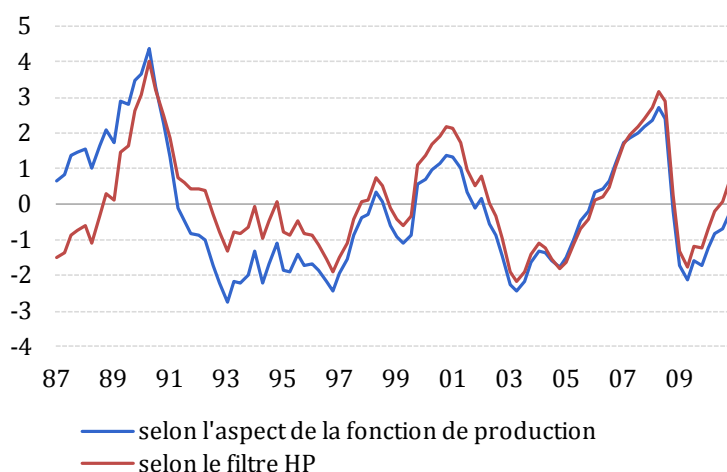
Procédure pour estimer la valeur tendancielle du PIB

Le facteur conjoncturel calcule la part des recettes qui est déterminée par la conjoncture et qui, dès lors, ne doit pas être prise en compte pour fixer les dépenses maximales autorisées, en vue du lissage des dépenses. La loi le définit comme le rapport entre la valeur tendancielle du PIB réel et le PIB réel effectif. La valeur tendancielle du PIB est une approximation du PIB potentiel, c'est-à-dire de la création de valeur dans l'économie en cas d'utilisation normale des facteurs de production. Elle montre l'évolution du PIB sans les influences conjoncturelles. Pour la calculer, on emploie un *procédé statistique* qui divise la série temporelle du PIB en une composante tendancielle et une composante cyclique.

Au lieu d'une approximation avec la valeur tendancielle du PIB, le PIB potentiel peut aussi être estimé directement à l'aide d'une *fonction de production*. Pour ce faire, il faut des hypothèses supplémentaires concernant l'évolution du marché du travail et du stock de capital de toute l'économie, ainsi que de la productivité totale des facteurs. La méthode de la fonction de production permet de prendre en compte les évolutions sur le marché du travail et les marchés financiers plus largement qu'une méthode purement statistique, car elle repose sur un plus grand nombre d'hypothèses économiques et de prévisions.

L'illustration 20 présente les résultats des procédures décrites pour calculer la valeur tendancielle du PIB sur une base trimestrielle. Les deux procédés sont utilisés par la Banque nationale suisse (BNS)⁵³, le procédé statistique s'appuyant sur la méthode du filtre de Hodrick et Prescott (filtre HP). Les résultats peuvent être comparés à ceux du filtre HP modifié (cf. ch. 3.5) qui, calculé sur une base annuelle, est utilisé pour le frein à l'endettement. Les différences en pour-cent entre le PIB effectif et le PIB tendanciel ou potentiel calculé (écart de production) sont indiquées pour mieux souligner les divergences entre les deux méthodes.

Illustration 20: Comparaison des procédures pour estimer l'écart de production (en %)



Source: BNS

Les résultats montrent que les écarts de production calculés avec le filtre HP et avec la fonction de production – et le PIB tendanciel ou potentiel – évoluent de manière similaire sur le long terme. Les différences peuvent toutefois être importantes durant certaines années ou phases conjoncturelles, notamment pendant les années 1990. D'après la fonction de production, les capacités économiques étaient durablement sous-exploitées entre 1991 et 1998, ce qui concorde avec le redressement lent et hésitant de l'économie suisse après la grave crise immobilière du début des années 1990. En revanche, le filtre HP n'indique un écart de production négatif que cinq trimestres plus tard et celui-ci est déjà provisoirement comblé après 2 années environ.

⁵³ Cf. Rudolf, B. et Zurlinden, M., (2011), Potenzialoutput und Outputlücke aus geldpolitischer Sicht; in: Die Volkswirtschaft 6/2011

Ce phénomène est connu et constitue la principale divergence entre les deux procédés. Le filtre HP interprète les évolutions durables comme étant structurelles, alors que la fonction de production peut également assimiler une faible croissance persistante à une sous-exploitation conjoncturelle – et dès lors temporaire – des capacités de production.

En matière de frein à l'endettement, une politique budgétaire basée sur la valeur tendancielle du PIB d'après le filtre HP aurait été trop restrictive dans les années 1990 et aurait encore accentué la récession conjoncturelle durant cette période si aucune dépense extraordinaire n'avait été engagée pour soutenir l'économie. Plusieurs motifs expliquent que le calcul de la valeur tendancielle du PIB dans le cadre du frein à l'endettement repose toutefois sur une procédure de filtrage statistique.

Les procédures de filtrage à variable unique, dont fait partie le filtre HP modifié pour calculer le facteur conjoncturel, se caractérisent par leur simplicité et par leur faible exigence en matière de données. La valeur tendancielle du PIB peut être déterminée directement à partir d'une série temporelle et de prévisions actuelles du PIB réel, sans devoir définir des hypothèses supplémentaires. Les facteurs conjoncturels calculés dans le cadre du budget ou du compte d'Etat peuvent ainsi être vérifiés par les personnes intéressées. En revanche, les nombreuses hypothèses et données sous-jacentes à la fonction de production compliquent la vérification des résultats, même pour des experts avisés.

En plus de la communication et de la transparence des données, l'objectif du frein à l'endettement est déterminant dans le choix du filtre HP modifié: les recettes et les dépenses de la Confédération doivent s'équilibrer à terme. Le principal objectif du frein à l'endettement est dès lors la stabilisation nominale de la dette. Or il ne peut être réalisé que si les déficits et les excédents conjoncturels se compensent au fil du temps. En d'autres termes, la procédure pour déterminer les cycles conjoncturels et, partant, les facteurs correspondants doit fournir des résultats *symétriques*. Seuls des procédés statistiques peuvent le garantir, car les approches reposant sur les fonctions de production ne traduisent pas nécessairement des cycles conjoncturels symétriques – comme illustré précédemment. Les prescriptions de la Constitution fédérale pourraient alors ne pas être satisfaites selon les circonstances.

Le problème des longues périodes de faible croissance et du risque connexe d'une politique budgétaire procyclique est atténué par la souplesse du frein à l'endettement. Dans ces conditions, il est possible d'effectuer des dépenses extraordinaires pour soutenir davantage la demande économique.

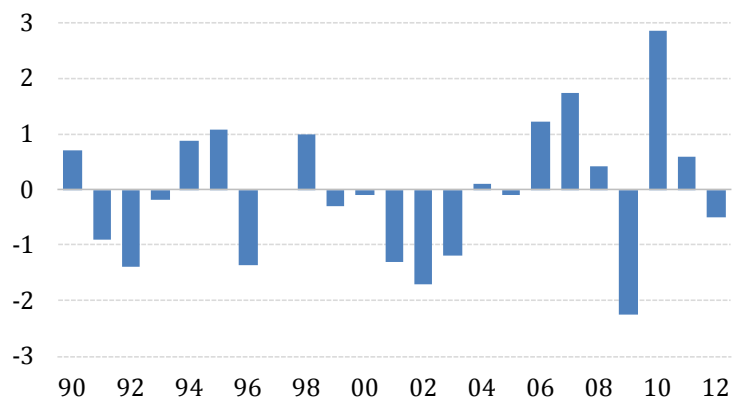
Fiabilité de l'estimation du facteur conjoncturel

Dans le budget, le plafond des dépenses dépend des estimations de recettes (cf. ch. 5.3.1 concernant leur qualité) et des prévisions du facteur conjoncturel. Lors de l'établissement du compte d'Etat, de nouvelles valeurs calculées à partir du PIB effectif sont disponibles pour le facteur conjoncturel. La révision de ce dernier conduit à des écarts entre le plafond des dépenses déterminé dans le budget et celui qui est fixé ultérieurement dans le compte d'Etat. Ces différences sont consignées dans le compte de compensation. Comme pour les estimations de recettes, il est important que les bonifications et les imputations du compte de compensation liées aux erreurs

d'estimation du facteur conjoncturel s'équilibrent au fil du temps. Sinon, un déficit ou un excédent permanent s'accumulerait sur ce compte.

L'illustration 21 montre la différence, en pour-cent, entre le facteur conjoncturel estimé dans le budget et celui qui est calculé ultérieurement dans le cadre du compte d'Etat. Les valeurs pour la période précédant l'introduction du frein à l'endettement reposent sur des simulations de Geier (2011)⁵⁴, effectuées avec des données d'estimation empiriques.

Illustration 21: Différence entre le facteur conjoncturel du budget et celui du compte d'Etat (en %; + surestimation; – sous-estimation)



Les écarts entre le facteur conjoncturel du budget et celui du compte d'Etat sont limités. Des différences plus importantes sont constatées notamment lors de retournements conjoncturels, en 2009 et 2010 par exemple: ni la profonde récession de 2009 ni le fort rebond de 2010 n'ont été anticipés correctement par le facteur conjoncturel du budget.

Comme indiqué précédemment, l'absence de systématique dans les erreurs d'estimation des facteurs conjoncturels est plus importante que les écarts des différentes années. Sur la période observée, l'erreur d'estimation moyenne est presque nulle ($-0,03\%$); on peut donc exclure une erreur systématique lors de l'estimation des facteurs conjoncturels. Celle-ci dépend exclusivement des prévisions du PIB utilisées, qui sont reprises des prévisions conjoncturelles du Groupe indépendant d'experts de la Confédération.

Prise en compte de l'inflation

Le facteur conjoncturel est calculé à l'aide du PIB réel et de la valeur tendancielle du PIB réel, c'est-à-dire après correction de l'inflation. Les recettes et les dépenses sont toutefois des valeurs nominales, qui comportent une composante du prix. Les variations conjoncturelles du niveau des prix ne sont dès lors pas compensées par le facteur conjoncturel. Lors de l'introduction du frein à l'endettement, deux arguments ont été avancés à cet égard: premièrement, les prévisions d'inflation ne sont pas suffisamment fiables et elles seraient liées aux fluctuations du niveau des dépenses maximales autorisées. Deuxièmement, le frein à l'endettement vise à compenser les

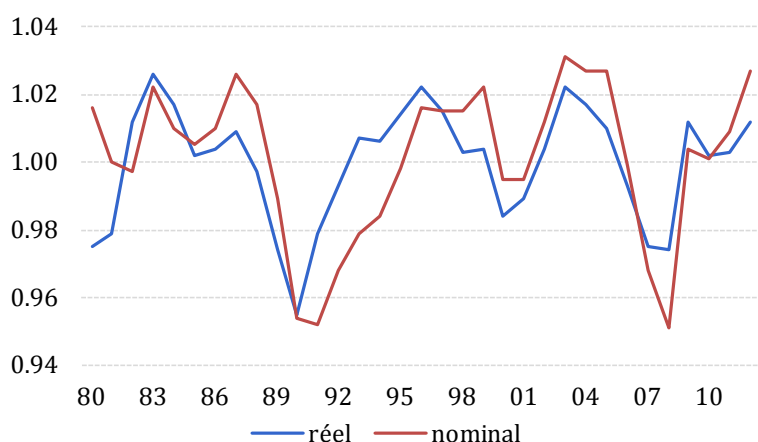
⁵⁴ A. Geier (2011), Die Schuldenbremse des Bundes – Hintergründe und Wirkung, thèse, Université de Neuchâtel.

variations conjoncturelles, qui sont illustrées par le degré d'exploitation des capacités de production.

