

Frein à l'endettement : un succès qui dure

dossierpolitique

11 septembre 2012 Numéro 18

Politique financière En 2013, le frein à l'endettement fêtera ses dix ans. Principal instrument fédéral de politique financière, ce dispositif, populaire au-delà de nos frontières, a permis de consolider le budget de la Confédération. Transparent, contraignant et néanmoins flexible, le frein à l'endettement possède les caractéristiques décisives pour assurer une politique budgétaire fondée sur des règles. À l'étranger, il est pris en exemple. Bien qu'il ait fait ses preuves en phases de haute conjoncture et de crise, il fait l'objet de critiques récurrentes. Certains remettent en question la poursuite du processus de réduction de l'endettement. D'autres réclament explicitement l'abandon de la politique de stabilité et la hausse des dépenses et des dettes. Le présent dossierpolitique expose les expériences faites et examine les critiques formulées. Un deuxième dossierpolitique est consacré à l'extension du frein à l'endettement aux assurances sociales.

Position d'economiesuisse

- ▶ Le frein à l'endettement est un succès. Il a fait ses preuves, il n'est pas nécessaire de l'adapter.
- ▶ Des modifications compliqueraient le dispositif et l'affaibliraient en l'exposant à des tentatives d'influence politiques.
- ▶ Prévoir des exceptions au frein à l'endettement pour financer des investissements est inutile. Le système serait remis globalement en question. Au lieu d'augmenter l'endettement et de menacer le budget, il convient de prendre des mesures contre la forte croissance des dépenses courantes dans le domaine social et la santé.
- ▶ À l'avenir aussi, il faudra continuer d'utiliser les excédents pour réduire l'endettement, de manière à restaurer l'équilibre financier et créer une marge de manœuvre durable. La réduction de l'endettement va plus dans le sens d'une politique financière durable que l'augmentation des dépenses.

Frein à l'endettement : un succès qui dure

► Les règles financières sont des mécanismes institutionnels visant à renforcer la crédibilité et la discipline de la politique financière (FMI 2009).

► Près de 85% de oui : rares sont les projets ayant été adoptés avec un tel score.

1. Le frein à l'endettement : fonctionnement

Dès 1959, un article a été ancré dans la Constitution invitant la Confédération à résorber ses déficits en tenant compte de la situation économique. Cela n'a pas empêché les dettes de s'accumuler par la suite. Entre 1990 et 2005, elles sont passées de 38 mrd fr. à plus de 130 mrd fr. (cf. graphique 1). Outre des déficits récurrents élevés, le refinancement des caisses de pension publiques (Confédération, CFF, Poste), l'assainissement et la recapitalisation d'entreprises étatiques, en l'occurrence les CFF et RUAG, expliquent pour une grande part la forte augmentation des dettes. Cette période ayant par ailleurs été caractérisée par une faible croissance, les recettes ont progressé nettement moins rapidement que pendant les décennies précédentes. La hausse de l'endettement était également marquée en comparaison internationale.

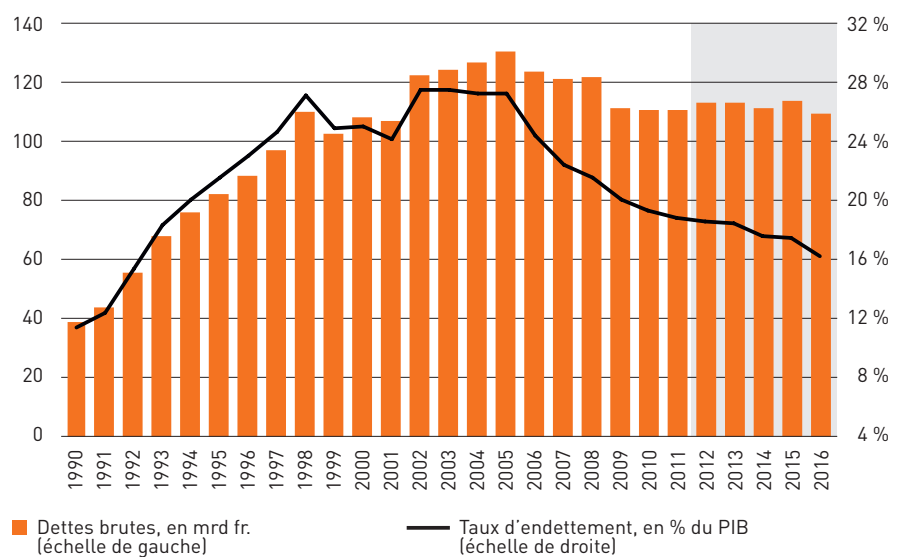
Succédant à une série de mesures temporaires visant à stabiliser l'endettement (programme de stabilisation 1998, objectif budgétaire 2001), le frein à l'endettement est entré en vigueur en 2003. Le peuple et les cantons ont accepté cet instrument clé pour la gestion des finances de la Confédération par 84,7 % des voix et des majorités nettes dans les 26 cantons.

Graphique 1

► Après un pic à plus de 130 mrd fr. en 2005, les dettes de la Confédération ont pu être ramenées à 110 mrd fr. environ à fin 2011.

Évolution de l'endettement de la Confédération (1990-2016)

Dettes brutes en mrd fr. et taux d'endettement en % du PIB



Source : Administration fédérale des finances (AFF)

Le frein à l'endettement et son fonctionnement

Le frein à l'endettement est ancré dans la Constitution (art. 126 Gestion des finances). Ses modalités sont réglées dans la loi sur les finances (LFC) de la Confédération.

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'État dépassent le plafond fixé conformément aux al. 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.

5 La loi règle les modalités.

Le frein à l'endettement mis en place par la Confédération est une règle de dépenses. Selon ce dispositif, les dépenses ne doivent pas être plus élevées que les recettes sur l'ensemble du cycle conjoncturel. Un plafond annuel définit les dépenses maximales autorisées. Le frein à l'endettement tient compte de la conjoncture en corrigeant les recettes déterminantes pour calculer les dépenses au moyen d'un facteur conjoncturel. Celui-ci est de 1 lorsque la situation économique est équilibrée (dépenses = recettes). En cas de surchauffe économique, il est inférieur à 1 (dépenses < recettes) et, en cas de récession, supérieur à 1 (dépenses > recettes). Le facteur conjoncturel est établi sur la base d'une méthode statistique (écart entre le produit intérieur brut potentiel et le produit intérieur brut réel annoncé). De plus, le respect de ces exigences (objectif non atteint, dépassé, etc.) est documenté dans le compte de compensation. En cas de non-respect et à partir d'un certain montant, les déficits doivent être résorbés par des économies dans le budget ordinaire. Il n'y a pas de règle en cas d'excédent, soit lorsque l'objectif est dépassé. Depuis que le frein à l'endettement est intégralement en vigueur (2006), la Confédération a dégagé un excédent chaque année et l'a utilisé pour réduire sa dette.

► Le frein à l'endettement doit permettre de stabiliser les dettes à moyen terme.

Le frein à l'endettement a pour objectif de stabiliser l'endettement. Dans la mesure où les dépenses ne doivent pas dépasser les recettes sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, les dettes sont stabilisées en termes nominaux et cessent de s'alourdir. Dès lors que les dettes sont stables, le taux d'endettement, à savoir le rapport entre les dettes et le produit intérieur brut, diminue avec le temps.

Le frein à l'endettement de la Confédération n'autorise pas d'endettement supplémentaire sur la durée, raison pour laquelle il est considéré comme relativement strict. La constitution, pour des raisons conjoncturelles, de dettes temporaires, est en revanche possible. Cependant, celles-ci doivent être résorbées lors de la phase de croissance suivante. Les déficits structurels, occasionnés par des dépenses excessives, ne sont pas autorisés. Autrement dit, la Confédération ne peut se financer à crédit de manière chronique. À l'étranger, des règles similaires limitent parfois la constitution de nouvelles dettes. Ainsi, le dispositif introduit en Allemagne en 2009 admet un déficit structurel annuel, au niveau fédéral, de 0,35 % du produit intérieur brut national. Le frein à l'endettement de la Confédération ne distingue pas non plus les dépenses courantes des investissements. Ces deux catégories de dépenses lui sont soumises indistinctement. À l'étranger et dans certains cantons, les investissements jusqu'à un certain montant ne sont pas soumis au frein à l'endettement. Le dispositif en place au niveau fédéral est cependant moins strict sur d'autres points. Il admet, par exemple, un déficit supérieur sur le compte de compensation que ne le fait le dispositif allemand pourtant construit de manière similaire.