Les éventuelles fluctuations cycliques de l'inflation qui ne sont pas compensées par le facteur conjoncturel pourraient entraîner des variations indésirables du niveau des dépenses. On peut toutefois se demander si ce facteur est l'instrument adéquat pour atténuer de telles variations, notamment car celles des composantes du prix apparaissent plus tardivement que la conjoncture réelle. Par conséquent, un facteur conjoncturel calculé avec des valeurs nominales serait moins sensible à la conjoncture que celui qui est actuellement utilisé, et il pourrait même se révéler procyclique dans le pire des cas.

La récession du début des années 1990 illustre parfaitement cette situation (cf. illustration 22) : le facteur conjoncturel réel indiquait en 1993 une sous-exploitation des capacités de production, alors qu'un facteur conjoncturel basé sur des valeurs nominales du PIB n'aurait permis un déficit du compte de financement que trois ans plus tard et aurait dès lors conduit à une politique budgétaire procyclique. Le décalage des phases entre le facteur conjoncturel réel et le facteur conjoncturel nominal se reflète aussi dans le redressement consécutif à la fin des années 1990.

Illustration 22: Comparaison du facteur conjoncturel réel et du facteur conjoncturel nominal



Conclusion

Le facteur conjoncturel indique de manière réaliste l'évolution de la conjoncture. L'utilisation du filtre HP modifié pour calculer la tendance du PIB s'est révélée efficace. Les motifs justifiant le recours à un procédé statistique restent valables (lisibilité, transparence et résultats symétriques). Les facteurs conjoncturels utilisés pour les prévisions du budget ont également permis d'établir des estimations fiables. Ainsi, durant la période 1990–2012 considérée, les erreurs de prévision sont quasiment nulles. Eu égard à la problématique exposée, l'utilisation de facteurs conjoncturels réels apparaît comme une bonne décision, même actuellement, en particulier en ce qui concerne la compatibilité conjoncturelle du frein à l'endettement.

5.3.3 Planification financière et mise au point du budget

La planification financière porte, au total, sur quatre ans: le budget et les trois années suivantes. L'actualisation annuelle permet de concrétiser progressivement les chiffres («planification financière continue»). Depuis 2003, l'expérience montre que le respect du frein à l'endettement durant les années du plan financier est une «ligne directrice» adéquate pour que les adaptations ultérieures du budget soient aussi faibles que possible.

Exposé du problème

Une politique budgétaire continue se caractérise par un budget s'inscrivant dans la lignée du dernier plan financier (prévisibilité) et n'entraînant aucun changement de cap brusque par rapport au budget de l'année précédente (continuité). Cela est réalisable uniquement si les corrections requises durant l'exercice en cours sont aussi minimales que possible.

Selon la Constitution et la loi, les directives du frein à l'endettement ne sont contraignantes que pour le budget, mais pas pour le plan financier. On peut toutefois se demander si cela a eu des effets négatifs sur la continuité de la politique budgétaire.

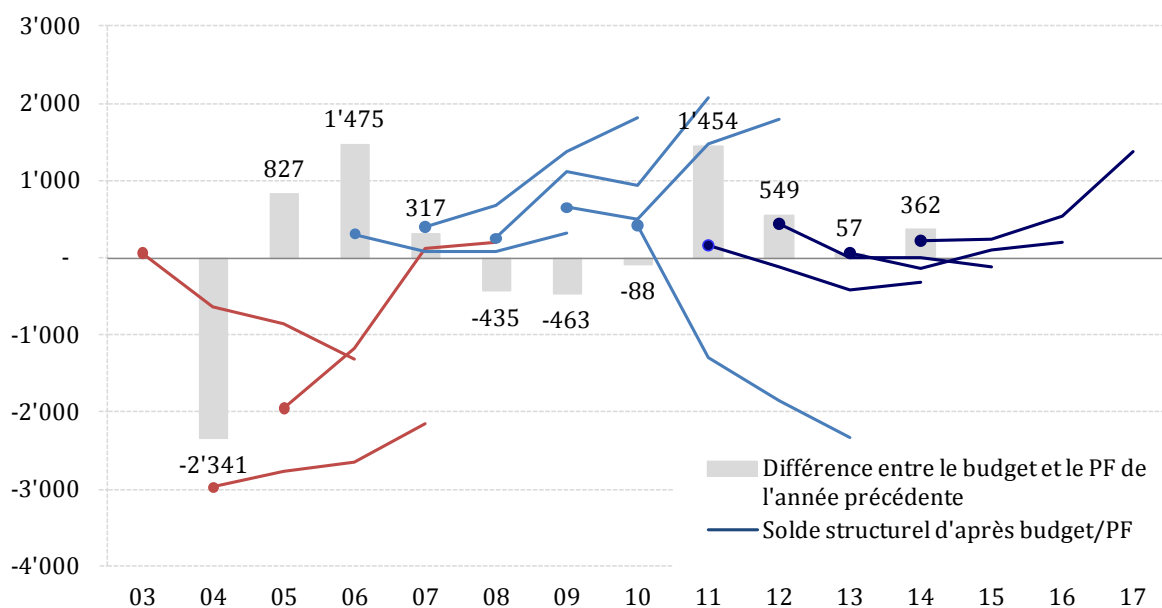
Planification financière continue et frein à l'endettement

Le budget et le plan financier sont établis dans le cadre d'une planification continue: ils reposent sur le plan financier de l'année précédente et sont actualisés d'après les changements intervenus entre-temps au niveau des recettes et des dépenses. L'illustration 23 montre l'évolution temporelle du budget et du plan financier en présentant le solde structurel, c'est-à-dire les différences entre les directives du frein à l'endettement selon le budget et le plan financier (respectivement points et lignes), et la variation du solde structurel du budget par rapport au plan financier précédent pour la même année (barres).

Pendant la période de 2003 à 2014, le solde structurel de l'exercice budgétaire a divergé en moyenne de 760 millions par rapport à l'ancien plan financier concernant la même année (1,4 % des dépenses; moyenne des écarts absolus). Cette valeur est marquée par les efforts de consolidation des premières années suivant l'introduction. Entre 2007 et 2014, les modifications moyennes sont inférieures (470 millions; 0,8 % des dépenses).

En moyenne, le solde structurel du budget était meilleur que dans le plan financier de l'année précédente (de 2003 à 2014: + 160 millions). L'écart est cependant faible en pourcentage des dépenses (+ 0,2 %).

Illustration 23: Evolution du solde structurel du budget et du plan financier (B/PF; en mio)



L'évolution depuis l'introduction du frein à l'endettement peut se résumer en trois phases:

- *Consolidation de 2003 à 2006*: les années suivant l'introduction ont été marquées par une baisse inattendue des recettes. Seule une disposition transitoire de la loi sur les finances a permis l'adoption d'un budget conforme au frein à l'endettement. Elle permettait de corriger progressivement le déséquilibre structurel à l'aide d'un plan de réduction graduelle. Après une nouvelle dégradation massive (des recettes) en 2004 (- 2,3 milliards), le déficit budgétaire a pu être réduit grâce aux programmes d'allégement correspondants en 2003 (volume annuel jusqu'à 3,0 milliards) et en 2004 (volume annuel jusqu'à 1,7 milliard) et au blocage de crédits (de 2003 à 2005: volume annuel jusqu'à 0,2 milliard).
- *Boom et crise entre 2007 et 2010*: des excédents structurels ont toujours été inscrits au budget depuis 2006, même si un blocage de crédits a été mis en place en 2007 (-0,1 milliard). Les plans financiers adoptés avec les budgets 2007 à 2009 comportaient des excédents structurels en nette hausse, car ils tenaient compte des objectifs de réduction issus du réexamen des tâches (allégements annuels jusqu'à 1,2 milliard). Ces objectifs n'ont cependant été réalisés que partiellement. La crise économique et financière se reflète dans un solde structurel inférieur au plan de l'année précédente dès le budget 2008, notamment en raison des dépenses supplémentaires liées aux mesures de stabilisation conjoncturelle (2009/2010). En 2009, en pleine récession, on craignait que l'effondrement économique (le plus fort depuis les années 1970) n'entraîne une baisse durable de la valeur tendancielle du PIB. Le plan financier 2011–2013 affichait donc des déficits structurels croissants.
- *Faible croissance de 2011 à 2014*: bien que l'économie se soit redressée étonnamment vite en 2010, des mesures de consolidation rapidement applicables étaient nécessaires dans le budget 2011 (- 1,8 milliard). En septembre 2010, le Conseil fédéral présenta pour les an-

nées suivantes le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013; allégements annuels jusqu'à 1,7 milliard). La clôture des comptes 2010 fut meilleure que prévu (recettes supplémentaires de 1,5 milliard), de sorte que la petite partie du PCO 2012–2013 qui n'avait pas encore été mise en œuvre fut suspendue. Malgré une croissance économique modérée due au faible dynamisme des exportations, les budgets 2012 à 2014 prévoient une politique budgétaire stable avec des corrections relativement faibles par rapport aux anciens plans financiers. En décembre 2012, le Conseil fédéral a présenté le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014; allégements annuels de 0,6 milliard) à la demande du Parlement pour donner une certaine marge de manœuvre à la politique budgétaire. Le budget 2014 ne comprend pas les mesures correspondantes (qui apparaissent cependant dans le plan financier 2015–2017) en raison de leur rejet par le Conseil national.

Instruments de mise au point du budget

Le tableau 7 montre les possibilités à la disposition du Conseil fédéral pour ajuster le budget du côté des dépenses. Plus le temps à disposition pour les préparatifs est court et plus la portée des mesures est faible, plus le potentiel d'allègement des instruments est bas. A court terme, les recettes ne peuvent contribuer que de manière restreinte à la consolidation budgétaire, car les hausses d'impôts ou l'abrogation d'avantages fiscaux requièrent en général des révisions législatives.