Comme l'ensemble du budget de la Confédération, le frein à l'endettement fonctionne selon le principe de l'annualité. Il s'applique de manière contraignante au budget, aux crédits supplémentaires et au compte d'un exercice budgétaire. Il n'est pas contraignant pour les trois années du plan financier, même si ce dernier est accordé, dans les grandes lignes, avec les exigences du dispositif. Ainsi, on voit très tôt si le budget de la Confédération respecte les exigences à moyen terme ou si une correction s'impose. Le frein à l'endettement a donc une incidence sur l'ensemble de la planification financière.

► Depuis début 2010, le frein à l'endettement s'applique également aux recettes et aux dépenses extraordinaires de la Confédération. Des dépenses supplémentaires restent néanmoins possibles dans des situations extraordinaires.

Le frein à l'endettement s'applique au budget ordinaire et, depuis 2010, aux recettes et dépenses extraordinaires. Dans certaines conditions, la Confédération peut effectuer des dépenses extraordinaires pour réagir à des évolutions particulières qui ne peuvent être influencées (catastrophes naturelles ou graves récessions) ou à une concentration de paiements liée au système comptable (versement en faveur du fonds d'infrastructure par exemple). Des dépenses extraordinaires peuvent être réalisées via les dépenses ordinaires, mais elles doivent être compensées par des économies dans un délai précis. C'est la règle complémentaire adoptée par le Parlement en 2009 qui le veut ainsi. Depuis, aucune dépense du budget fédéral n'échappe au frein à l'endettement.

Le dispositif ne s'applique pas seulement à des dépenses en faveur de fonds de droit spécial, comme le fonds des transports publics (FTP) ou le fonds d'infrastructure. Il s'applique aussi aux assurances sociales de la Confédération. Mais seule l'assurance chômage (AC) renferme une règle analogue afin de garantir des finances équilibrées. En ce qui concerne l'assurance invalidité (AI), une règle est actuellement en discussion dans le cadre du projet en vue de sa 6^e révision. Du côté de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), une règle de financement durable a échoué lorsque la 11^e révision de l'AVS a été rejetée à l'automne 2010.

2. Résultats et expériences

► Il a fallu deux programmes d'allègement de grande envergure pour rééquilibrer le budget de la Confédération.

L'introduction du frein à l'endettement n'a pas été sans mal, car cette mesure a été décidée à une époque où la Confédération était confrontée à d'importants déficits structurels. Étant donné que le dispositif permet de compenser les fluctuations conjoncturelles, mais pas de corriger une surcharge budgétaire fondamentale, il avait d'abord fallu alléger le budget fédéral et le rééquilibrer. Cette tâche a été réalisée au travers de deux programmes d'allègement qui ont permis de réduire le niveau des dépenses de quelque 5 mrd fr. Le frein à l'endettement est devenu pleinement opérationnel en 2006, lorsque l'équilibre entre les recettes et les dépenses a été restauré. Cette année-là, la Confédération a dégagé un excédent pour la première fois depuis longtemps.

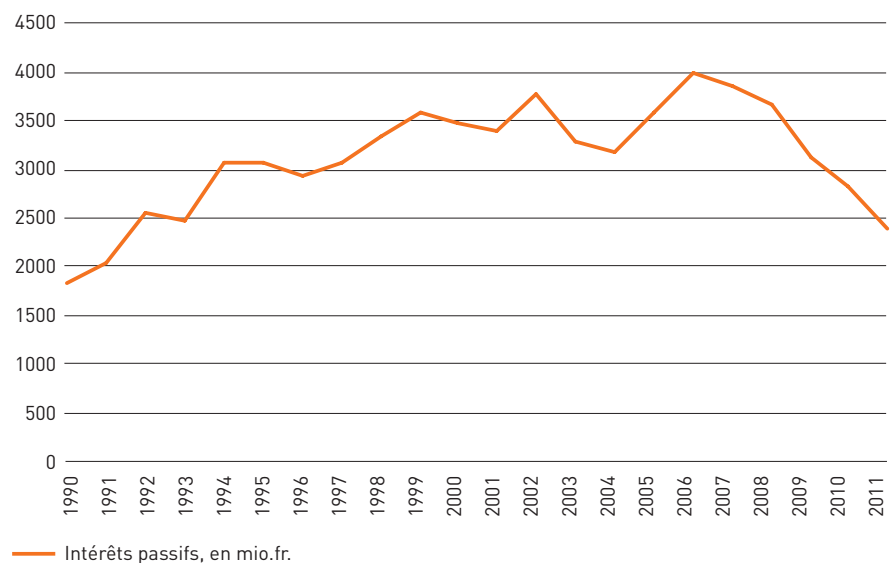
Depuis, le budget de la Confédération a retrouvé les chiffres noirs. Les objectifs du frein à l'endettement ont non seulement été respectés, mais parfois nettement dépassés. La robuste croissance économique enregistrée durant les années 2006 et 2007 ainsi que le rapide redressement de la conjoncture après la crise financière de 2010 ont largement contribué à ce bon résultat. Grâce aux excédents dégagés, les dettes de la Confédération ont pu être réduites graduellement de 20 mrd fr. ou 15 % par rapport au pic de 2005. Le taux d'endettement est ainsi passé de 28 % à moins de 20 %.

Graphique 2

► Le budget de la Confédération a pu être allégé de 1,6 mrd fr. en cinq ans dans le domaine des intérêts passifs grâce à la réduction de la dette dès 2006 et au bas niveau des taux.

Évolution des dépenses au titre des intérêts passifs (1990-2011)

Dépenses de la Confédération pour les intérêts passifs, en mio.fr.



Source : Administration fédérale des finances (AFF)

► La réduction de la dette a permis des réformes structurelles et des dépenses supplémentaires.

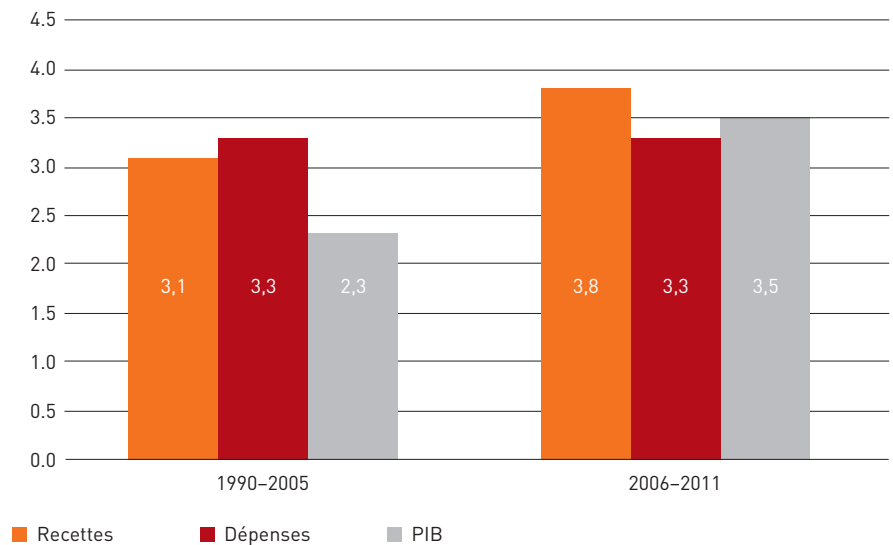
La réduction de la dette s'est traduite par une diminution des intérêts passifs. En 2011, ils ne se montaient plus qu'à 2,4 mrd fr. (cf. graphique 2), contre 4 mrd en 2006. Simultanément, leur part aux dépenses totales de la Confédération est passée de près de 8 % à moins de 4 %. Le recul de l'endettement public et le bas niveau des taux d'intérêt ont contribué chacun pour moitié à cet allègement. Les ressources ainsi libérées ont été utilisées pour financer des réformes fiscales (compensation de la progression à froid, réforme de l'imposition de la famille) et d'importantes dépenses supplémentaires (coopération au développement, formation et recherche, par exemple). Les mesures de stabilisation (totalisant plus de 2 mrd fr.) engagées durant les années de crise de 2009 et 2010 ainsi que les mesures déployées en 2011 pour lutter contre le franc fort respectaient aussi le frein à l'endettement et n'ont pas exigé de financement additionnel. Malgré des dépenses supplémentaires ponctuelles, le frein à l'endettement a ralenti la croissance des dépenses. Depuis son entrée en vigueur pleine et entière en 2006, les dépenses de la Confédération affichent en moyenne une croissance inférieure à celle de l'économie (cf. graphique 3, page 5). La quote-part des dépenses de l'État s'est stabilisée, alors qu'elle n'avait cessé de progresser pendant quinze ans (de 1990 à 2005) avant la mise en place du frein à l'endettement.