Tableau 7: Instruments permettant d'ajuster le budget du côté des dépenses (classés selon les préparatifs)

	Fonctionnement et préparatifs	Potentiel d'allègement	Priorité des mesures
Blocage de crédits	Blocage linéaire des crédits budgétaires	Blocage de certaines dépenses de 1 % à 2 % (1 % = env. 240 mio)	Dépenses faiblement à moyennement liées
Coupes budgétaires	Réductions ciblées dans les directives budgétaires (env. 5 mois)	De 500 à 800 millions	Dépenses faiblement à moyennement liées (en général, aucune révision législative, par ex. correction du renchérissement)
Programmes d'économies	Message avec révisions législatives (de 9 à 12 mois minimum, consultation comprise)	A partir de 800 millions	Couverture aussi vaste que possible en conservant les priorités politiques (notamment prise en compte proportionnelle des groupes de tâches)

Le *blocage de crédits* est très rapide à réaliser. Les économies se chiffrent à près de 500 millions pour un taux de blocage de 2 % (il n'est guère envisageable d'aller au-delà). Cet instrument touche les dépenses faiblement à moyennement liées. Le blocage de crédits se limite au budget et n'a dès lors aucun effet durable.

Des *coupes ciblées* peuvent également être décidées à la place d'un blocage de crédits pour ajuster le budget. Le Conseil fédéral a besoin d'un peu plus de temps pour les préparer. Dans l'idéal, les réductions sont déjà définies lorsque le processus budgétaire commence. Les révisions législatives ne pouvant être élaborées et approuvées en quelques mois, les coupes ciblées concernent également les dépenses faiblement à moyennement liées. Par rapport au blocage de crédits, elles présentent l'avantage de pouvoir fixer des priorités et, le cas échéant, de les poursuivre au-delà de l'exercice en cours. Le plafond des coupes ciblées devrait se situer à 800 millions environ.

Si des allègements plus importants sont requis, de véritables *programmes d'économies* sont inévitables. Ils permettent, d'une part, d'élargir la base des économies, car des adaptations législatives peuvent également être soumises au Parlement à cette occasion et, d'autre part, de mieux mettre en évidence les trains de mesures, ce qui accroît leur acceptation politique et leur caractère obligatoire.

Les longs préparatifs des programmes d'économies présentent un inconvénient: ils doivent être lancés avant l'ajustement effectif du budget. Comme l'a démontré le PCO 2012–2013, des évolutions inattendues risquent alors de modifier le besoin de correction et, partant, de remettre en question la nécessité du programme. Ce risque existe notamment en cas de retournement conjoncturel, car celui-ci est extrêmement difficile à prévoir (par ex. redressement en 2010 et effet sur le budget 2011). Sinon, on peut partir du principe que la situation en matière de recettes et la conjoncture (toutes deux sont en grande partie responsables des fluctuations) ne changent pas fondamentalement en l'espace d'une année. Par conséquent, les programmes d'économies doivent être appliqués uniquement si des corrections importantes sont nécessaires.

Pour la crédibilité de la politique budgétaire, mieux vaut renoncer autant que possible aux programmes d'économies. Cela implique une planification suffisamment clairvoyante des recettes et des dépenses, ainsi que des réformes structurelles et un réexamen des tâches réguliers. La politique budgétaire bénéficie ainsi d'une marge de manœuvre qui, dans une large mesure, rend superflu le recours à de tels programmes.

Conclusion

Pour réduire autant que possible le besoin de correction du budget (et appliquer ainsi une politique budgétaire stable), il est important que le plan financier de l'année précédente soit structurellement équilibré ou excédentaire. Ce besoin devrait donc déjà être satisfait dans le plan financier. On tient ainsi compte de manière adéquate de l'incertitude entourant la future évolution économique, qui devrait en principe être symétrique (une amélioration ou une détérioration ont le même degré de probabilité).

Depuis 2003, l'expérience montre que le respect du frein à l'endettement dans les années du plan financier est une «ligne directrice» adéquate, même si elle n'est pas prescrite par la loi. Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif dans le plan de la législature 2013–2015 d'avoir un budget structurellement équilibré même pendant les années du plan financier. Ce dernier autorise donc les déficits structurels uniquement s'ils peuvent être corrigés dans le cadre d'un processus budgétaire (c'est-à-dire sans révision législative). Des corrections jusqu'à 800 millions sont réalisables avec un tel processus. Les programmes d'économies ne devraient être mis en œuvre que pour des besoins de correction supérieurs.

5.3.4 Empêcher le contournement du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement doit, dans la mesure du possible, s'appliquer à l'ensemble du budget de la Confédération et des flux de fonds qui y sont associés afin de garantir le contrôle de l'évolution de la dette. Divers instruments sont toutefois susceptibles d'échapper au frein à l'endettement et d'engendrer une augmentation de la dette. Ces instruments sont notamment les prêts de trésorerie, les fonds, les solutions «ad-hoc» et les institutions fédérales autonomes. Une utilisation prudente de ces instruments est donc de mise pour empêcher le contournement du frein à l'endettement.

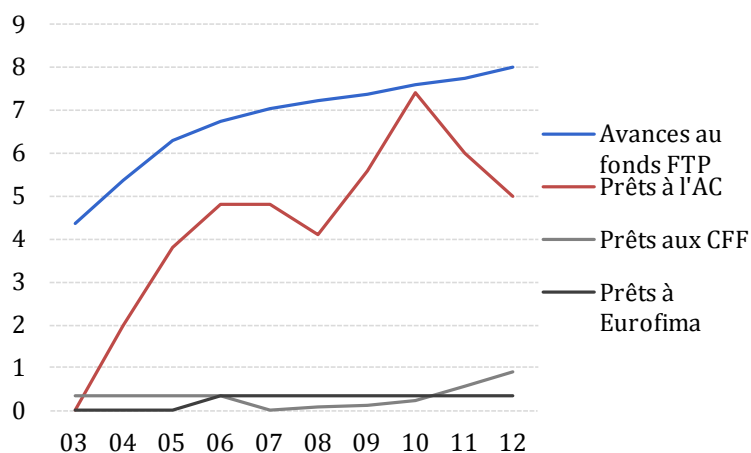
Exposé de la question

Toute règle budgétaire a ses exceptions. D'où la nécessité d'en délimiter le champ d'application (autrement dit de définir ce qui est couvert et ce qui ne l'est pas) et d'apporter une réponse politique à la question de savoir à quelle fréquence ou dans quelle mesure autoriser des cas particuliers. Plusieurs exceptions sont ainsi établies et évaluées à l'aune de leurs effets sur le niveau de la dette, sachant que le frein à l'endettement a pour objectif premier de stabiliser l'endettement.

Prêts de trésorerie

Les prêts de trésorerie se fondent sur les articles 60 et 61 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) ainsi que sur les dispositions y relatives contenues dans les lois spéciales. Ils ne sont accordés que dans certains cas isolés, mais totalisent un important volume au final (cf. illustration 24). Les prêts de trésorerie en cours servent à compenser temporairement les pics de paiement (avances au fonds FTP), à stabiliser l'économie en adéquation avec la conjoncture (prêts à l'AC) et à couvrir les risques financiers (prêts aux CFF et à Eurofima).

Illustration 24: Evolution des prêts de trésorerie depuis l'introduction du frein à l'endettement (état à la fin de l'année; en mrd)



Les avances au fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP), en constante augmentation, occupent la première place. Selon le message sur le financement et l'aménagement de

l'infrastructure ferroviaire, ces avances atteindront un maximum de 8 milliards en 2016. Leur remboursement est prévu entre 2019 et 2030 environ⁵⁵. La dette *brute* augmente (provisoirement) en proportion des avances. La dette *nette*, en revanche, n'est pas affectée, car les avances sont toutes considérées comme des valeurs intégrales (une valeur intégrale est synonyme de sécurité élevée). Même si le délai de remboursement a une nouvelle fois été repoussé, ce qui présente un risque politique certain, le remboursement est considéré comme assuré en vertu de la législation en vigueur. Pour cette raison, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a jusqu'à présent considéré que les prêts avaient une valeur.⁵⁶ En ce sens, l'avance ne constitue pas un moyen de contourner (de façon durable) le frein à l'endettement.

Les *prêts accordés à l'assurance-chômage (AC)* arrivent en deuxième position. Ces prêts permettent de financer l'assurance tout en stabilisant la conjoncture. La loi révisée sur l'assurance-chômage (LACI⁵⁷), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, a rétabli l'équilibre financier de l'assurance-chômage et fait en sorte que l'assurance ne soit plus endettée vis-à-vis de l'Etat sur la totalité d'un cycle conjoncturel. Les mesures adoptées et les contributions supplémentaires temporaires (avec le déplafonnement du pour-cent de solidarité en vigueur à compter de 2014) devraient permettre de réduire la dette d'ici à 15 ans. L'augmentation de la dette brute devrait par conséquent être compensée.

Les deux autres prêts présentent des valeurs bien inférieures. Les *prêts octroyés aux CFF* – en légère augmentation ces dernières années – pour les investissements du secteur des transports et les investissements commerciaux ont pour effet d'augmenter la dette brute, dans la mesure où ils sont souvent refinancés par de nouveaux prêts. Enfin, un prêt de longue durée a été accordé à *Eurofima*⁵⁸.

En conclusion, force est de constater que les prêts de trésorerie n'entraînent pas de manière significative une hausse de la dette sur le long terme par le biais d'un contournement du frein à l'endettement, du fait de la garantie des remboursements. Un risque politique n'étant cependant pas exclu, le recours aux prêts de trésorerie doit – comme dans le passé – requérir une grande prudence.

Fonds

Toutes les dépenses du budget fédéral peuvent être retracées à l'aide de comptes spéciaux (selon l'art. 5 LFC)⁵⁹ et de fonds spéciaux (selon l'art. 52 LFC)⁶⁰ constitués au moyen du budget de

⁵⁵ Message: FF **2012** 1371. Le projet a été approuvé par le Parlement le 20 juin 2013 (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF, FF **2013** 4191).

⁵⁶ Dans le rapport sur le compte d'Etat de 2009, le CDF a déclaré que si le délai de remboursement (2017) devait de nouveau être repoussé ces prochaines années, une réévaluation du poste serait envisagée. Dans son rapport sur le compte d'Etat de 2012, le CDF admet en substance que la procédure (remboursement différé à plusieurs reprises) respecte les décisions parlementaires.

⁵⁷ RS **837.0**

⁵⁸ Société financée par 25 Etats assurant le préfinancement du matériel roulant des chemins de fer.

⁵⁹ Les comptes spéciaux sont définis comme «les comptes annuels des unités de l'administration fédérale décentralisée et des fonds de la Confédération qui tiennent une comptabilité propre soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale» (art. 5, let. b LFC)

⁶⁰ «Les fonds spéciaux sont des fonds alloués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges ou qui proviennent de crédits budgétaires en vertu de dispositions légales.» (art. 52, al. 1 LFC)

la Confédération. Ces fonds servent souvent à financer des pics d'investissement. Les fonds actuellement disponibles sont le fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) et le fonds d'infrastructure. Il est prévu de créer un fonds Gripen pour l'acquisition de nouveaux avions de combat, un fonds d'infrastructure ferroviaire et un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Les deux derniers fonds reprendront les fonds d'ores et déjà existants.