Graphique 3

▶ Grâce au frein à l'endettement, la croissance des dépenses de la Confédération à moyen terme reste inférieure à la croissance économique. Il en découle une stabilisation de la quote-part des dépenses. La forte croissance des recettes entre 2006 et 2011 s'explique par l'expansion de l'économie.

Évolution des recettes et des dépenses (1990-2011)

Croissance annuelle moyenne, en %



Source : Administration fédérale des finances (AFF) SECO, calculs d'economiesuisse

On peut en conclure que le frein à l'endettement a atteint son premier objectif, c'est-à-dire stabiliser les dettes de la Confédération. La robuste croissance économique enregistrée après 2005 a même permis de dépasser cet objectif puisque la dette a nettement diminué. Depuis l'introduction de la règle complémentaire au frein à l'endettement en 2010, il ne subsiste en principe aucun élément source de nouvel endettement durable de la Confédération. Les assurances sociales AVS et AI, pour lesquelles il n'existe à ce jour pas de mécanisme de stabilité, constituent la seule exception. Au vu de l'évolution démographique, le risque existe que l'AVS tombe dans une spirale d'endettement.

Le frein à l'endettement présente plusieurs avantages fondamentaux dans l'optique d'une politique financière durable :

- ▶ Il crée une symétrie entre les décisions relatives aux dépenses et celles relatives aux recettes (**symétrie politique**).
- ▶ Il oblige à générer des excédents en période de boom économique et contribue ainsi à compenser les déficits en période de crise (**symétrie conjoncturelle**).
- ▶ Comme il limite l'influence de facteurs externes, le frein à l'endettement garantit une **politique financière pérenne et prévisible**.

▶ En l'absence de règle financière, des déficits et de nouvelles dettes sont probables aussi en période de haute conjoncture.

Sans frein à l'endettement ou mécanisme comparable, l'équilibre entre les recettes et les dépenses est souvent compromis, car les décisions relatives aux recettes (hausses d'impôt) sont politiquement plus difficiles à mettre en œuvre que celles relatives aux dépenses, pour lesquelles le Parlement dispose d'une liberté d'action relativement importante. Le frein à l'endettement corrige ce déséquilibre. Il lie les dépenses aux recettes, de sorte qu'il n'est plus possible de décider des dépenses sans tenir compte des recettes.

Le lien contraignant entre le total des dépenses autorisées et les recettes durant une période donnée oblige à dégager des excédents durant les phases d'essor économique et garantit que les suppléments de recettes ne soient simplement transformés en dépenses supplémentaires. Sans l'obligation de dégager des excédents, la probabilité serait grande que des déficits soient tolérés en période de crise (pour éviter une politique financière procyclique aggravant la crise), alors que les excédents nécessaires à titre compensatoire feraient défaut en période de croissance. Le frein à l'endettement corrige ce déséquilibre.

En fin de compte, le frein à l'endettement s'inscrit parfaitement dans une politique financière respectant des règles précises, mais qui n'a rien à voir avec une politique financière discrétionnaire fortement influencée par des facteurs extérieurs. Le frein à l'endettement n'autorise pas le relèvement des dépenses avant des élections, par exemple.

► Le frein à l'endettement n'est pas un remède miracle aux dérives de la politique financière.

Le frein à l'endettement assure l'équilibre budgétaire d'un point de vue quantitatif, mais n'influence pas la qualité du budget. Les diverses tâches de la Confédération peuvent en principe évoluer librement dans les limites des objectifs du frein à l'endettement. Le monde politique définit l'étendue et la nature de chaque tâche. Il n'est pas toujours possible de fixer des priorités, car diverses tâches de l'État sont fortement réglementées par la loi, notamment dans le domaine des finances et des impôts (intérêts passifs), mais surtout dans le domaine social. Dans ce cas, les contributions de la Confédération dépendent étroitement de facteurs externes, avant tout de l'évolution des coûts des assurances sociales et du système de santé. Étant donné que ces coûts sont presque tous orientés à la hausse, les contributions de la Confédération, et donc les tâches qui lui sont dévolues, augmentent continuellement. Le Parlement ne peut pas enrayer cette évolution lorsqu'il examine le budget annuel: des révisions législatives sont nécessaires. L'endettement croissant des assurances sociales évince d'autres tâches ne disposant pas d'une assise légale aussi solide. Cette tendance à l'éviction de prestations peu réglementées au profit de tâches pilotées au travers de lois s'observe depuis des années. Elle a pour conséquence la détérioration de la qualité du budget. Il est de plus en plus difficile de financer des tâches importantes de la Confédération, et la maniabilité politique du budget en pâtit. Alors que 36 % environ des dépenses de la Confédération étaient fortement liées à la législation en 1990, leur part atteint actuellement 50 %.

► Les règles en vigueur ne sont efficaces que si elles sont soutenues.

Un des points faibles possibles du mécanisme du frein à l'endettement est l'absence de caractère exécutoire. Comme le montre le paquet de stabilité et de croissance de l'Union européenne, une politique financière régie par des règles est efficace aussi longtemps qu'elle est soutenue politiquement et mise en œuvre (cf. encadré, page 7). En Suisse, le frein à l'endettement est certes ancré dans la Constitution fédérale et jouit d'une légitimité particulièrement forte du fait qu'il a été approuvé par le peuple. Le Parlement est cependant responsable de veiller à ce que ses objectifs soient atteints. Une violation des fondements juridiques du frein à l'endettement (Constitution et loi sur le budget fédéral) n'aurait pas de conséquences juridiques. De même, dans l'UE, la transgression des objectifs de stabilité n'a, par le passé, pas eu de conséquences. Le nouveau pacte budgétaire se propose de remédier à cette situation aussi insatisfaisante que problématique, comme le montre l'évolution de l'endettement dans l'UE. Il contraint les États membres à mettre en place un mécanisme de frein à l'endettement au niveau constitutionnel ou légal.

Le pacte de stabilité et de croissance de l'UE

Le pacte de stabilité et de croissance s'applique à tous les États membres de l'UE. Les règles de ce pacte ont été formulées pour la première fois en 1992 dans le Traité de Maastricht en tant que critères d'adhésion à la zone euro, avant d'être étendues à tous les pays. Les États membres étaient notamment tenus de maintenir leur déficit et leur dette publique en dessous des seuils fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB. Bien que ce pacte prévoyait aussi une procédure destinée à éviter l'apparition de déficits publics excessifs ainsi que des amendes de 0,2 à 0,5 % du PIB du pays en question, son effet s'est globalement révélé décevant. Il n'a empêché ni les déficits chroniques, ni l'augmentation continue de la dette publique de plusieurs États membres (cf. graphique 4, page 8). Cette situation s'explique notamment par l'assouplissement du pacte de stabilité et de croissance suite à l'introduction de nouvelles exceptions en 2005, après le dépassement par la France et l'Allemagne du déficit maximal autorisé de 3 % du PIB entre 2002 et 2004. La Grèce a franchi ce seuil de 3 % chaque année depuis son adhésion à l'Union monétaire. La dette de la plupart des pays de l'UE a continué d'augmenter en raison de la crise économique et financière. À ce jour, 23 des 27 pays membres de l'UE (14 des 17 pays de la zone euro) ont dépassé au moins une fois le déficit maximal autorisé. Sur les 27 États, 14 (12 sur les 17 pays de la zone euro) n'ont pas respecté le plafond d'endettement.