Les fonds sont alimentés à partir du budget fédéral, à l'exception du fonds FTP qui reçoit également des prêts de trésorerie⁶¹. Toutes les attributions ordinaires – et les attributions extraordinaires éventuelles en plus de l'obligation d'amortissement – sont soumises au frein à l'endettement. Tant que cette règle est respectée, il n'est pas nécessaire que le fonds soit lui-même directement sous l'emprise du frein à l'endettement (c'est-à-dire y compris les dépenses liées aux fonds, cf. ch. 5.2.3).

Se pose alors la question de savoir si un fonds peut être endetté. L'endettement des fonds est en principe exclu, en raison du risque politique lié au remboursement. Néanmoins, le fonds FTP – mis en place avant l'introduction du frein à l'endettement – peut être endetté (via des prêts de trésorerie). La solution adoptée dans le cadre du fonds Gripen, selon laquelle les ressources doivent être constituées à l'avance, s'inscrit dans la logique de la politique budgétaire et respecte les exigences du frein à l'endettement.

En conclusion, on constate que les fonds sont soumis au frein à l'endettement par le biais des apports qui leur sont versés. Il faut toutefois veiller à ce que ces fonds ne soient pas endettés (pas de prêts de trésorerie), sous peine d'augmenter la dette brute de la Confédération sur une longue période et de renforcer par là même considérablement le risque politique lié au remboursement. L'utilisation de ces fonds nécessite toujours, par ailleurs, une grande prudence, compte tenu des limites imposées dans la gestion globale des finances fédérales.

Solutions «ad-hoc»

L'expérience (de courte durée) tirée de la mise en œuvre actuelle des règles budgétaires au sein de l'UE, depuis l'entrée en vigueur du Pacte budgétaire européen («Fiscal Compact») au 1^{er} janvier 2013⁶², montre que les Etats peuvent se voir contraints de modifier, voire de suspendre à court terme les dispositions nationales pour des raisons de politique conjoncturelle⁶³. Le mécanisme pourrait également être appliqué en Suisse, tout au moins dans la mesure où la Constitution fédérale le permet. C'est précisément ce qui a été réalisé avec le programme d'allègement budgétaire 2003 (introduction du plan de réduction par la voie d'une disposition transitoire de la LFC) visant à supprimer le déséquilibre structurel tout en prenant en considération autant que faire se peut la situation économique.

⁶¹ C'est ainsi que sera conçu le futur fonds d'infrastructure ferroviaire, qui «reprendra» le fonds FTP et avec lui le remboursement des prêts de trésorerie en cours, sans toutefois pouvoir recevoir de nouveaux prêts de trésorerie après la phase d'introduction.

⁶² S'applique à la majorité des Etats signataires et s'appliquera aux autres après l'achèvement du processus de ratification.

⁶³ Le Premier ministre de Pologne avait déjà annoncé à la fin juillet 2013 que certaines mesures légales devraient provisoirement être ajustées (NZZ Online 30.07.2013: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/polen-will-die-schuldenbremse-lockern-1.18124967>; téléchargé le 26.08.2013).

Conclusion: l'intervention d'une loi spéciale est en principe contraire aux règles contraignantes du frein à l'endettement. Le recours à cette solution, qui conduit à une augmentation de la dette, relève d'un choix politique. L'ancrage politique du frein à l'endettement devrait constituer un obstacle majeur. Plus de dix ans après l'adoption de sa base constitutionnelle, le frein à l'endettement bénéficie toujours d'un large soutien⁶⁴.

Institutions fédérales autonomes

Pour des raisons d'ordre économique ou politique, certaines institutions fédérales ne relèvent pas de l'administration centrale de la Confédération et n'entrent donc pas à ce titre dans le cadre de la gestion globale des finances fédérales. Il s'agit notamment des assurances sociales (AC, AVS, AI), des entreprises de la Confédération (par ex. les CFF) et de diverses unités de l'administration fédérale décentralisée (par ex. l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers). En tant que propriétaire, législateur ou pour des raisons politiques, la Confédération joue différents rôles au sein de ces institutions, ce qui peut, au pire, induire une charge pour le budget fédéral.

Conclusion: les risques politiques sont indéniables, notamment en ce qui concerne les assurances sociales. Ils sont néanmoins considérablement réduits lorsque le financement est réglé par des lois spéciales. Une étape supplémentaire est donc nécessaire: pour minimiser le risque sur le budget fédéral, des règles budgétaires spéciales doivent être appliquées aux assurances sociales (comme c'est déjà le cas pour l'assurance-chômage). Ces règles sont considérées comme un complément logique au frein à l'endettement.

⁶⁴ Selon le «Moniteur financier», 90 % des personnes interrogées veulent conserver le frein à l'endettement. Source: gfs.bern (2013) Rapport final du «Moniteur financier 2013», enquête réalisée sur mandat d'economiesuisse, juillet 2013.

6 Conclusions

Les succès du frein à l'endettement

La rétrospective sur dix ans de gestion politique et budgétaire depuis l'introduction du frein à l'endettement montre que les objectifs fixés ont été réalisés. Le mécanisme a permis de stabiliser l'équilibre budgétaire atteint au début de la dernière décennie tout en évitant la croissance de la dette. Depuis 2006, le budget fédéral ne présente plus aucun déficit structurel. La politique budgétaire tient également davantage compte de la situation conjoncturelle. Enfin, le frein à l'endettement a eu des répercussions positives sur l'efficacité du processus budgétaire et un effet de consolidation sur les perspectives à moyen terme. Le budget fédéral se porte bien mieux aujourd'hui que lors de l'introduction du frein à l'endettement.

Au vu de l'expérience acquise, le rapport conclut que le mécanisme mis en place a fait ses preuves et qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions relatives au frein à l'endettement:

- Le *facteur conjoncturel* donne une image réaliste de l'évolution de la conjoncture. La méthode de calcul de la tendance du produit intérieur brut s'est révélée efficace. L'hypothèse selon laquelle les recettes évoluent, à court terme, en proportion du produit intérieur brut est toujours d'actualité et joue un rôle central pour corriger les recettes des effets conjoncturels.
- La crainte que le frein à l'endettement influe négativement sur l'évolution des *investissements* s'est révélée *infondée*. Il est vrai que la part des investissements a accusé un recul entre 2003 et 2007 – différents gros projets ayant généré des pics d'investissement extraordinairement élevés dans les années qui ont précédé – mais elle est restée stable sur le long terme. Le fonds FTP et le fonds d'infrastructure ont permis d'amortir des pics d'investissement, sachant seul le renflouement du Fonds est soumis au frein à l'endettement. Si l'on intègre les dépenses de la formation et de la recherche, les investissements ont fortement augmenté depuis l'introduction du frein à l'endettement.
- Le fait que le frein à l'endettement soit basé sur le compte de financement n'a pas engendré les répercussions négatives que l'on craignait sur les investissements. Un changement consistant à calculer le frein à l'endettement sur la *base du compte de résultats* serait pénalisant à plusieurs titres. En particulier, la définition des priorités en matière de dépenses d'investissement pourrait s'accompagner d'incitations politiquement inopportunes. Sachant que les nouveaux investissements n'apparaissent qu'avec un décalage dans le compte de résultats, le risque existe que des investissements trop importants soient effectués.

Une nouvelle réduction de la dette fédérale est souhaitable

Les exigences minimales du frein à l'endettement sont dépassées depuis 2006, comme en attestent le solde du compte de compensation (contrôle des résultats du frein à l'endettement) et le recul de la dette nominale. Depuis le chiffre record de 130 milliards enregistré en 2005, la dette brute de la Confédération a diminué de 18 milliards, et le taux d'endettement est pratiquement revenu à son niveau de 1994, soit 19 %. La baisse de la dette a engendré une diminution des dépenses d'intérêts de près de 700 millions.

L'évolution positive de la conjoncture, les erreurs d'estimation concernant les recettes et les écarts positifs par rapport aux dépenses budgétisées sont les principales raisons qui expliquent cette baisse. Des amendements méthodologiques ont permis de réduire considérablement les erreurs d'estimation des recettes. A l'avenir, les erreurs de prévision concernant la conjoncture et les recettes devraient donc s'annuler mutuellement. Les écarts positifs par rapport aux dépenses budgétisées, en revanche, sont de nature systémique, car les crédits budgétaires approuvés par le Parlement ne doivent pas être dépassés et doivent de ce fait être établis avec prudence. Les règles en vigueur conduisent systématiquement à une légère surestimation des dépenses au budget, ce qui devrait permettre de nouvelles réductions de la dette à l'avenir.

Le Conseil fédéral juge judicieux de maintenir les règles actuelles. Le frein à l'endettement est largement accepté. Une nouvelle phase de baisse de la dette fédérale permettra de renforcer la résistance de la Suisse face à la crise et d'abaisser encore les coûts d'intérêts sur le long terme. Le contexte économique était jusqu'à présent favorable au frein à l'endettement. Si les conditions budgétaires générales venaient à se dégrader considérablement et si la création d'excédents structurels n'était désormais possible qu'au prix d'une charge économique élevée, la pesée des intérêts politiques pourrait être modifiée. Il faudrait alors envisager de prévoir déjà au budget les écarts positifs systématiques.

La croissance économique reste une composante essentielle de la politique budgétaire

L'évolution favorable des finances de la Confédération depuis l'introduction du frein à l'endettement est également due à d'autres facteurs, en premier lieu à la dynamique de l'essor économique et de l'augmentation des recettes. Nul ne sait si cette tendance va se poursuivre dans les années à venir. Une période prolongée caractérisée par une croissance économique en berne et une dynamique des recettes affaiblie – contrairement à un ralentissement économique de courte durée – viendrait grever le budget sur un plan structurel.

La Confédération a profité, ces dix dernières années, d'un afflux important de personnes physiques et morales. Il n'est pas certain que cette tendance perdure, de même que la forte croissance des recettes provenant de l'impôt fédéral direct qui en découle. Cela dépend des différents projets de réforme menés en Suisse (par exemple la 3^e réforme de l'imposition des entreprises) et à l'étranger (par exemple la politique fiscale internationale). Le développement économique mondial (par exemple sur les marchés du travail) exerce, par ailleurs, une influence notable.

Créer un contexte favorable pour les générations futures

En raison du vieillissement de la population, les défis budgétaires qui se poseront à long terme concerneront, en premier lieu, les assurances sociales et les dépenses de la Confédération correspondantes.

De nombreuses études sont menées sur les répercussions que pourrait avoir cette évolution démographique sur l'économie et les finances publiques. Les perspectives à long terme du Département fédéral des finances⁶⁵ tablent sur une forte augmentation des dépenses en matière de

⁶⁵ DFF, Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 25.01.2012

santé et de prévoyance. S'il n'est pas possible de rétablir l'équilibre des assurances sociales, l'équilibre des finances fédérales risque d'être compromis.

Le frein à l'endettement est une règle de gestion budgétaire qui a fait ses preuves. Toutefois, il n'est pas en mesure de résoudre certains problèmes structurels sur le long terme, tels que le vieillissement démographique et ses répercussions sur les assurances sociales. Seules des réformes dans les domaines politiques concernés peuvent répondre à de tels défis à long terme. Une nouvelle baisse du taux d'endettement de la Confédération peut en revanche créer un contexte favorable qui permettra aux générations futures de mieux maîtriser les charges de demain.

Annexes

1 Dispositions légales concernant le frein à l'endettement

Loi sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) du 7 octobre 2005 (état le 1er mai 2011)⁶⁶

Chapitre 3: Gestion des finances de la Confédération

Section 2: Frein à l'endettement

Art. 13 Plafond des dépenses totales

¹ Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget selon l'art. 126, al. 2, de la Constitution correspond au produit des recettes estimées et du facteur conjoncturel.

² L'estimation des recettes ne tient pas compte des recettes extraordinaires. Sont notamment réputées telles les recettes extraordinaires provenant d'investissements, de patentes ou de concessions.

³ Le facteur conjoncturel correspond au quotient de la valeur tendancielle du produit intérieur brut réel, déterminée selon un lissage du produit intérieur brut sur le long terme, et de la valeur probable du produit intérieur brut réel, pour l'exercice budgétaire considéré.

Art. 14 Respect du plafond

Lors de l'examen de tout projet ayant des incidences financières, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale tiennent compte du plafond des dépenses totales.

Art. 15 Relèvement du plafond

¹ Lors de l'adoption du budget ou de ses suppléments, l'Assemblée fédérale peut relever le plafond prévu à l'art. 126, al. 2, de la Constitution si:

- a. des événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération l'exigent;
- b. des adaptations du modèle comptable doivent être opérées;
- c. des concentrations de paiements liées au système comptable le requièrent.

² Un relèvement n'est cependant autorisé que si les besoins financiers supplémentaires atteignent au moins 0,5 % du plafond des dépenses totales.

Art. 16 Compte de compensation

¹ Après l'adoption du compte d'Etat, le plafond des dépenses totales de l'année précédente est rectifié en fonction des recettes ordinaires effectives.⁶⁷

² Si les dépenses totales figurant au compte d'Etat sont supérieures ou inférieures au plafond des dépenses rectifié, la différence sera débitée d'un compte de compensation tenu hors du compte d'Etat ou sera créditée au compte en question.

Art. 17 Découvert du compte de compensation

¹ Tout découvert du compte de compensation est compensé sur plusieurs années, moyennant un abaissement du plafond à fixer conformément aux art. 13 ou 15.

² Si le découvert dépasse 6 % des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, le dépassement est éliminé durant les trois exercices comptables suivants.

⁶⁶ RS 611.0

⁶⁷ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 20 mars 2009, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010 (RO 2009 5941; FF 2008 7693).

Art. 17a Compte d'amortissement

¹ Les recettes et les dépenses extraordinaires figurant au compte d'Etat sont inscrites à titre de bonification ou de charge dans un compte d'amortissement tenu hors du compte d'Etat.

² Ne sont pas inscrites dans le compte d'amortissement:

- a. les recettes extraordinaires affectées en vertu d'une loi;
- b. les dépenses extraordinaires qui sont couvertes par des recettes au sens de la let. a.

Art. 17b Découvert du compte d'amortissement

¹ Lorsque le compte d'amortissement se solde en fin d'exercice par un découvert, celui-ci est compensé au cours des six exercices suivants, moyennant un abaissement du plafond à fixer conformément aux art. 13 ou 15.

² Si le découvert du compte d'amortissement augmente de plus de 0,5 % du plafond des dépenses totales au sens de l'art. 126, al. 2, de la Constitution, le délai fixé à l'al. 1 recommence à courir.

³ Dans des cas particuliers, l'Assemblée fédérale peut prolonger les délais selon les al. 1 et 2.

⁴ L'obligation d'équilibrer le compte d'amortissement est différée tant que subsiste un découvert du compte de compensation au sens de l'art. 17.

⁵ L'Assemblée fédérale fixe chaque année le montant de l'abaissement du plafond lors de l'adoption du budget.

Art. 17c Economies à titre préventif

¹ Pour compenser les découverts prévisibles du compte d'amortissement, l'Assemblée fédérale peut abaisser le plafond à fixer conformément aux art. 13 ou 15 lors de l'adoption du budget.

² L'abaissement du plafond est possible à condition que le compte de compensation au sens de l'art. 16 soit au moins équilibré.

Art. 17d Bonification versée au compte d'amortissement

L'abaissement du plafond au sens des art. 17b, al. 1, ou 17c est bonifié au compte d'amortissement pour autant que la bonification ne grève pas le compte de compensation.

2 Les bases de l'évolution des investissements (ch. 5.2.1)

Notion d'investissement

L'introduction du frein à l'endettement n'a pas modifié de manière fondamentale la façon de traiter les investissements (pas de nouveau concept, pas d'écarts constatés à la hausse ou à la baisse); en d'autres termes, il n'y a pas de conséquences légales directes sur les investissements et notamment pas de distorsions dues aux définitions.

La notion d'investissement telle qu'établie par la Confédération (selon la LFC: paiements à des tiers permettant de créer des actifs affectés directement à des buts administratifs) se situe à mi-chemin entre celle fournie par l'économie privée et celle de la comptabilité nationale (CN). La gestion d'entreprise donne une définition élargie (vision axée sur le patrimoine: accroissement de l'actif immobilisé et du patrimoine financier), tandis que les comptes nationaux (CN) adoptent une définition restreinte (vision axée sur la production: investissements dans les moyens de production).

Les investissements sont définis dans la loi sur les finances de la Confédération (LFC) comme suit:

- Les *dépenses d'investissement* sont définies à l'art. 3 LFC comme étant des paiements à des tiers qui permettent de créer des actifs affectés directement à des buts administratifs.
- Les investissements sont inscrits à l'actif du bilan dans le *patrimoine administratif* (par opposition au patrimoine financier). Directement affecté à l'exécution des tâches de la Confédération, le patrimoine administratif comprend les stocks, les immobilisations corporelles et incorporelles ainsi que les prêts et les participations.
- Les prêts de trésorerie ne sont pas considérés comme des investissements, car ils ne sont pas directement affectés à l'exécution des tâches publiques. Ils sont inclus dans le patrimoine financier (placements financiers à court et long termes). Il s'agit notamment des prêts à l'assurance-chômage et des avances au fonds FTP, qui offrent un financement provisoire.

Calcul des bases (statistiques)

L'analyse se fonde sur les «Séries temporelles de la Confédération» publiées par l'AFF.⁶⁸ Les données concernent les dépenses figurant au compte de la Confédération sur la période 1990–2012. Les chiffres sont corrigés des ruptures structurelles (notamment en raison de l'externalisation d'entreprises publiques). Les statistiques tiennent toujours compte des décisions discrétionnaires (notamment en faveur d'investissements ciblés).

Les dépenses d'investissement ont été corrigées comme suit:

⁶⁸ http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzberichterstattung/kennzahlen_bundeshaushalt.php

Investissements selon le compte de la Confédération

a) Dépenses ordinaires et extraordinaires

Depuis l'introduction du frein à l'endettement, il convient d'établir une distinction entre les dépenses ordinaires et extraordinaires. Etant donné que les surcharges ponctuelles ont une incidence sur l'évolution à long terme (voir par exemple les dépenses extraordinaires de 8,5 milliards enregistrées en 2008 par suite du prêt accordé à l'UBS) et que des dépenses d'investissement extraordinaires peuvent toujours être réalisées, nous ne tiendrons compte ici que du budget ordinaire et laisserons de côté les dépenses d'investissement extraordinaires.

Une ventilation rétroactive est établie à partir de l'année 1996 (cf. rapport sur le budget, tome 3, annexe A02). Sur la période 1990–1995, il n'a été réalisé aucune dépense d'investissement qui pourrait être taxée d'extraordinaire sur la base des critères actuels.

b) Prêts à l'assurance-chômage, prêts à SIFEM et prêts à des organismes internationaux

Des prêts remboursables ont été accordés à l'assurance-chômage pour répondre à l'augmentation du chômage au début des années 90. Un total de 7,6 milliards a ainsi été transféré entre 1993 et 1998, et la somme a été intégralement remboursée entre 1995 et 2002 (tranches de durées différentes). Suite à la révision totale de la loi sur l'assurance-chômage en 1999, l'assurance-chômage ne reçoit plus de prêts par le biais du compte de la Confédération, mais des prêts de trésorerie remboursables qui ne transitent pas par le compte de financement.

Les prêts – du moins ceux qui ne peuvent pas être considérés comme des investissements d'un point de vue économique – sont à l'origine de distorsions dans l'évolution des dépenses d'investissement. Ils ne sont par conséquent pas pris en compte dans les dépenses d'investissement.

Une correction des prêts est également nécessaire suite à l'externalisation de SIFEM en 2011. Le gonflement de 416 millions (sans incidence sur le solde budgétaire) doit être corrigé.

Par ailleurs, deux crédits de transition accordés au Tadjikistan et à la Yougoslavie, pour un montant total de 432 millions, ont été retirés des comptes en 2001 car jugés sans rapport avec l'évolution des investissements en Suisse.

c) Autonomisation d'entreprises et d'établissements de la Confédération

CFF/transports: le financement du trafic ferroviaire a considérablement évolué dans la seconde moitié des années 90. Du point de vue des investissements, deux transferts méritent d'être mentionnés:

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer (première étape en 1999), les subventions de la Confédération en faveur du maintien de l'appareil de production ne sont plus comptabilisées comme des subventions d'exploitation (non destinées à l'investissement), mais comme des contributions à des investissements (300–500 mio). Il en résulte des déséquilibres structurels qui doivent être corrigés: compte tenu du fait que les subventions en faveur du maintien de l'appareil de pro-

duction sont déterminées sur la base des amortissements des CFF, une part des investissements aux subventions d'exploitation (à hauteur des amortissements) devra être intégrée à la série temporelle des dépenses d'investissement, selon les comptes des CFF, pour la période avant 1999. Ce transfert est sans conséquence sur le total des dépenses de la Confédération.

Depuis l'introduction du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) en 1998, les investissements du secteur sont désormais financés par le biais du fonds (220 mio). Alors qu'auparavant des prêts étaient octroyés à l'Office fédéral des transports (OFT), des apports sont désormais versés au fonds sous la forme de contributions à des investissements (avant 1998, les montants sont inférieurs à 100 millions). La modification structurelle ainsi induite est corrigée pour la série temporelle des comptes spéciaux.