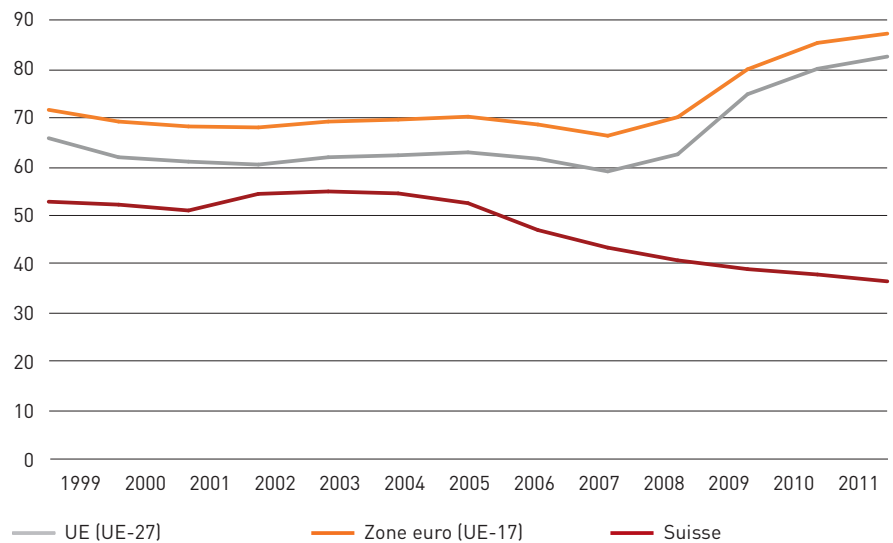
Le pacte de stabilité et de croissance renforcé, comprenant de nouvelles mesures de surveillance économique et budgétaire, est entré en vigueur à la fin 2011. Associées à de nouvelles procédures de surveillance économique, ces mesures forment le « six pack » qui renforce la gouvernance économique. Les changements introduits par ce paquet mettent davantage l'accent sur la réduction du déficit budgétaire. Les pays lourdement endettés (plus de 60 % du PIB) sont tenus de rectifier le tir, faute de quoi ils s'exposent à des sanctions financières qui seront désormais décidées et appliquées plus précocement. Les pays se trouvant dans un processus de déficit excessif devront verser un dépôt qui pourra être transformé en amende en cas de manquement persistant à l'obligation d'engager les mesures correctives demandées. Les sanctions sont désormais automatiques et non plus décidées à la majorité des deux tiers du Conseil des ministres. Un système d'alerte précoce permettra également d'éviter et de corriger les déséquilibres économiques excessifs. Cela implique une surveillance permanente de divers indicateurs, comme le solde de la balance des opérations courantes, les coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre, les taux de change réels effectifs, le montant de la dette publique et du secteur privé, le taux de chômage ainsi que les prix immobiliers. Étant donné que les règles et principes nationaux ont été violés à maintes reprises ces dernières années, on peut cependant douter qu'un simple durcissement des règles suffise pour surmonter la crise de confiance et de la dette.

Graphique 4

► Depuis la création de l'union monétaire en 1999, la dette des pays de l'UE a presque toujours dépassé le seuil de 60 % admis et a fortement augmenté depuis l'éclatement de la crise financière. Le taux d'endettement de la Suisse a continuellement diminué depuis 2004.

Évolution de l'endettement public en Europe (1999-2011)

Dettes publiques en % du PIB depuis la création de l'union monétaire



Source : Eurostat, Administration fédérale des finances (AFF)

Les cantons suisses ont également presque tous mis en place un mécanisme de frein à l'endettement. Les règles existantes sont très diverses et vont d'une simple obligation d'équilibrer le budget à moyen terme à des dispositions détaillées régissant la couverture des déficits et les investissements (taux de financement propre minimal, par exemple). Certains cantons ont édicté des réglementations complexes englobant également les recettes, comme cela est le cas au niveau fédéral, et prévoyant des sanctions en cas de non-atteinte des objectifs¹.

► Pour être efficaces, les règles fiscales doivent être transparentes, contraignantes, flexibles et légitimées politiquement.

Des enseignements peuvent être tirés des expériences faites avec des dispositifs de ce genre en Suisse et à l'étranger – le Fonds monétaire international a recensé ces règles dans plus de 80 États. L'efficacité d'une règle financière dépend largement des facteurs suivants² :

- **Transparence** : Les règles de l'équilibre budgétaire et de la prévention d'un endettement excessif doivent être claires et précises, compréhensibles pour le plus grand nombre et faciles à mettre en œuvre et à contrôler. La prévisibilité contribue à la crédibilité d'un tel mécanisme. Les résultats doivent être vérifiés régulièrement et les écarts par rapport aux objectifs doivent être relevés. Les informations livrées par un frein à l'endettement doivent permettre de définir le plus tôt possible les mesures de politique financière devant être prises.
- **Force exécutoire** : Les mécanismes de frein à l'endettement devraient englober toutes les tâches de l'État de façon contraignante. La définition de règles trop souples pour certaines prestations réduit l'efficacité. Le fait de prévoir des alternatives, le transfert de postes du budget à des entreprises publiques ou la création de fonds distincts du budget (« fuite du budget » ou « comptabilité créative ») pose également problème. Les règles restrictives sont jugées

¹ Cf. la Conférence des directeurs cantonaux des finances pour une vue d'ensemble (DCF) : http://www.fdk-cdf.ch/100204_hh-regeln_kantone_synopse_def_d.pdf

² FMI (2009) : Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances ; OCDE (2007) : Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, in : OECD Economic Outlook No. 81

moins problématiques. Une fois que l'application et les effets des règles sont bien maîtrisés, elles deviennent souvent plus complètes et plus strictes, comme le montrent les observations faites au niveau de la Confédération et des cantons, mais aussi au niveau international. En Suisse, les cantons qui ont défini les règles les plus sévères sont ceux qui en ont la plus longue expérience (Saint-Gall et Fribourg)³.

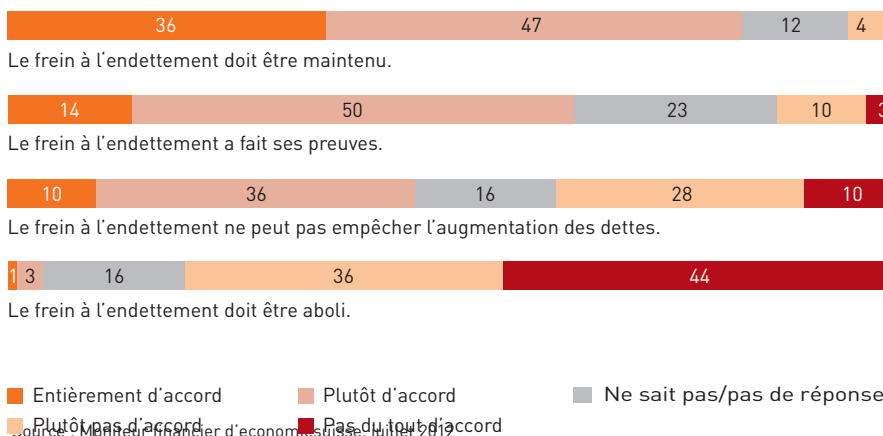
- ▶ **Flexibilité** : La nécessité d'appliquer des règles budgétaires de manière stricte et si possible étendue est en conflit avec le besoin de flexibilité en matière de politique financière. Il faut pouvoir réagir de façon adéquate à des situations exceptionnelles, comme de profondes récessions ou des catastrophes naturelles. Les mécanismes de frein à l'endettement doivent également tenir compte de la situation conjoncturelle. Une politique financière procyclique, susceptible d'aggraver les crises, doit être évitée (dans l'intérêt du soutien même aux règles financières).
- ▶ **Légitimité** : Des fondements juridiques solides donnent de la légitimité aux mécanismes de frein à l'endettement, mais ne constituent pas une condition exclusive et probablement pas non plus suffisante, comme le montre justement le dispositif de la Confédération. Sa grande légitimité démocratique est l'une de ses principales forces. La « volonté d'appliquer un frein à l'endettement » compense dans une certaine mesure la force exécutoire insuffisante de cet instrument. Comme le révèle une enquête menée chaque année par l'économie auprès des citoyens afin de connaître leur opinion sur la politique financière, le frein à l'endettement continue de bénéficier d'un large soutien en Suisse⁴ :

Graphique 5

▶ L'enquête menée par gfs.bern pour le moniteur financier révèle que le frein à l'endettement bénéficie toujours d'un très large soutien parmi la population suisse : 64 % des personnes interrogées estiment que le frein à l'endettement a fait ses preuves et 83 % d'entre elles veulent le maintenir. Le moniteur financier est une enquête représentative menée chaque année pour le compte d'économiesuisse et qui renseigne sur les opinions des citoyens au sujet de questions relevant de la politique financière et fiscale.