EPF: depuis 1990, le transfert de fonds à destination des EPF a évolué selon trois phases:

Avant le transfert des EPF hors de l'administration centrale de la Confédération (1990–1999): les investissements sont gérés par le biais de crédits d'investissement (articles budgétaires) dans les différentes unités administratives (UA 329–340). Les investissements des unités EPF sont donc comptabilisés comme les autres investissements. Une correction n'est pas nécessaire.

Externalisation des EPF impliquant la création d'un compte spécial (dès 2000): les ressources en provenance de la Confédération ne sont pas octroyées pour les dépenses d'investissement, mais les EPF les utilisent tout de même à des fins d'investissement. L'externalisation induit une rupture structurelle, car la Confédération n'inscrit plus aucune dépense dans le compte des investissements; sur la période 2000–2006, les investissements sont comptabilisés sous l'article budgétaire contribution financière (lui-même sous les dépenses courantes). Il s'ensuit une réorganisation dont tiennent compte d'ores et déjà les séries temporelles qui servent de base aux analyses. Une nouvelle correction n'est donc pas nécessaire.

Nouveau modèle comptable (NMC, dès 2007): les investissements en matière de construction sont opérés par l'OFCL et apparaissent dans le compte des investissements, mais les autres investissements sont inscrits dans la contribution financière (non destinée aux investissements). En l'absence de réorganisation, une correction est nécessaire de manière à ce que la part des investissements dans la contribution financière soit dorénavant comptabilisée dans le compte des investissements. Le transfert est réalisé sur la base des données provenant du compte des investissements du domaine des EPF (investissements dans les immobilisations corporelles meubles, après déduction des investissements réalisés dans les fonds secondaires et dans les fonds de tiers (estimés à 10 %), qui ne peuvent être attribués à la Confédération). Ce transfert est sans conséquence sur le total des dépenses de la Confédération.

Externalisation de La Poste, de Swisscom et de Publica: au chapitre de ces externalisations, les analyses des séries temporelles sur les années en question ne révèlent aucun mouvement notable ni transfert affectant les dépenses inscrites au compte de financement. Sans entrer dans les détails, on peut supposer que les externalisations se sont matérialisées par des écritures purement comptables. Des corrections ne sont donc pas nécessaires.

d) RPT

La RPT concerne uniquement les dépenses de transfert et les tâches financées en commun par la Confédération et les cantons. La majeure partie des dépenses observées dans le cadre de la nouvelle réglementation sont des subventions d'exploitation (de la Confédération et des cantons); les contributions aux investissements sont quant à elles en minorité. Les

contributions aux investissements, à l'instar des investissements propres, font partie des dépenses d'investissement.

Selon une extrapolation du bilan global de la RPT en 2006 portant sur le plan financier 2008, les investissements supplémentaires induits par la RPT pour la Confédération (incluant les contributions aux investissements) se montaient à 83 millions; dans le même temps, la diminution des investissements de la Confédération (incluant la suppression des suppléments péréquatifs pour les contributions aux investissements) s'élevait à 86 millions. Au final, les prestations sont quasi équilibrées (- 3 millions). Pour le plan financier 2010 (extrapolation également en 2006), le scénario reste le même (solde: + 4 millions).

Les transferts de tâches et de dépenses induits par la RPT entre la Confédération et les cantons n'ont donc pas, au final, créé de rupture structurelle au niveau des dépenses d'investissement de la Confédération.

Investissements et comptes spéciaux

Si l'on prend en considération les comptes spéciaux, la question se pose de savoir comment «consolider» ces comptes spéciaux avec le compte de la Confédération (sans prétendre à une méthode de consolidation globale) et comment procéder à d'éventuels ajustements de ces comptes spéciaux.

a) Fonds FTP

Les dépenses du fonds FTP sont complétées à partir du compte de la Confédération de la manière suivante:

- Les apports au fonds FTP en provenance du compte d'Etat (= recettes affectées) sont déduits. Il s'agit des recettes affectées issues de la redevance sur le trafic des poids lourds, de l'impôt sur les huiles minérales, de la taxe sur la valeur ajoutée (dès 2001) et des recettes provenant des contingents (2001–2003).
- En revanche, les prélèvements sur le fonds sont enregistrés comme des dépenses (prélèvements destinés aux projets de la NLFA, à Rail 2000, aux mesures de protection contre le bruit ainsi qu'au raccordement au réseau européen des lignes à grande vitesse). Cette méthode de comptabilisation s'applique depuis l'année de création du fonds en 1998.

A des fins de correction: les CFF réalisent, depuis 1993, des dépenses en vue de la réalisation de grands projets ferroviaires (Rail 2000 et Alp Transit). Toutefois, il n'y a pas eu de versement de contributions à des investissements, à inscrire au compte de financement, mais octroi de prêts de trésorerie. Ces prêts de trésorerie sont inclus dans les dépenses d'investissement (et, partant, dans les dépenses totales) pour la période 1993–1997, de manière à pouvoir prendre en compte les dépenses, indépendamment de leur mode de financement.

b) Fonds d'infrastructure

Les dépenses du fonds d'infrastructure (introduit en 2008) sont en principe complétées de la même manière que pour le fonds FTP:

- Les apports sont déduits, à savoir l'apport annuel au fonds d'infrastructure (ASTRA/A8400.0100). Le poste «construction de routes nationales, non portées à l'actif (AIF)» est également déduit, car il regroupe des dépenses non destinées à l'investissement (par exemple remaniements parcellaires).
- En revanche, les prélèvements sur le fonds sont enregistrés comme des dépenses. Comme pour le fonds FTP, les prélèvements dans le cadre de projets entrent dans les dépenses d'investissement; cependant, les prélèvements que constituent les «postes non portés à l'actif» pour l'achèvement du réseau des routes nationales et l'élimination des goulets d'étranglement ainsi qu'une partie des contributions à fonds perdu ne sont pas considérés comme des dépenses d'investissement, mais comme des dépenses courantes d'entretien (bien que non justifiée, cette situation n'est pas modifiée par souci de cohérence avec les chiffres de la statistique financière [< 100 mio]).

c) EPF et RFA

Les EPF figurent déjà dans le compte de la Confédération de façon à éviter une rupture structurelle suite à l'externalisation des EPF en 2000.

La Régie fédérale des alcools (RFA), compte tenu de la faible importance qu'elle revêt au regard des investissements globaux, n'est pas prise en compte.

Correction de l'évolution des dépenses par groupe de tâches

a) Investissements selon le compte de la Confédération

Les éléments suivants se fondent sur la série temporelle «Dépenses par groupe de tâches». Les corrections apportées correspondent à celles réalisées pour la répartition par groupe de comptes. Concrètement:

- Les prêts consentis à l'assurance-chômage jusqu'en 1999 n'apparaissent pas dans les deux groupes de tâches considérés; ils sont cependant exclus des dépenses totales (pour le calcul du quotient). L'externalisation des EPF est déjà visible dans le compte de la Confédération. Il en va de même pour la correction du prêt à SIFEM SA en 2011.
- Concernant l'externalisation des entreprises de la Confédération – si l'on considère le groupe de tâches «trafic» – les corrections apportées suivent la procédure décrite ci-avant.

b) Investissements et comptes spéciaux

La méthode de regroupement des chiffres est celle utilisée pour la répartition par groupe de comptes.

Tableau 8: Correction des dépenses d'investissement (dépenses par groupe de comptes)

Compte de la Confédération								
<i>mio CHF</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dépenses ordinaires	31 616	35 501	37 816	40 600	41 341	40 528	43 220	44 122
Dépenses propres	9 355	9 900	10 347	9 925	10 187	10 238	10 255	9 695
Dépenses de transfert courantes	16 907	19 144	20 702	21 420	22 463	22 924	24 913	24 702
Dépenses financières	1 842	2 061	2 591	2 621	3 199	3 140	3 003	3 160
Dépenses d'investissement	3 512	4 396	4 176	6 634	5 493	4 226	5 049	6 565
Immobilisations corporelles et stocks	582	719	810	934	826	783	741	681
Immeubles	243	328	405	521	410	403	401	392
Biens meubles et stocks	339	391	405	414	417	381	341	289
Routes nationales	-	-	-	-	-	-	-	-
Immobilisations incorporelles	-	-	-	-	-	-	-	-
Prêts	404	580	529	2 566	1 510	343	1 369	2 788
Participations	6	5	5	1	0	1	3	3
Contributions à des investissements	2 520	3 092	2 833	3 133	3 156	3 099	2 936	3 093
Fonds pour les grands projets ferroviaires	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres contributions à des investissements	2 520	3 092	2 833	3 133	3 156	3 099	2 936	3 093
Dépenses extraordinaires	-	-	-	-	-	-	620	-
Dépenses courantes	-	-	-	-	-	-	620	-
Dépenses d'investissement	-	-	-	-	-	-	-	-

Source: Séries temporelles de la Confédération, AFF, juin 2013

Corrections

1) Prêts AC, SIFEM, Tadj. + Yougo.								
Total => Correction des dépenses totales et d'investissement	0	0	0	-2 050	-1 150	-100	-1 050	-1 950
2) Externalisation des entreprises de la Confédération								
CFF	289	313	333	347	375	416	405	487
Total => Correction des dépenses d'investissement	289	313	333	347	375	416	405	487
Contributions à des investissements corrigées	2 810	3 405	3 165	3 480	3 531	3 515	3 340	3 580
Séries temporelles corrigées								
Dépenses totales ordinaires (valeur nominale)	31 616	35 501	37 816	38 550	40 191	40 428	42 170	42 172
Dépenses d'investissement ordinaires (valeur nominale)	3 801	4 709	4 509	4 932	4 718	4 542	4 404	5 102
Taux de croissance des dépenses d'investissement								
par an (valeur nominale)		23.9%	-4.3%	9.4%	-4.3%	-3.7%	-3.0%	15.8%
Dépenses d'investissement en % des dépenses ordinaires								
par an	12.0%	13.3%	11.9%	12.8%	11.7%	11.2%	10.4%	12.1%
en % du PIB								
par an	1.12%	1.33%	1.25%	1.34%	1.25%	1.19%	1.14%	1.29%

Compte d'Etat (compte de la Confédération et comptes spéciaux)

3) Fonds FTP / Fonds d'infrastructure								
<u>Apports (recettes d'investissement)</u>								
Fonds FTP								
Fonds d'infrastructure								
Total								
<u>Prélèvements (dépenses d'investissement)</u>								
Fonds FTP				540	212	228	396	261
Fonds d'infrastructure								
Total				540	212	228	396	261
<u>Solde</u>								
Fonds FTP								
Fonds d'infrastructure								
Total => Correction des dépenses totales et d'investissement								
Séries temporelles corrigées								
Dépenses totales ordinaires (valeur nominale)	31 616	35 501	37 816	38 550	40 191	40 428	42 170	42 172
Dépenses d'investissement ordinaires (valeur nominale)	3 801	4 709	4 509	4 932	4 718	4 542	4 404	5 102
Taux de croissance des dépenses d'investissement								
par an (valeur nominale)		23.9%	-4.3%	9.4%	-4.3%	-3.7%	-3.0%	15.8%
Dépenses d'investissement en % des dépenses ordinaires								
par an	12.0%	13.3%	11.9%	12.8%	11.7%	11.2%	10.4%	12.1%
en % du PIB								
par an	1.12%	1.33%	1.25%	1.34%	1.25%	1.19%	1.14%	1.29%