Opinions sur le frein à l'endettement

En % des personnes interrogées



▶ Le frein à l'endettement instauré par la Confédération est considéré comme un modèle à l'étranger. En Suisse, il se heurte à des critiques.

3. Critiques à l'égard du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement instauré par la Confédération n'est pas passé inaperçu à l'étranger. Au niveau international, il est considéré comme « le frein à l'endettement originel ». Il est à l'origine de l'expression anglaise « debt brake ». L'Allemagne s'est inspirée du mécanisme suisse pour élaborer sa propre version, entrée en vigueur en 2009. Il a aussi été analysé en Autriche, où son introduction

³ Christian Wanner, président de la conférence des directeurs cantonaux des finances (2009) : « Was taugen Vorschriften über den Haushaltsausgleich? » http://www.fdk-cdf.ch/091030_ssvor_referat_chw_def_d.pdf

⁴ economiesuisse (2012) : « Moniteur financier 2012 : électeurs favorables au frein à l'endettement dans les assurances sociales ». Dossierpolitique n° 15 ; rapport final de gfs.bern : <http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/Schlussbericht%20Finanzmonitor%20definitiv.pdf>

a été recommandée, et a fait l'objet d'une présentation aux États-Unis à la demande du Congrès et de la banque centrale. Le succès du frein à l'endettement repose sur la simplicité et l'efficacité du mécanisme. Jonglant entre rigidité et flexibilité, ce dispositif parvient à l'équilibre.

Alors même qu'il jouit d'une bonne réputation à l'étranger, le frein à l'endettement se heurte à des critiques en Suisse. Elles ne sont pas nouvelles, mais connaissent une résurgence. Les deux principaux griefs sont :

- ▶ Le frein à l'endettement est trop strict.
- ▶ Il repose sur des bases (de calcul) erronées.

Si la seconde critique porte surtout sur la méthode, la première soulève des questions de principe : le mécanisme de la Confédération ne devrait-il pas être aménagé de manière qu'il soit possible de contracter de nouvelles dettes à caractère durable ? Et ne faudrait-il pas prévoir des dérogations au principe de l'interdiction de s'endetter – pour les investissements notamment ?

Aspects techniques du frein à l'endettement

Les bases de calcul du frein à l'endettement ont été critiquées dès son introduction en 2002/2003. Il fut argué à l'époque que le mécanisme ne tenait pas suffisamment compte de la conjoncture et qu'il n'était pas assez sensible aux modifications des perspectives conjoncturelles, notamment en cas de ralentissement de l'activité. Les recettes – d'après lesquelles sont calculées les dépenses – réagiraient plus fortement aux variations de la croissance économique (ce qu'on appelle l'élasticité des recettes) que cela n'est implicitement pris en compte dans le facteur conjoncturel. Le frein à l'endettement aurait ainsi un effet procyclique plutôt qu'anticyclique, accentuant les déficits de croissance économique au lieu d'apporter des impulsions positives dans les périodes tendues. L'asymétrie du compte de compensation fut critiquée également (voir ci-dessus). D'aucuns exigèrent qu'il y ait un effet sur les dépenses ordinaires lorsque l'objectif du frein à l'endettement est dépassé (excédent), et pas seulement lorsqu'il n'a pas été atteint (déficit).

L'Administration fédérale des contributions a examiné ces critiques et a procédé à des retouches ponctuelles. À titre d'exemple, les bases de calcul du facteur conjoncturel ont été modifiées pour accroître la sensibilité à la conjoncture (réaménagement du filtre Hodrick-Prescott). En revanche, le modèle continue à reposer sur l'hypothèse que les recettes évoluent proportionnellement au produit intérieur brut (élasticité = 1). L'asymétrie du compte de compensation, expressément voulue par le Parlement fédéral, a été maintenue également.

Critique fondamentale : « Le frein à l'endettement constitue un risque »

On a reproché au frein à l'endettement d'être trop restrictif avant même son introduction. Il fut avancé alors que l'interdiction généralisée de contracter de nouvelles dettes affecterait surtout les investissements et que ceux-ci en viendraient à être systématiquement négligés. Le Conseil fédéral a traité cette critique dans son message sur le frein à l'endettement, renonçant toutefois à proposer un régime dérogatoire qui aurait notamment permis aux investissements d'échapper au frein à l'endettement.

Les critiques ont connu une résurgence récemment, principalement à travers une étude allemande réalisée sur mandat du Parti socialiste (PS)⁵. Le rapport reprend d'anciens griefs et s'attaque au principe même du frein à l'endettement.

▶ Les bases de calcul du frein à l'endettement ont subi des réaménagements.

▶ Une nouvelle étude attaque le principe même du frein à l'endettement.

⁵ Truger, A. et Will, H. (2012) : Une politique financière dans l'intérêt des générations futures – Revoir le mécanisme du frein à l'endettement: renforcer la capacité d'agir sur la politique conjoncturelle et les investissements publics. Étude de l'Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) domicilié auprès de la Fondation Hans-Böckler, Düsseldorf, réalisée sur mandat du Parti socialiste suisse. [Existe en français sous forme résumée]

« *Le frein à l'endettement aggrave les crises économiques* »

Première grande critique : Le frein à l'endettement favoriserait une politique procyclique et, par conséquent, il aggraverait les crises. Il n'aurait pas encore fait ses preuves du point de vue de la politique conjoncturelle.

► Le frein à l'endettement a permis de ficeler trois programmes conjoncturels, consentant ainsi à des dépenses supplémentaires pour répondre à la crise.

Le frein à l'endettement a passé son baptême du feu. Selon un avis largement partagé, y compris par le Contrôle fédéral des finances, il a fait ses preuves durant la crise économique et financière de 2008-2010. Le mécanisme permettait de réaliser des déficits conjoncturels considérables pour atténuer la crise. En 2010, l'excédent de dépenses autorisé se montait à 2,44 mrd fr., soit plus de 4 % du budget de la Confédération. Des déficits conjoncturels étaient également possibles les années suivantes. Pour 2013 aussi, le frein à l'endettement autorise un petit excédent de dépenses. Un soutien de la conjoncture a été apporté par le biais de dépenses supplémentaires. Sous le régime du frein à l'endettement, trois programmes conjoncturels ont été financés pour un total de plus de 2 mrd fr. de 2009 à 2011⁶.

Le frein à l'endettement joue le rôle de stabilisateur automatique et, conformément à la Constitution, il favorise une politique financière axée sur la situation conjoncturelle. En revanche, il n'apporte pas de réponse aux mutations structurelles qui résultent de crises économiques prolongées. Il ne permet pas de remédier à des pertes de recettes durables. Lorsque cela se produit, il revient au monde politique de prendre de nouvelles mesures. Le frein à l'endettement garantit la stabilité des finances de la Confédération en situation d'équilibre structurel. Il ne saurait être tenu pour responsable de modifications structurelles des finances de la Confédération.

► Une politique financière active ayant pour objectif de piloter la conjoncture de manière fine n'est ni utile, ni nécessaire.