(Suite du tableau 8)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
44 992	45 368	47 131	49 135	50 033	49 962	50 285	51 403	52 377	53 965	56 598	58 228	59 266	62 333	61 736
9 610	9 548	8 538	8 759	8 615	8 583	8 478	8 282	8 187	8 471	9 107	9 533	9 487	9 789	9 940
25 655	27 038	29 074	29 886	30 851	31 469	32 195	32 822	33 661	35 228	37 146	38 194	39 536	42 494	42 882
3 505	3 701	3 704	3 591	3 969	3 586	3 388	3 711	4 105	4 003	3 791	3 255	2 972	2 605	1 906
6 222	5 081	5 816	6 899	6 598	6 324	6 223	6 589	6 424	6 264	6 554	7 245	7 270	7 444	7 007
781	844	383	556	601	588	611	585	591	874	2 265	2 512	2 585	2 270	2 359
423	527	229	263	260	223	239	247	243	603	588	635	596	637	659
358	317	154	293	342	365	373	338	347	271	341	378	283	230	239
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 336	1 499	1 706	1 403	1 461
-	-	-	2	4	11	13	11	13	13	31	39	46	50	47
1 466	195	523	1 064	514	225	314	504	489	376	366	599	307	854	480
4	4	67	43	51	65	59	53	39	35	31	30	30	110	20
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	3 861	4 065	4 302	4 160	4 101
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 591	1 548	1 604	1 401	1 282
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	2 270	2 518	2 699	2 759	2 819
1 598	288	-	1 080	689	-	1 121	-	-	7 038	11 141	-	427	1 998	-
1 598	18	-	-	-	-	1 071	-	-	7 038	2 613	-	427	1 148	-
-	270	-	1 080	689	-	50	-	-	-	8 528	-	-	850	-
-1 300			-432										-416	
0	0	0	0	0	0	0	0	0	152	183	185	180	277	196
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	3 861	4 065	4 302	4 160	4 101
43 692	45 368	47 131	48 704	50 033	49 962	50 285	51 403	52 377	53 965	56 598	58 228	59 266	61 917	61 736
4 922	5 081	5 816	6 467	6 598	6 324	6 223	6 589	6 424	6 416	6 737	7 430	7 451	7 305	7 203
-3.5%	3.2%	14.5%	11.2%	2.0%	-4.2%	-1.6%	5.9%	-2.5%	-0.1%	5.0%	10.3%	0.3%	-2.0%	-1.4%
11.3%	11.2%	12.3%	13.3%	13.2%	12.7%	12.4%	12.8%	12.3%	11.9%	11.9%	12.8%	12.6%	11.8%	11.7%
1.22%	1.24%	1.35%	1.46%	1.48%	1.40%	1.34%	1.38%	1.26%	1.19%	1.19%	1.34%	1.30%	1.24%	1.22%
219	247	491	878	1 103	1 098	1 061	1 379	1 334	1 328	1 591	1 548	1 604	1 401	1 282
										837	944	980	818	896
219	247	491	878	1 103	1 098	1 061	1 379	1 334	1 328	2 428	2 492	2 584	2 219	2 178
593	844	1 258	1 450	1 927	1 979	1 933	2 161	1 615	1 453	1 667	1 520	1 557	1 370	1 369
										1 228	1 167	1 094	1 126	1 186
593	844	1 258	1 450	1 927	1 979	1 933	2 161	1 615	1 453	2 895	2 687	2 651	2 496	2 554
374	597	767	571	824	881	871	782	281	125	77	- 28	- 46	- 31	87
										391	223	114	308	290
374	597	767	571	824	881	871	782	281	125	467	195	67	277	377
44 066	45 965	47 899	49 275	50 857	50 843	51 156	52 185	52 658	54 091	57 065	58 423	59 333	62 194	62 112
5 296	5 678	6 583	7 038	7 422	7 206	7 095	7 371	6 705	6 541	7 205	7 625	7 518	7 583	7 580
3.8%	7.2%	15.9%	6.9%	5.5%	-2.9%	-1.5%	3.9%	-9.0%	-2.4%	10.2%	5.8%	-1.4%	0.9%	0.0%
12.0%	12.4%	13.7%	14.3%	14.6%	14.2%	13.9%	14.1%	12.7%	12.1%	12.6%	13.1%	12.7%	12.2%	12.2%
1.31%	1.38%	1.52%	1.59%	1.66%	1.60%	1.52%	1.54%	1.32%	1.21%	1.27%	1.38%	1.31%	1.29%	1.28%

3 Bases du compte de résultats (ch. 5.2.2)

Tableau 9: Exigences du frein à l'endettement: comparaison entre l'optique du financement et l'optique des résultats

Budget							
mio CHF		B 2007	B 2008	B 2009	B 2010	B 2011	B 2012
Compte de financement							
1	Recettes totales	56 011	58 206	60 198	58 208	62 423	64 751
2	Recettes extraordinaires	--	230	230	--	--	634
3	Recettes ordinaires [3=1-2]	56 011	57 976	59 968	58 208	62 423	64 117
4	Facteur conjoncturel	0.991	0.987	0.995	1.042	1.013	1.007
5	Plafond des dépenses [5=3*4]	55 507	57 223	59 668	60 653	63 234	64 565
6	Dépenses extraordinaires	--	5 247	--	431	1 998	--
7	Abaissement du plafond des dépenses	--	--	--	--	166	435
8	Dépenses maximales autorisées [8=5+6-7]	55 507	62 470	59 668	61 084	65 067	64 131
9	Dépenses totales	55 107	62 101	59 020	60 668	65 067	64 131
10	Différence CF [10=8-9]	400	369	649	416	0	0
Compte de résultats							
11	Revenus totaux	55 870	58 181	60 755	58 632	62 019	64 622
12	Revenus extraordinaires	--	230	230	431	--	634
13	Revenus ordinaires [13=11-12]	55 870	57 951	60 525	58 201	62 019	63 988
14	Facteur conjoncturel	0.991	0.987	0.995	1.042	1.013	1.007
15	Plafond des charges [15=13*14]	55 367	57 197	60 223	60 645	62 826	64 436
16	Charges extraordinaires	--	1 530	230	431	1 148	--
17	Abaissement du plafond des charges	--	--	--	--	166	435
18	Charges maximales autorisées [18=15+16-17]	55 367	58 727	60 453	61 076	63 808	64 001
19	Charges totales	55 208	57 929	58 760	60 346	63 264	63 878
20	Différence CR [20=18-19]	159	799	1 693	730	544	123
21	Différence entre CR et CF [21=20-10]	- 241	430	1 044	315	544	123
Total 2007-2012							2 215
Compte							
mio CHF		C 2007	C 2008	C 2009	C 2010	C 2011	C 2012
Compte de financement							
1	Recettes totales	58 846	64 177	67 973	62 833	64 535	63 735
2	Recettes extraordinaires	754	283	7 024	--	290	738
3	Recettes ordinaires [3=1-2]	58 092	63 894	60 949	62 833	64 245	62 997
4	Facteur conjoncturel	0.974	0.983	1.018	1.013	1.007	1.012
5	Plafond des dépenses [5=3*4]	56 582	62 808	62 046	63 650	64 695	63 753
6	Dépenses extraordinaires	7 038	11 141	--	427	1 998	--
7	Abaissement du plafond des dépenses	--	--	--	416	166	435
8	Dépenses maximales autorisées [8=5+6-7]	63 619	73 949	62 046	63 662	66 527	63 319
9	Dépenses totales	61 003	67 739	58 228	59 693	64 331	61 736
10	Différence CF [10=8-9]	2 616	6 210	3 818	3 969	2 197	1 583
Compte de résultats							
11	Revenus totaux	58 630	64 375	65 205	63 951	65 922	64 779
12	Revenus extraordinaires	630	328	1 060	427	229	738
13	Revenus ordinaires [13=11-12]	58 000	64 047	64 146	63 523	65 693	64 041
14	Facteur conjoncturel	0.974	0.983	1.018	1.013	1.007	1.012
15	Plafond des charges [15=13*14]	56 492	62 959	65 300	64 349	66 153	64 810
16	Charges extraordinaires	--	1 515	189	427	1 148	--
17	Abaissement du plafond des charges	--	--	--	416	166	435
18	Charges maximales autorisées [18=15+16-17]	56 492	64 474	65 489	64 361	67 135	64 375
19	Charges totales	54 289	58 102	57 914	59 812	63 828	62 336
20	Différence CR [20=18-19]	2 203	6 372	7 575	4 549	3 307	2 039
21	Différence entre CR et CF [21=20-10]	- 414	161	3 756	580	1 111	456
Total 2007-2012							5 651

4 Elasticité des recettes par rapport au PIB (ch. 5.3.1)

Frein à l'endettement et élasticité des recettes par rapport au PIB

Dans le cadre du frein à l'endettement, le solde de financement est corrigé des effets conjoncturels sur la base d'une méthode agrégée. Les recettes et les dépenses sont prises en compte de manière globale, et non en fonction du type d'impôt ou du poste de dépenses.⁶⁹ Le calcul du solde de financement structurel (SF) prend la forme suivante:

$$SF = E \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\varepsilon_E} - A \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\varepsilon_A} \quad (1)$$

Les recettes (E) et les dépenses (A) sont ainsi corrigées de tout facteur résultant de la différence entre le PIB réel (Y) et le PIB tendanciel à long terme (\bar{Y}). L'élasticité des recettes (ε_E) ou des dépenses (ε_A) par rapport à l'écart de production $\left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)$ donne une mesure de la sensibilité de réaction des recettes ou des dépenses aux variations du cycle conjoncturel. Une élasticité des dépenses de 2, par exemple, signifie qu'une croissance de l'écart de production de 1 % entraîne une croissance de 2 % des dépenses.