Les dépenses extraordinaires constituent une soupape de sécurité en cas de grave récession. L'étude du PS propose une gestion « plus active » de cette soupape. La loi permet certes d'effectuer des dépenses extraordinaires en cas de grave récession, mais elle exclut d'en faire un usage régulier, « actif », comme le propose l'étude. Le budget extraordinaire de la Confédération n'a pas pour vocation d'être l'exutoire des dépenses ne pouvant être financées par le budget ordinaire. Une telle pratique est interdite par la loi sur les finances et ses effets seraient absurdes, puisqu'en vertu de la règle complétant le frein à l'endettement, les dépenses extraordinaires doivent être compensées ultérieurement dans le budget ordinaire. Par ailleurs, les programmes conjoncturels 2009 à 2011 et le long débat mené sur le train de mesures 2011 visant à atténuer les effets du franc fort ont montré que les programmes de stimulation de la conjoncture et d'autres programmes d'aide se heurtent à des limites en Suisse, et que, par conséquent, la plus grande parcimonie est de mise s'agissant du recours à des dépenses extraordinaires dans ce cadre. Dans un pays comme le nôtre, caractérisé par une économie ouverte, de tels programmes risquent fort de n'avoir que peu d'impact sur la conjoncture, mais surtout de peser sur le budget ordinaire ultérieurement. Une étude sur le programme d'investissement de 1997 avait montré qu'une grande partie des moyens avaient été utilisés pour des importations et avaient ainsi profité à l'étranger.

⁶ Koci, M. (2012) : « Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008-2010 : évaluation de la conception et de la mise en œuvre », *La Vie économique*, 5-2012, pp. 62-64

L'assurance chômage (AC) est le stabilisateur automatique le plus important de la Confédération. Si nécessaire – principalement en cas de crise –, la Confédération peut lui accorder des prêts échappant au frein de l'endettement, ce qui entraîne une augmentation temporaire de la dette de la Confédération. À l'instar des prêts accordés au fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP), les prêts accordés à l'AC doivent être remboursés pour éviter d'augmenter durablement la dette de la Confédération. Mais ils constituent un instrument supplémentaire à la disposition de la Confédération en période de crise.

« *Le frein à l'endettement freine les investissements publics* »

La deuxième grande critique émise à l'égard du frein à l'endettement est qu'il conduirait à négliger systématiquement les investissements et favoriserait une évolution « extrêmement » peu dynamique des investissements publics en Suisse.

► La Confédération investit de façon régulière. Il n'y a donc pas de raison de soumettre les investissements à un régime de faveur dans le cadre du frein à l'endettement.

Dans son message sur le frein à l'endettement, le Conseil fédéral avait détaillé les raisons pour ne pas soustraire les investissements à ce mécanisme. Ces motifs demeurent valables :

- La Confédération investit de façon très régulière. Les recettes courantes permettent généralement de financer ces investissements. Il est rare que le frein à l'endettement l'interdise, même en cas de pic d'investissement. Et le cas échéant, des solutions spéciales sont mises en place. Le fonds FTP, créé pour financer des grands projets ferroviaires (NLFA et Rail 2000), en est un exemple. Il est alimenté par des apports provenant du budget de la Confédération, soumis au frein à l'endettement, tandis que les dépenses, consenties au gré des besoins, y échappent.
- Les transferts occupent une place prépondérante dans les finances fédérales. Les investissements de la Confédération sont en grande partie aussi des transferts. Il ne s'agit donc pas d'investissements propres, mais de contributions aux investissements de tiers. Si toutes les contributions de transfert ayant le caractère d'investissement devaient échapper au frein à l'endettement, une grande partie des finances de la Confédération serait soustraite à ce mécanisme. Son principe même serait ainsi mis en cause.
- La frontière entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement n'est pas nette et elle ne le sera jamais, aussi précise soit la définition des investissements. Cette marge d'interprétation serait exploitée pour soustraire des dépenses au mécanisme du frein à l'endettement (en avançant qu'il s'agit d'investissements).
- Des solutions unilatérales seraient favorisées lorsque des mesures d'allègement budgétaire sont nécessaires. Dès lors qu'ils échappent au frein à l'endettement, les investissements seraient ménagés. Toute la pression se reporterait sur les autres dépenses. Le débat serait biaisé dans la mesure où les investissements jouissent d'une plus grande marge de manœuvre politique.
- L'absence de frein aux investissements institutionnel aurait aussi des effets économiques problématiques : les investissements de la Confédération croîtraient probablement de façon excessive et inefficace. Leur nécessité et leur rentabilité ne feraient pas l'objet d'examen approfondis, et les investissements publics risqueraient de se développer au détriment d'investissements privés. Les investissements ne sont pas fondamentalement de meilleure qualité que les dépenses courantes lorsqu'on les évalue sous l'angle de la productivité et dans l'optique de la croissance⁷.

⁷

Cf. note de bas de page numéro 2

► Des investissements en forte croissance ne sont pas nécessairement le signe d'un essor durable, ils peuvent découler d'un besoin de rattrapage.

L'étude du PS affirme que les investissements publics auraient été négligés en Suisse depuis l'introduction du frein à l'endettement. Cette affirmation ne résiste guère à l'examen des faits. En réalité, les investissements publics ne fluctuent guère en Suisse, spécialement au niveau de la Confédération. Les activités d'investissement public sont stables, ce dont témoigne la qualité des infrastructures. On évite d'investir par vagues comme c'est parfois le cas à l'étranger (forte activité en période d'essor économique et recul des investissements en période de ralentissement). Les pays cités en exemple dans l'étude du PS pour le volume élevé de leurs investissements publics sont presque tous des pays dans lesquels des investissements très importants ont été effectués durant la dernière période d'expansion économique, mais dont les infrastructures étaient relativement sous-développées antérieurement, et dans lesquels le volume des investissements est en recul depuis la fin de l'essor économique et sous pression de la crise de la dette. Outre le Luxembourg, l'étude classe l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal parmi les leaders en matière d'investissement public.

Par ailleurs, il serait réducteur de se focaliser sur la seule Confédération. Les cantons et les communes investissent également. Dans certains domaines comme la santé, la formation (niveaux primaire et secondaire) et le trafic routier (hors routes nationales), ils sont mêmes à l'origine de la plupart des investissements. Dans différents cantons, le financement de dépenses par endettement est admis jusqu'à un certain point et dans de nombreuses communes, il constitue la règle.

► Le volume des investissements privés est beaucoup plus important que celui des investissements publics.

En proportion du PIB, les investissements publics sont légèrement inférieurs en Suisse à ce qu'ils sont aux États-Unis, mais ils dépassent ceux effectués en Allemagne et ils représentent le double de ceux auxquels il est procédé en Autriche. Cela dit, en Suisse, le volume des investissements privés est plus important que celui des investissements publics : le rapport est de 10 contre 1. Dès lors, l'image est réductrice et faussée si l'on se limite au secteur public.

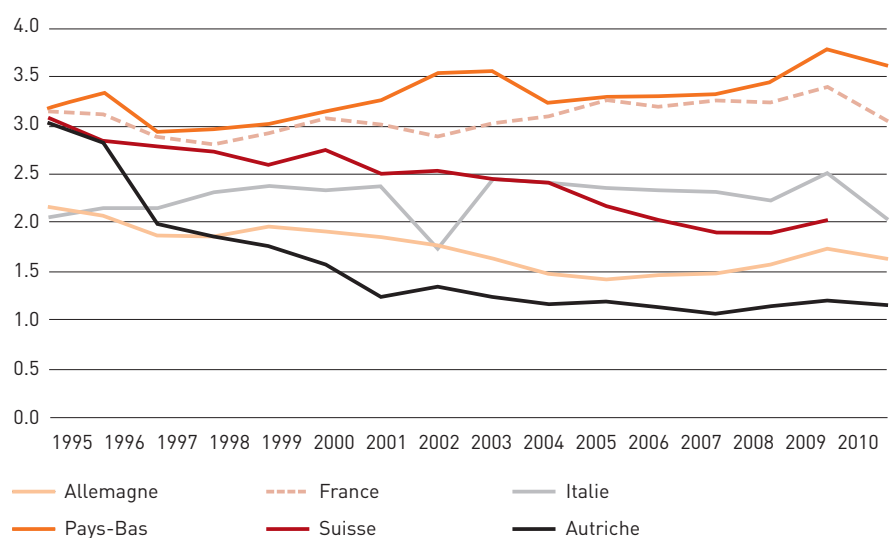
Graphique 6 et 7

► S'agissant des investissements publics, la Suisse se classe derrière les pays nordiques ou la France, mais devant l'Allemagne et l'Autriche.

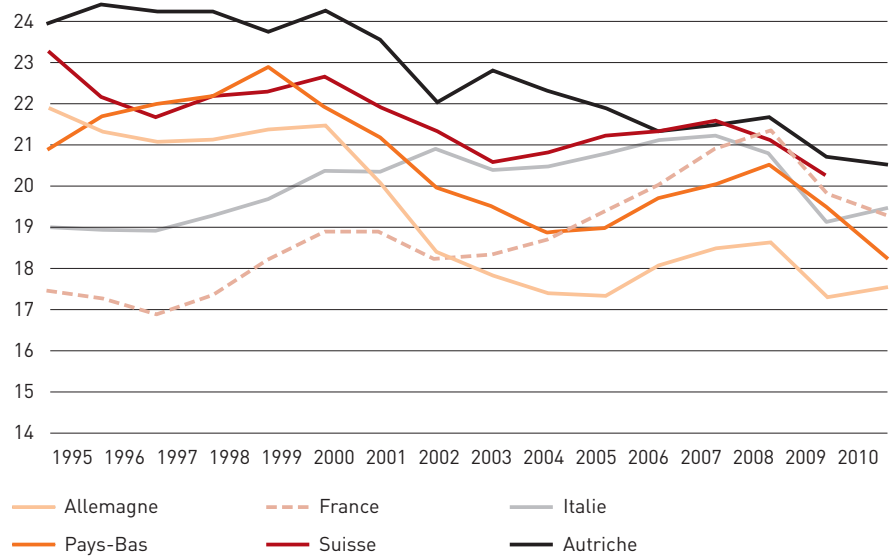
L'image change si l'on tient également compte des investissements privés. En Suisse, les investissements réalisés par les entreprises sont parmi les plus importants d'Europe. Cela se répercute sur le rang de la Suisse dans le classement des pays d'après les investissements totaux rapportés au PIB. Seuls la Norvège – pays pétrolier – et quelques États d'Europe de l'Est dépassent nettement la Suisse dans ce domaine.

Dépenses d'investissement : rôle important du secteur privé en Suisse

Investissements publics (en % du PIB)



Investissements totaux (en % du PIB)



Source : Eurostat

« Le compte de compensation devrait être utilisé pour investir »

L'étude du PS réclame une gestion active du compte de compensation, le but étant d'affecter les excédents à des investissements. Elle fait plusieurs propositions dans ce sens.

► Le compte de compensation ne constitue pas une réserve budgétaire pour situations spéciales.

L'étude suggère, de façon générale, que les montants comptabilisés dans le compte de compensation seraient des fonds « stockés » auprès de la Confédération, pouvant être mobilisés si nécessaire. Ce point de vue est erroné. Le compte de compensation est la « mémoire du frein à l'endettement » : il enregistre dans quelle mesure les objectifs ont été dépassés ou au contraire pas atteints dans le passé (voir ci-dessus). Les excédents et les déficits (excessifs) y sont certes consignés, mais il ne s'agit pas de montants qui seraient effectivement encore à disposition. Selon la pratique actuelle, les excédents sont affectés à la réduction de la dette. Fin 2011, les excédents enregistrés dans le compte de compensation se montaient à près de 18 mrd fr., ce qui signifie que la dette de la Confédération a diminué d'autant depuis l'introduction du frein à l'endettement. In fine, la question que soulève l'étude du PS est celle de l'affectation (principale) des excédents de la Confédération : aux investissements (ou à d'autres dépenses) ou à la réduction de la dette.

La réduction de la dette est conforme au principe d'annualité régissant la gestion financière de la Confédération. Les excédents réalisés ne peuvent être reportés, ni dépensés ultérieurement. Ils doivent être utilisés durant l'année de leur réalisation. Les propositions dérogeant à ce principe impliquent une transformation fondamentale de la gestion financière de la Confédération. Elles sont impossibles à mettre en œuvre dans le système actuel.

► Sans le frein à l'endettement, les finances fédérales n'auraient certainement pas été assainies de façon aussi rapide et probante.

► Si l'on tient compte de tous les prélèvements obligatoires, la taille du secteur public est supérieure à la moyenne en Suisse.

► Plusieurs interventions parlementaires exigent l'adaptation du frein à l'endettement.

« Frein à l'endettement inefficace – État hyper svelte »

Finally, l'étude du PS affirme que la consolidation réussie des finances de la Confédération – qu'elle ne conteste pas – ne serait pas imputable au frein à l'endettement mais à des circonstances favorables – la forte croissance économique en particulier. S'il ne fait pas de doute que la croissance économique a favorisé la politique de consolidation, et qu'elle a notamment contribué à générer des excédents parfois plus élevés qu'attendu, il est tout aussi incontestable que l'équilibre structurel, déterminant pour le succès du processus de consolidation, a été obtenu grâce aux programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, lesquels s'adosent au frein à l'endettement et sans la pression duquel ils n'auraient probablement pas été mis en route. L'allègement structurel considérable de 5 mrd fr. dégagé à l'époque avait requis à large échelle des coupes impopulaires. Sans ces allègements, les finances fédérales n'auraient pas été rééquilibrées et l'application du frein à l'endettement aurait été impossible. Même en 2007 – année particulièrement faste, au cours de laquelle un excédent ordinaire de plus de 4 mrd fr. a été réalisé sous le régime du frein à l'endettement – la Confédération aurait enregistré un déficit et aurait dû s'endetter davantage. Son problème structurel n'étant pas réglé, elle n'aurait, au moment de l'éclatement de la crise intervenue peu après, pas disposé de la marge de manœuvre acquise grâce à la consolidation antérieure et au frein à l'endettement. Elle se serait enfoncée davantage dans la spirale de l'endettement, comme ce fut le cas de nombreux États européens entrés dans la crise avec des problèmes structurels ainsi que des États-Unis. Les conséquences d'une perte de maîtrise de l'endettement sont aujourd'hui bien visibles.

L'affirmation selon laquelle la Suisse disposerait d'un État « extrêmement » svelte et pourrait dès lors aisément se permettre des dépenses supplémentaires (financées par la dette ou des hausses d'impôt) est également peu probante. Certes, la Suisse a la maîtrise de son endettement public – même s'il faut rappeler que les dettes représentent toujours plus de 110 mrd fr. et qu'en dépit du niveau des taux historiquement bas, le service de la dette absorbe chaque année des ressources correspondant au budget d'un groupe de tâches de moyenne importance tel que l'agriculture. L'État ne saurait pour autant être qualifié de svelte en Suisse : la quote-part fiscale du pays dépasse 43 % du PIB (tous prélèvements obligatoires compris), ce qui le situe au-dessus de la moyenne internationale. De même, contrairement à ce qu'affirme l'étude, les dépenses de la Confédération n'ont pas été « extrêmement basses » depuis l'introduction du frein à l'endettement. La quote-part des dépenses de la Confédération se situe aujourd'hui à 11,2 %, soit presque autant que lors de l'introduction du dispositif (11,4 % en 2003) et nettement plus qu'au début des années 1990 (9,6 %). Dans ces conditions, dire que les dépenses ont été comprimées drastiquement sous le régime du frein à l'endettement ne tient pas la route. Cela dit, dans l'optique d'une politique financière durable, il est indispensable que les dépenses publiques ne croissent pas plus vite que l'économie à long terme.