Le concept du frein à l'endettement part du principe que les recettes varient proportionnellement aux variations de l'écart de production ($\varepsilon_E = 1$) et que les dépenses ne sont pas influencées par la conjoncture ($\varepsilon_A = 0$). Dans le même temps, le frein à l'endettement impose que le solde de financement soit structurellement équilibré ($SF = 0$). Après utilisation de l'équation (1) et transformation, nous obtenons la célèbre formule du frein à l'endettement, selon laquelle les dépenses de la Confédération doivent correspondre aux recettes corrigées des effets conjoncturels:

$$A = E \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right) \quad (2)$$

Il est également démontré que la formule du frein à l'endettement implique une élasticité des recettes par rapport au PIB égale à 1. En prenant le logarithme de l'équation (2) et en appliquant une différentiation par $\ln Y$, on obtient:

$$\frac{d \ln A}{d \ln Y} = \frac{d \ln E}{d \ln Y} + \frac{d \ln \bar{Y}}{d \ln Y} - 1 \quad (3)$$

A supposer que les variations purement conjoncturelles du PIB sont sans influence sur le plafond des dépenses et sur le PIB tendanciel à long terme $\left(\frac{d \ln A}{d \ln Y} = 0 \text{ et } \frac{d \ln \bar{Y}}{d \ln Y} = 0\right)$, l'équation (3) peut encore être simplifiée:

$$\varepsilon = \frac{d \ln E}{d \ln Y} = 1$$

Ce dernier point est essentiel dans la mesure où l'estimation empirique de l'élasticité des recettes par rapport à l'écart de production peut s'avérer incertaine. L'écart de production n'est pas directement observable et doit être déterminé sur la base d'estimations. Les élasticités estimées

⁶⁹ Pour une vue d'ensemble de la méthode de calcul des déficits structurels et pour une lecture plus poussée, voir Bornhorst F. et al. (2011), *When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances*, Notes techniques et manuels du FMI.

peuvent varier plus ou moins selon la méthode utilisée. Cette problématique n'a pas lieu d'être pour la détermination empirique de l'élasticité des recettes par rapport au PIB.

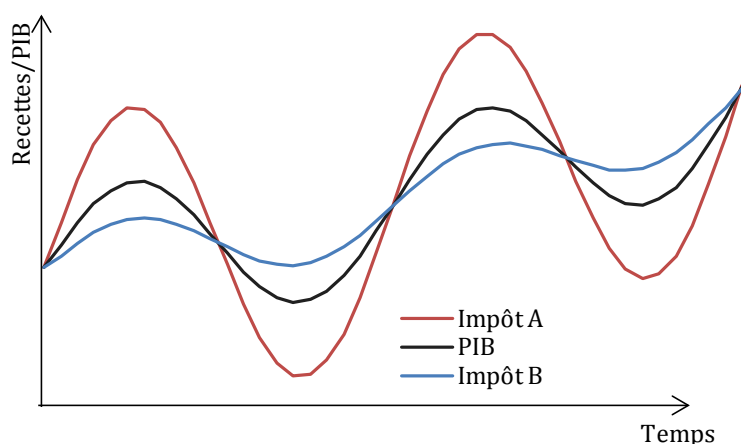
Bien que le frein à l'endettement se fonde sur un concept réel d'écarts de production, les élasticités sont habituellement estimées par rapport au PIB nominal. En effet, les recettes ne peuvent raisonnablement pas être prises en compte sur une base fiscale réelle (à l'exception des taxes sur la quantité); qui plus est, le rapport entre le PIB tendanciel nominal et le PIB nominal doit correspondre à l'écart de production réel (pour pouvoir isoler les recettes imputables à la conjoncture). En d'autres termes, les déflateurs du PIB tendanciel et du PIB devraient être congruents⁷⁰.

Distinction entre l'élasticité à court terme et l'élasticité à long terme

L'estimation empirique de l'élasticité des recettes est une tâche délicate à bien des égards. Il convient de faire la distinction entre une élasticité à court terme et une élasticité à long terme. Le graphique ci-dessous montre de manière schématique l'évolution du produit intérieur brut ainsi que celle de deux types d'impôts. Sur le long terme, les deux impôts affichent la même croissance tendancielle que le produit intérieur brut. Une régression des recettes fiscales sur le produit intérieur brut donnerait par conséquent une élasticité de 1 dans les deux cas. Cette élasticité par rapport au PIB sur le long terme montre le niveau de dépendance des recettes vis-à-vis de l'évolution du produit intérieur brut, indépendamment de la conjoncture.

Sur le court terme, en revanche, on observe des courbes sensiblement différentes: l'impôt A réagit fortement et de manière plus que proportionnelle aux variations conjoncturelles du produit intérieur brut, alors que l'impôt B ne réagit que faiblement et de manière sous-proportionnée aux variations macroéconomiques de la production. Sur le court terme, l'élasticité de l'impôt A par rapport au PIB, qui mesure la réaction immédiate des recettes aux variations de la conjoncture, est donc supérieure à 1. L'élasticité de l'impôt B est inférieure à 1.

Illustration 25: Représentation schématique des élasticités par rapport au PIB



⁷⁰ Cf. Colombier, C. (2004), Eine Neubewertung der Schuldenbremse; en collaboration avec: F. Bodmer, P.A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, AFF Working Paper n° 2, version revue

La distinction entre élasticité à court terme et élasticité à long terme n'est pas toujours aisée à établir. Un impôt qui présente une élasticité élevée sur le long terme n'est pas forcément sensible aux facteurs conjoncturels. A l'inverse, une élasticité élevée sur le court terme ne permet pas de conclure à une forte croissance tendancielle. Il arrive qu'un impôt réagisse immédiatement et fortement aux fluctuations de la conjoncture, sans pour autant afficher une croissance à long terme.

La détermination du rapport entre les recettes et le PIB est également rendue difficile par certains facteurs exogènes. L'élasticité des recettes par rapport au PIB présuppose par exemple un lien de causalité entre l'évolution du produit intérieur brut et celle des recettes. Les recettes peuvent aussi augmenter indépendamment du niveau global de la production, en raison de l'introduction de nouveaux impôts, du relèvement des taux ou de la modification des modalités de collecte. Ces modifications structurelles entrent également dans la catégorie des facteurs particuliers. L'évolution des recettes totales doit être corrigée de ces facteurs particuliers si l'on veut pouvoir déterminer un lien de cause à effet. L'élasticité qui en résulte est également appelée élasticité des recettes par rapport au PIB réel (contrairement à l'élasticité des recettes par rapport au PIB forfaitaire). Dans le cadre du frein à l'endettement, la valeur à prendre en compte est l'élasticité des recettes par rapport au PIB réel sur le court terme. Seule cette valeur mesure la sensibilité de réaction des recettes aux variations conjoncturelles et la marge de manœuvre cyclique autorisée par le frein à l'endettement.

Estimation de l'élasticité

L'élasticité des recettes par rapport au PIB sur le long terme peut être estimée sur la base du modèle économétrique suivant:

$$\ln(E_t) = \alpha + \beta \times \ln(Y_t) + \sum_{i=-5}^5 \gamma_i \times \Delta \ln(Y_{t+i}) + \varepsilon_t$$

L'estimation utilise des données logarithmiques, de sorte que le coefficient β mesure directement l'élasticité des recettes par rapport au PIB long terme. Etant donné que les séries temporelles du PIB et des recettes sont co-intégrées et non stationnaires⁷¹, il est également tenu compte d'une structure d'avancées et de retards pour les taux de croissance du PIB. Cette approche baptisée Dynamic OLS ou DOLS permet d'obtenir une estimation cohérente de l'équation mentionnée ci-avant⁷². Cette estimation se fonde sur les données annuelles comprises entre 1980 et 2012. On a utilisé, d'une part, les recettes ordinaires de la Confédération et, d'autre part, les recettes ordinaires corrigées des facteurs particuliers⁷³.

Les résultats de cette estimation OLS dynamique (DOLS) sont représentés dans le tableau ci-dessous. On constate qu'une augmentation du PIB nominal de 1 % entraîne une hausse plus que

⁷¹ Pour la mise en évidence de la cointégration entre les recettes de la Confédération et le PIB, cf. Colombier, C. (2003): Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen, AFF Working Paper n° 5 (ancienne série).

⁷² Cf. Sobel, R.S. et R.G. Holcombe (1996), Measuring the growth and variability of tax bases over the business cycle, National Tax Journal, Vol. 49, No. 4, 535-52.

⁷³ Les incidences des modifications de la loi et des taux d'imposition concernant la TVA et les droits de timbre ont été prises en compte.

proportionnelle des recettes égale à 1,039 %. Le coefficient est important d'un point de vue statistique, mais compte tenu de l'erreur standard relativement importante, des élasticités comprises entre 0,86 et 1,22 ne sont pas à exclure sur les échantillons utilisés. Si l'on considère les recettes corrigées des facteurs particuliers, l'élasticité des recettes par rapport au PIB est estimée à 0,958.

Tableau 10: Résultats des estimations de l'élasticité à court et long termes

	Estimation de l'élasticité à long terme		Estimation de l'élasticité à court terme	
	Estimation en niveau DOLS		Modèle à correction d'erreur	
	β	R2	β	R2
Recettes ordinaires	1,039*	0,986	1,374*	0,526
	(0,09)		(0,306)	
Recettes ordinaires corrigées	0,958*	0,984	1,061*	0,541
	(0,08)		(0,388)	

L'erreur standard du coefficient est représentée entre parenthèses, «*» seuil de la signification statistique à 5 %

Pour déterminer l'élasticité à court terme, on utilise le modèle économétrique à correction d'erreur suivant:

$$\Delta \ln(E_t) = \alpha + \beta \times \Delta \ln(Y_t) + \gamma \times [\ln(E_{t-1}) - \delta - \rho \times \ln(Y_{t-1})] + \varepsilon_t$$

Le taux de croissance des recettes est régressé sur celui du PIB nominal ainsi que sur un terme supplémentaire de correction d'erreur, autrement dit il existe une relation d'équilibre long terme retardée d'une période entre les recettes et le PIB. On tient ainsi compte du fait que les deux variables sont co-intégrées et que l'évolution des recettes sur le court terme ne s'explique pas toujours par des facteurs conjoncturels, mais peut être également due à un écart temporaire des recettes et du PIB par rapport à la tendance commune.

L'élasticité à court terme des recettes ordinaires s'élève à 1,374, mais une valeur de 1 ne peut être exclue compte tenu de l'erreur standard élevée. Si l'on considère les recettes corrigées des facteurs particuliers, l'élasticité est bien inférieure (1,061).

Conclusion

Les présents résultats viennent étayer les résultats d'études précédemment menées⁷⁴ et semblent indiquer qu'il est toujours judicieux de tableer sur une élasticité PIB de 1. Néanmoins, sur le court terme, l'élasticité des recettes ordinaires diffère notablement de l'élasticité des recettes corrigées des facteurs particuliers. Il est clair que les réformes fiscales jouent un rôle important dans l'appréciation des élasticités.

⁷⁴ Colombier, C. (2003): Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen, AFF Working Paper n° 5 (ancienne série).

Lorsqu'il s'agit d'estimer l'élasticité des recettes par rapport au PIB réel, en revanche, la prise en compte de tels facteurs structurels devient problématique. Seules les modifications légales concernant la TVA et les droits de timbre sont prises en compte pour ces estimations, car les répercussions financières peuvent être identifiées de manière relativement fiable et dynamisées sur l'ensemble de l'échantillon. Concernant l'impôt fédéral direct, qui est fortement affecté par différentes réformes, en revanche, les effets des réformes fiscales ne peuvent être identifiés que très difficilement, ce qui explique l'absence de correction.