Interventions parlementaires

Le PS a repris à son compte les revendications du rapport. Les interventions parlementaires déposées réclament la modification du compte de compensation (motion 11.3486), la correction des bases de calcul du frein à l'endettement (motion 12.3378) et un régime dérogatoire pour les investissements (motion 12.3380 et postulat 12.3381). Le Conseil fédéral y a répondu et propose de les rejeter. S'agissant des investissements, il indique qu'à long terme, la part des dépenses d'investissement dans les finances fédérales est constante et que les investissements ne diminuent pas au profit d'autres dépenses de la Confédération.

La question des soldes de crédits est soulevée par d'autres interventions parlementaires n'émanant pas de la gauche. Dans le régime du frein à l'endettement, les soldes de crédits – c'est-à-dire des crédits approuvés par le Parlement non épuisés – constituent des excédents structurels. À ce titre, ils participent à plein à la réduction de la dette. Un postulat propose de regrouper les soldes de crédits dans un pot affecté à des programmes conjoncturels ultérieurs (postulat Landolt 11.3547). Une autre intervention parlementaire souhaite augmenter les dépenses annuelles à concurrence du volume moyen des soldes de crédits en ajoutant une pondération correctrice au facteur conjoncturel (motion Fischer 12.3551). Les deux propositions diminuent les excédents structurels et réduisent donc d'autant le potentiel pour poursuivre le désendettement.

Suite à un postulat de 2010 (postulat Graber 10.4022), le Conseil fédéral a initié une évaluation des expériences faites avec le frein à l'endettement et se penchera sur des propositions en vue de la modification du mécanisme. La publication du rapport est prévue en 2013, soit dix ans après l'introduction du dispositif.

Conclusion

Le succès ne donne pas toujours raison. Cette maxime est vraie en ce qui concerne le frein à l'endettement.

► Les problèmes d'endettement imposent des règles financières.

La grave crise de la dette en Europe et ses conséquences, dont on n'a encore de loin pas pris la mesure, ont mis brutalement en évidence l'utilité d'une politique financière responsable et durable. Une politique financière axée sur la stabilité est certes possible sans frein à l'endettement ou instrument similaire. Elle serait peut-être même meilleure, dans la mesure où elle serait plus libre, plus souple et relèverait de la responsabilité de ceux qui en répondent au premier chef : les politiciens. Mais comme le montre l'expérience en Suisse, en Europe, aux États-Unis et ailleurs, la plupart du temps, une politique financière sans frein automatique fonctionne mal. L'exigence d'un frein aux dépenses et à l'endettement est par conséquent plus qu'une mode, elle répond à une nécessité.

► Le frein à l'endettement a rempli sa fonction.

Le frein à l'endettement de la Confédération est une réussite : il atteint ses objectifs et jouit d'une popularité certaine, tant en Suisse qu'à l'étranger. Ce succès s'explique en grande partie par sa structure. Son mécanisme est (sur le principe) simple, il traite toutes les tâches et offre de la souplesse en situation d'urgence. Le nombre de paramètres à prendre en compte est limité, ce qui en fait un outil comparativement facile à utiliser et à comprendre. Sa grande transparence permet d'en constater les succès, mais aussi d'identifier les problèmes et de procéder à des corrections. Ainsi la méthode d'estimation de l'impôt anticipé a-t-elle été revue récemment, car cet impôt déterminant pour l'évaluation des recettes (et donc pour l'établissement des dépenses) avait été plusieurs fois sous-estimé. Les critiques formulées à l'encontre du frein à l'endettement et émanant principalement – mais pas uniquement – des rangs de la gauche sont finalement la preuve que cet outil est compris et peut faire l'objet d'une discussion. Il s'agit d'un outil légitimé démocratiquement, ce qui en fait peut-être sa plus grande force.

► Toutes les propositions en vue d'une modification du frein à l'endettement présentent d'importants inconvénients par rapport à la réglementation actuelle.

Ces propositions ont finalement toutes un seul et même objectif : l'assouplissement des contraintes. Qu'il s'agisse d'exceptions pour les investissements, d'adaptation du compte de compensation, d'affectation des crédits inutilisés à de nouvelles dépenses ou aux paquets conjoncturels, elles mènent toutes à un assouplissement des règles, compliquent le système, en font, au moins partiellement, un objet soumis aux batailles d'influence, limitent les possibilités de désendettement supplémentaire ou mènent même, dans le cas des exceptions pour les investissements, à un nouvel endettement. Grâce à sa conception mécanique et à sa gestion strictement automatisée fondée sur la statistique, le frein à l'endettement est aujourd'hui pratiquement à l'abri de batailles d'influence. L'instauration d'exceptions et de règles faibles soumises à interprétation ne rendrait pas cet instrument plus crédible. Sa forte légitimité découle au contraire de règles solides, complètes et identiques pour toutes les tâches de l'État.

L'affirmation selon laquelle la Confédération investit moins depuis l'introduction du frein à l'endettement n'est guère étayée. Le Conseil fédéral nie tout recul des investissements, mais il entend examiner ce point par le menu dans le cadre du rapport sur les dix ans du frein à l'endettement, l'an prochain. S'il est difficile d'apporter une réponse claire à cette question, c'est essentiellement parce qu'il n'est pas aisé de définir les investissements. C'est là que réside la difficulté principale – et le plus grand danger – d'une exception pour les investissements. Les dépenses en matière de formation sont considérées comme des investissements, tout comme les dépenses pour le développement des infrastructures routières et ferroviaires. Les dépenses de l'armée constituent un investissement dans la sécurité, et les fonds consacrés à la protection de l'environnement représentent un investissement dans l'avenir. Sous la pression politique, la notion d'investissement risque de devenir extensive. Des règles claires permettant d'empêcher une telle évolution seraient difficiles à établir, et elles ne permettraient pas d'éviter que les priorités soient réorientées au profit de l'une ou l'autre catégorie de dépenses, sous couvert de la réglementation spéciale pour les investissements.

► Pour contrer l'effet d'éviction dans les investissements, des réformes structurelles s'imposent dans les grands secteurs d'activité de l'État et en particulier dans le secteur social.

S'il est vrai que la quote-part des dépenses courantes dans le budget financier de la Confédération augmente au détriment des investissements, la solution ne passera pas par une mesure servant à atténuer les symptômes – l'augmentation des moyens par le biais d'une levée partielle du frein à l'endettement. Il faudra au contraire s'attaquer aux causes, de manière à assurer la durabilité du budget sans contracter de nouvelles dettes. Il sera ainsi enfin possible de limiter la forte augmentation des coûts des assurances sociales à laquelle nous devons faire face depuis des années et d'ouvrir ainsi de nouveaux créneaux pour les dépenses d'investissement. Le frein à l'endettement a en revanche déjà déployé ses effets sur le deuxième secteur d'activité caractérisé par une forte affectation des ressources après les assurances sociales, à savoir le groupe de tâches finances et fiscalité. La diminution de l'endettement et l'abaissement consécutif des taux d'intérêt passifs ont apporté une nouvelle marge de manœuvre financière durable, indépendamment de son utilisation concrète. L'argument consistant à dire qu'il faut conserver le fonctionnement actuel et réduire encore davantage les dettes grâce aux excédents ne pourrait pas être plus fort. Le fait que le monde politique consacre actuellement les moyens ainsi libérés prioritairement aux dépenses courantes et non à des investissements (en ce moment, principalement à la forte augmentation de l'aide au développement) ne saurait être mis à la charge du frein à l'endettement.

Si le frein à l'endettement est aujourd'hui général et contraignant, il lui reste un talon d'Achille : les assurances sociales étatiques que sont l'AI et l'AVS. Alors qu'un dispositif de ce type est prévu pour l'AI dans le cadre de l'actuelle révision 6b, le processus n'est pas encore aussi avancé pour l'AVS. L'idée selon laquelle les grandes assurances sociales doivent également être soumises à un mécanisme de limitation des dépenses et de compensation s'impose toutefois progressivement. Les graves problèmes d'endettement de l'AI ont mis en évidence la nécessité d'agir, et les sombres perspectives financières de l'AVS appellent un langage clair. Soumettre les assurances sociales à un mécanisme de frein à l'endettement est d'actualité. Ce thème fait l'objet d'un dossier politique spécifique.

Pour toutes questions :

frank.marty@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch
vincent.simon@economiesuisse.ch